

LENIR APARECIDA MAINARDES DA SILVA

A POLÍTICA PÚBLICA DO TRABALHO, EMPREGO E RENDA
NO BRASIL NA DÉCADA DE 90 E SUA INTERFACE COM A
POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO DO
ESTADO DO PARANÁ.

SÃO PAULO – SP
2005

LENIR APARECIDA MAINARDES DA SILVA

A POLÍTICA PÚBLICA DO TRABALHO, EMPREGO E RENDA
NO BRASIL NA DÉCADA DE 90 E SUA INTERFACE COM A
POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO DO
ESTADO DO PARANÁ.

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de
São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de DOUTOR em
Serviço Social, sob Orientação da Professora Doutora Maria Lúcia Martinelli

SÃO PAULO – SP
2005

Ficha catalográfica elaborada por Cristina Maria Botelho CRB9-994/BICEN/UEPG

S586p	Silva, Lenir Aparecida Mainardes da Política pública do trabalho, emprego e renda no Brasil na década de 90 e sua interface com a política pública de assistência social, no Estado do Paraná. / Lenir Aparecida Mainardes da Silva. São Paulo, 2005. 171 f. Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, programa de estudos Pós-Graduados em Serviço Social. Orientadora: Profª Drª. Maria Lúcia Martinelli. 1-Políticas Públicas 2-Trabalho 3-Assistência Social 4-Vulnerabilidade.
-------	--

BANCA EXAMINADORA

RESUMO

A nova lógica de acumulação capitalista, é pautada na acumulação do capital financeiro em detrimento do capital produtivo. Isto nos coloca diante de um novo paradigma do emprego, o qual altera profundamente as relações sociais pautadas pela sociedade salarial. As alterações ocorridas nas últimas décadas, impactam, além do aspecto econômico, também na esfera individual em suas condições objetiva e subjetiva, gerando insegurança em todos os sentidos. Esse é o sentimento mais presente: insegurança na vida diária no que se refere ao acesso e permanência no trabalho e à rede de proteção social. Assim, o presente trabalho trata da configuração das relações entre a Política Pública de Trabalho e geração de renda e a Política de assistência social através de sua organização no Estado do Paraná. A Lei orgânica da Assistência Social entre seus objetivos propõe a promoção à integração ao mercado de trabalho. Para os profissionais do Serviço Social, aprofundar esta questão é um desafio. Para apreender as determinações históricas, sociais e econômicas do processo de definição da relação entre trabalho e assistência os quais estão assegurados na Constituição federal como direitos sociais foi utilizada a pesquisa bibliográfica buscando enfocar a conjuntura mundial sobre a problemática do mundo do trabalho e sua particularidade no Brasil, bem como a ação do Estado frente a problemática em questão. A pesquisa documental análise de material que se constituiu em fonte de informação: textos legais, atas, relatórios, plano estadual de assistência.

Palavras-chave: 1-Políticas Públicas 2-Trabalho 3-Assistência Social

ABSTRACT

The new logic of capitalist accumulation is established in financial capital accumulation to the detriment of productive capital. It places the individual in presence of a new labor paradigm that deeply changes the social relations ruled for wage society. And such changes, occurred in the last decades, impact beyond the economic aspect; they also act in the individual domain in its objective and subjective conditions, causing insecurity in all senses. That is the most present feeling: insecurity in the daily life, in what concerns to the labor access and

permanence, and to the social protection network. Thus, this study deals with the configuration of relations between the Labor and Income Creation Public Policy and the Social Assistance Policy, through their organization in the State of Paraná. The Social Assistance Organic Law (LOAS) among its goals propose the promotion to the labor market integration. For Social Work professionals, deepening such matter is a challenge. In order to apprehend historical, social and economic determinations of the definition process of the relation between labor and assistance – items assured in the Federal Constitution as social rights -, we used bibliographical research searching for focusing the global conjuncture on the labor world problem and its particularity in Brazil, as well as the action of the State face such matter. Information resources used for the documental research and the material analysis were legal documents, minutes, reports and the state assistance plan.

Key words: 1- Public Policy 2- Work 3-Social Assistance

*Aos meus amores Heitor e
Olívia, por tudo!...
Especialmente pela paciência.*

AGRADECIMENTOS

Em uma caminhada tão importante e, de certa forma, bastante íngreme, como é a caminhada do doutaramento, às vezes nos sentimos enfraquecidos, pois escrever uma tese concomitante à prática cotidiana como assistente social na implementação da política de assistência social, requer muita determinação mas, também, requer muito “ombro amigo” para compartilhar as angústias, incertezas, descobertas, os avanços, então, é aí que “*a amizade sincera é um santo remédio, um abrigo seguro. Pois, é natural da amizade um abraço, um aperto de mão, um sorriso...*” Jussara, Solange, Iolanda, Danuta, a todos os “ombros amigos”, meu Muito Obrigada!

Sandra, Ana Paula, Moniquinha, por me acolherem com tanto carinho.

À minha Orientadora, Pro^{fa} Doutora Maria Lúcia Martinelli, intelectual brilhante, que a cada dia eu admiro ainda mais.

À minha mãe Carolina, por todas as orações.

À Olga, por cuidar com tanto carinho e zelo da minha filhinha.

Neste passeio, pelos caminhos da PUC, saboreei o encontro de novos amigos, como aqueles que encontrei quando cursava a disciplina Trabalho e Cultura com a professora Maria Izilda. Como me foram valiosos aqueles momentos!...

Aos colegas da SETP, pela disponibilidade em ceder documentações e boas idéias.

Aos amigos da Prefeitura de Ponta Grossa, que colaboraram com meu projeto de formação profissional, por terem sido solidários em meus períodos de viagem a São Paulo.

À CAPES, pela bolsa de estudo, fundamental no meu processo de formação.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Taxas médias anuais de variação do PIB brasileiro por década no século XX.....	53
--	----

Quadro 1 – Síntese cronológica dos governos brasileiros segundo governantes e suas características (1985-2002)	66
Quadro 2 – Alterações que precarizam o contrato e as condições de trabalho e/ou reduzem direitos trabalhistas e eventualmente previdenciários.....	68
Quadro 3 – Incorporação da unidades da federação ao sistema nacional de emprego (SINE).....	61
Quadro 4 - Ação programática da SETP da área do trabalho.....	147
Quadro 5 - Ação programática da SETP.....	150
Figura 1 – Mapa de índice de desenvolvimento humano municipal – Paraná – 2000.....	109
Figura 2 – Mapa das famílias pobres, segundo mesorregiões Paraná-2000.....	112
Figura 3 – Mapa das distribuições.....	120

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número de distribuição do total de famílias, famílias pobres e de taxa de pobreza, segundo as aglomerações urbanas Paraná – 2000.....	122
--	-----

Tabela 2 – Número médio de membros por família, segundo classes de renda familiar mensal per capita e situação do domicílio Paraná – 2000.....	123
Tabela 3 – Número de distribuição dos responsáveis pela família segundo classe de renda mensal per capita e anos de estudo Paraná – 2000.....	125
Tabela 4 – População total e distribuição, segundo classes de renda familiar mensal per capita, situação do domicílio e sexo- Paraná	127
Tabela 5 - Distribuição percentual dos responsáveis pelas famílias ocupadas, segundo classes de renda familiar mensal per capita, situação do domicílio e setor de atividade – Paraná – 2000.....	129
Tabela 6 - Número de Jovens e total de responsáveis por famílias, segundo classes de renda familiar mensal per capita e sexo – Paraná	130
Tabela 7 - Distribuição dos responsáveis pelas famílias pobres, segundo sexo e faixa etária – Paraná – 2000.....	132

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
1 UMA ANÁLISE HISTÓRICO-SOCIOLÓGICA DO TRABALHO NO BRASIL – UM CENÁRIO PERVERSO PARA AQUELES QUE VIVEM DO TRABALHO.....	14
1.1 TRABALHO, EXCLUSÃO E DIREITOS - ELITES POLÍTICO-ECONÔMICAS E DIREITOS TRABALHISTAS.....	15

1.2 O ESTADO, A INDUSTRIALIZAÇÃO E OS MOVIMENTOS SINDICAIS.....	31
1.3 UM CENÁRIO PERVERSO PARA AQUELES QUE VIVEM DO TRABALHO	72
2 A RELAÇÃO ENTRE AS POLÍTICAS DO TRABALHO, EMPREGO E A POLÍTICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO DO PARANÁ.....	94
2.1 UM POUCO DA HISTÓRIA DO PARANÁ.....	96
2.2 O PARANÁ A PARTIR DOS ANOS 70.....	99
2.3 A VULNERABILIDADE DAS RELAÇÕES SOCIAIS: UMA NOVA FACE DA QUESTÃO SOCIAL.....	113
2.4 AS RELAÇÕES ENTRE A POLÍTICA PÚBLICA DO TRABALHO E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO DO PARANÁ.....	134
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	157
REFERÊNCIAS.....	160

AUTORIZAÇÃO DE REPRODUÇÃO

Autorizo, exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial dessa tese, por processos de fotocopiadora ou eletrônicos.

São Paulo, 29 de abril de 2005

*Lutemos por um mundo novo
um mundo bom, que a todos
assegure o anseio de
trabalhos,
que dê futuro a mocidade e
assegure a velhice*
Charles Chaplin

INTRODUÇÃO

Historicamente, os assistentes sociais têm sido um dos agentes profissionais que implementam políticas sociais, especialmente públicas. A organização social, política e econômica do país demanda para esses profissionais, além de um trabalho na esfera da execução, também a formulação de políticas públicas e gestão de políticas sociais.

Em minha prática profissional como assistente social, desde 1985, atuando na implementação e gestão de políticas sociais, é que me vi às voltas com reflexões sobre a importância do trabalho na vida das pessoas. Ao ingressar como assistente social na Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos de Ponta Grossa, no Paraná, local onde o ambiente de trabalho era permeado por condições inseguras e, em determinados pontos, insalubres e carentes de serviços de proteção social básica, conheci muitos trabalhadores que lá atuavam que, mesmo possuindo carteira de trabalho assinada, tinham parentes vivendo em condições de vida de extrema precariedade, com nível alimentar pobre em proteínas e alto índice de analfabetismo.

Apesar das condições perversas de trabalho, para aqueles homens e mulheres, o fato de estarem formalmente inseridos no mercado de trabalho colocava-os numa situação de reconhecimento perante seus familiares, o que era associado à idéia de um trabalhador honesto - um “servidor público” -, pois, no Brasil, “a carteira de trabalho sempre foi um salvo-conduto” (CARLEIAL,

1997, p.23). Reconheci, nesse momento, a concretude da desigualdade social e que aquele local revelava o quanto a realidade social é geradora de angústia. Assim, muitas vezes sentia-me insegura frente à dimensão interventiva do Serviço Social, devido ao grave quadro social lá existente. Segundo Yasbek (2000), o Serviço Social, enquanto profissão,

Insere-se ,desde sua emergência ,no interior dos equipamentos sócio-assistenciais existentes, desenvolvendo sua atuação sócio-educativa junto às classes subalternas. Esta ação, que se modifica e sofre redefinições com as modificações dos contornos da questão social, participa, junto com as ações de outros, do processo de criação de condições fundamentais para a reprodução social da vida dessas classes (YAZBEK, 2000, p.95).

A dificuldade de acesso aos serviços de saúde, previdência, educação e moradia mostrava bem o quanto à “ideologia do favor” (SCHUARZ, 1977) era uma realidade presente na vida daquelas pessoas. De acordo com esse autor, “o favor é a nossa mediação quase universal [...]. O favor, ponto por ponto, pratica a dependência da pessoa, a exceção à regra, a cultura interessada, remuneração e serviços pessoais” (p.16).

Naquela época, compreendi o quanto as pessoas são maltratadas e desrespeitadas nos programas sociais, muitas vezes transitórios, criados pelos políticos, com critérios nem sempre acessíveis e transparentes aos seus usuários.

Apesar da estrutura burocrática existente nos órgãos públicos, estes apresentam uma certa mobilidade, possibilitando aos funcionários transitarem entre um setor e outro. Assim, pude, nos anos de 1989 a 1992, trabalhar no processo de implantação do Sistema Único de Saúde (SUS) no município de Ponta Grossa, Paraná, onde atuei em unidades básicas de saúde.

Nesse período, conforme a legislação vigente, a saúde já era considerada como “direito do cidadão e dever do Estado”, mas, na prática, a necessidade do usuário estava (e ainda continua) condicionada a vários itens. Entre eles o número de profissionais da saúde credenciados ao sistema, a existência do medicamento na farmácia básica e os serviços de laboratórios credenciados na região. Limitado também estava (e ainda está) o usuário à sua capacidade física para poder agüentar horas em uma fila para assegurar o seu direito a uma consulta médica.

Iniciei, nessa ocasião, minhas discussões em torno das políticas públicas. No ano de 2000, essas discussões ganharam visibilidade em minha dissertação de mestrado¹, onde analisei a saúde do trabalhador como uma problemática socialmente reconhecida, frente à situação de agravamento do quadro social (desemprego em alta, aumento da pobreza, precarização do trabalho), reconhecendo o vínculo entre trabalho, saúde e doença, por entender que o trabalho é instrumento de humanização do homem.

Paralelamente a isso, envolvi-me no processo de discussão e implementação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) no Estado do Paraná. Na trajetória entre os anos de 1994 e 1996, foi implantado o Grupo Interinstitucional de Trabalho (GIT), composto por representantes governamentais e não-governamentais. O GIT desenvolveu várias ações, tais como a implantação de fóruns estaduais, regionais e microrregionais, encontros e seminários. Nessa época, atuei no processo de implantação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) em Ponta Grossa e região, um processo muito rico, quando participei de vários fóruns de discussão.

¹ *Os agravos à saúde do trabalhador dos setor madeireiro na região dos Campos gerais - PR.* Dissertação orientada pela Professora-Doutora Maria Lúcia Martinelli, no Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social/PUC-SP.

Atualmente, como conselheira no Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS) do Paraná, percebo claramente que muito ainda deve ser feito para que as decisões políticas sejam de fato favorecedoras “do exercício da cidadania política e social” (BATTINI, 1998, p. 37). Pois, no campo da prestação de serviços e programas sociais, vê-se que, para o seu acesso, é preciso que a pessoa passe por algum tipo de critério balizado pelo mérito.

A “meritocracia” sempre se fez presente no momento do acesso à rede de proteção social. No Brasil, proteção social e trabalho se entrelaçam, pois o mérito reconhecido no acesso do trabalhador ao sistema de proteção social se dá mediante a sua inserção no mercado de trabalho, que é regulado pelas relações de trabalho. Já, para o desempregado, o mérito à proteção social é pela sua condição de vulnerabilidade a que está exposto justamente pela sua não-inserção no mercado de trabalho, e/ou pela sua relação de trabalho precarizada nesse mesmo mercado. Vulnerabilidade, enfim, identificada e adjetivada, o que transforma o trabalhador em excluído, empobrecido e carente. Koga (2001), refere que:

Nesse universo de precariedade, o direito transforma-se em mérito e exceção. Poder-se-ia perguntar aqui se a tendência ao focalismo das políticas públicas, no sentido de segmentar cada vez mais seu público-alvo, não estaria reforçando esse estigma do direito transformado em exceção, já que, ao incluir determinada população, automaticamente exclui outras. A universalidade do direito encontra-se cada vez mais longe de ser factível (KOGA, 2001, p. 25).

Segundo Iamamoto (1985), o Serviço Social é uma profissão que está inserida na divisão sócio-técnica do trabalho com características singulares e tendo sua especificidade na atuação sobre todas as necessidades humanas de pauperização crescente. Sua prática está sujeita às condições históricas

conjunturais, ou seja, é uma prática em processo e em renovação, fato que deriva fundamentalmente das alterações verificadas nas formas de expressão e no aprofundamento das contradições que peculiarizam o desenvolvimento da sociedade.

Em 2004, as inquietações em torno do tema trabalho foram revigoradas quando iniciei minhas atividades na Coordenadoria Estadual de Apoio à Gestão Municipal da Política de Assistência Social (CGM)², na Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social (SETP), no Estado do Paraná. Essa secretaria foi formada pelo governo do Estado eleito em 2002 a partir da unificação das pastas da Assistência Social (ou seja, da então Secretaria da Criança e Assuntos da Família) com a da antiga Secretaria de Estado do Trabalho, aproximando ainda mais a política de assistência social à do trabalho, cujo financiamento, nessa área, é realizado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), sinalizando a preocupação com a inclusão social pela via do trabalho. A título de exemplo, coloco a citação que ilustra esse pensamento:

Em 1995, 17,51% da população ocupada no Paraná recebia até 1 salário mínimo e em 2001 essa participação atinge, aproximadamente, 19% do conjunto; em números absolutos, essa população de baixa renda passa de 764.175 entre os ocupados para 888.525. Por si só esta informação indica que a pobreza é uma condição que atravessa o próprio mercado de trabalho. Esta evidência pode ser interpretada como uma medida de subemprego no mercado de trabalho paranaense (VAZ e CARLEAL, 2003, p. 23). [...] o que indica a imprescindível integração entre as políticas públicas de trabalho e de assistência social (PARANÁ, 2003a).

² A (CGM) presta assessoramento técnico por meio dos dezoito escritórios regionais (que abrangem os 399 municípios do Estado do Paraná) da SETP, como forma de viabilizar o desenvolvimento de ações e serviços que atendam às demandas locais na área de Assistência Social, bem como estabelecer parcerias para a gestão de serviços de referência regional, mediante instituições de unidades oficiais, convênios com entidades especializadas e consórcios intermunicipais.

Entretanto, as discussões sobre a questão do trabalho, emprego ou ainda ocupação no plano da ação programática da Assistência Social aparecem como atividade de sobrevivência e/ou como trabalho informal. Para Tavares (2004),

Tratar o ‘setor informal’ como ação complementar às políticas de assistência é excluir o trabalho informal do processo de reprodução do capital, pois, assim, ele não cria riqueza, nem participa das relações sociais pelas quais os homens se organizam para se produzirem material e espiritualmente. O *locus* de debate para esse tipo de trabalho deixa de ser o interior da economia política, onde se desenvolvem as relações de produção, para ser o Estado, ou outra entidade que o represente, como, por exemplo, as organizações não-governamentais, que incidem no desenvolvimento de uma ‘economia popular’, distinta de uma economia capitalista. Infere-se daí que esse ‘setor informal’, cuja expansão é recomendada pelas instituições financeiras internacionais, se restringe a atividades de sobrevivência (TAVARES, 2004, p. 28).

As respostas às situações de vulnerabilidade apresentadas aos usuários da assistência historicamente passam pela discussão do enfrentamento da pobreza, mas, sem pensar as relações de trabalho e as novas ocupações, a geração de renda é problemática, pois a pobreza atravessa o mercado de trabalho. Segundo Dupas (2001), nas sociedades nas quais o emprego desempenha um papel central, não somente no que se refere à obtenção de renda, mas também à integração social do indivíduo e à própria formação de sua identidade pessoal, a mudança na lógica da produção global pautada no padrão das tecnologias da informação vem transformando de forma dramática o conceito de ocupação.

A Lei Orgânica da Assistência Social, em seu artigo 2³, entre seus objetivos propõe a promoção à integração ao mercado de trabalho. Para os profissionais do Serviço Social isso é um grande desafio, e obriga a aprofundar a questão, ou seja, entender a relação entre as Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Renda e a Política Pública de Assistência Social. Como isso é possível? Ora, a integração ao mercado de trabalho não é uma ação da Política Pública do Trabalho? Qual a interface (interfaces?) entre elas? É apenas a da sobrevivência? Qual a especificidade de cada uma dessas políticas? Ou, ainda, qual o papel do Estado na questão do trabalho, emprego e renda?

Quando recorri à literatura, constatei que os autores ressaltam que discutir o mundo do trabalho é essencial na atualidade, principalmente quando já se fala em uma sociedade do “não-trabalho”. No entanto, Tavares (2004, p.75) argumenta que “[...] o que ocorre é a mais completa desqualificação do trabalho, o que tem como resultado a intensificação do trabalho abstrato, como existência plena da mercadoria, com o que se aprofunda a alienação dos trabalhadores e de suas organizações”. Para Castells apud Dupas (2001),

A perda de uma relação estável com o emprego e o débil poder de negociação de muitos trabalhadores levam a uma maior incidência de tensões importantes na vida de suas famílias: desemprego temporal, crises pessoais, doença, dependência de droga, alcoolismo, perda da possibilidade de estar empregado, perda de ativos, perda de créditos. Muitas destas crises estão relacionadas e conduzem a um espiral descendente de exclusão social, em direção aos buracos negros do capitalismo informacional (CASTELLS apud DUPAS, 1999, p. 202).

Ainda, segundo Castells (2003), a natureza do trabalho possível de ser exercido na economia global é essencial ao entendimento da questão da

3 Tal artigo, segundo a nova Política Nacional de Assistência Social, aprovada em setembro de 2004, propõe a alteração dos artigos 2º e 3º da LOAS, uma vez que tal política propõe a identificação de ações de responsabilidade direta da assistência social e as em que atua como co-responsável.

exclusão. Sua investigação passa pela análise da lógica das cadeias produtivas, o que tem provocado profundas mudanças no paradigma do emprego.

Na sociedade salarial, são sujeitos do mundo trabalho: os empresários, os trabalhadores e o Estado. E aí, nessa relação, vê-se que os trabalhadores querem emprego digno, os empregadores querem lucro e o Estado, que teoricamente deve estar a serviço da sociedade, atuando como guardião das garantias sociais, nos últimos anos passa por uma forte reestruturação e um encolhimento de suas funções.

Como fazer com que esses interesses caminhem juntos, se é sabido que o mundo do trabalho encontra-se no curso de uma nova divisão internacional do trabalho, diante da expansão mundial do excedente estrutural de mão-de-obra e da reconcentração dos melhores postos de trabalho nos países mais ricos? De acordo com Alves (1997):

A economia mundial está passando por uma grande transformação que se manifesta tanto na base produtiva quanto nos âmbitos financeiro e político. Essas mudanças têm se refletido sobre os diversos mercados e estão, de algum modo, associados à emergência da denominada Terceira Revolução Industrial, à formação de blocos econômicos, ao grande aumento do volume de recursos transacionados no sistema financeiro internacional e ao fortalecimento do neoliberalismo como a expressão política desse novo processo. (...) Nesta perspectiva, os principais perdedores são os trabalhadores, os quais sofrem com a deterioração da qualidade e do rendimento do trabalho causada pela depreciação acelerada e, em alguns casos, irreversíveis do seu capital humano, diminuindo assim a probabilidade e/ou piorando a qualidade de sua reinserção no mercado de trabalho ou em atividades relacionadas ao auto-emprego (ALVES, 1997, p.23-24).

Em tempos de internacionalização da economia, de insegurança no mundo do trabalho, aqueles que vivem do trabalho cada vez mais dependerão de um sistema de proteção social estável, de políticas e de

programas governamentais. Mas, ao mesmo tempo, essa situação reduz a autonomia do Estado na formulação e implementação das Políticas Públicas.

A partir de minha trajetória profissional, e à luz dos estudos realizados no período de doutorado, é que delimitei como objeto de estudo a Política Pública do Trabalho, Emprego e Renda na década de 90 e sua interface com a política Pública de Assistência Social, no Estado do Paraná. Tal delimitação temporal justifica-se tendo em vista que é a partir de 1988, com a promulgação da nova Constituição Federal Brasileira, que, segundo Couto (2004), é balizadora da tentativa do estabelecimento de novas relações sociais no país. Sua regulamentação se dá nos anos 90, em um momento em que se configuram dois elementos centrais no país: globalização e reestruturação produtiva.

Os objetivos desta tese, portanto, são: identificar os fatores determinantes das relações de trabalho, emprego e geração de renda no Brasil na década de 90; identificar as formas de enfrentamento do processo de exclusão social face às transformações sócio-econômicas no Brasil contemporâneo; configurar as relações entre a Política Pública de Trabalho e Geração de Renda com a Política de Assistência Social, através de sua organização no Estado do Paraná.

A nossa hipótese é de que a nova lógica de acumulação capitalista é pautada na acumulação do capital financeiro em detrimento do capital produtivo. A acumulação está ancorada na revolução no campo informacional com o fracionamento das cadeias produtivas, através da revolução tecnológica na informática e nas telecomunicações. Isso nos coloca diante de um novo paradigma do emprego, que altera profundamente as relações sociais pautadas pela sociedade salarial. O processo de acumulação não é apenas “um processo

econômico, mas compreende também o desenvolvimento geral das relações sociais” (BOTTOMORE, 1983, p. 1).

As alterações ocorridas nas últimas décadas impactam além do aspecto econômico também na esfera individual em suas condições objetiva e subjetiva gerando insegurança em todos os sentidos. Esse é o sentimento mais presente: insegurança na vida diária no que se refere ao acesso e permanência no trabalho e à rede de proteção social.

Norteando os caminhos

Dessa maneira, independente do paradigma com que se está operando, um projeto de pesquisa deve apontar, em seu planejamento teórico-metodológico, a forma de conduzir a investigação, de modo a levar o pesquisador a responder às questões propostas; ou seja, que caminho irei percorrer. As escolhas expressam rumos de nossa vida, bem como nossa inserção na sociedade. Esse momento é fundamental para o nosso crescimento pessoal e profissional e, ao mesmo tempo, um desafio de superar angústias antigas e definir projetos futuros, pois a elaboração da tese “[...] tem a finalidade intrínseca que é a de inserir o projeto de trabalho que motivou o projeto pessoal mais amplo do estudioso. Objetiva assim explicitar a intencionalidade que perpassa e norteia esse projeto” (SEVERINO, 1991, p.137).

Nesse sentido, o método de investigação, entendido como movimento de apreensão da realidade, requer do investigador um esforço na tentativa de adotar procedimentos de pesquisa que lhe possibilitem realizar abordagens o mais próximo possível do real, apoiado em um instrumento de coleta de dados que seja apropriado para a realidade em questão.

Acredito que tais dados permitiram a análise das ações realizadas e das alterações nas condições gerais de vida da população envolvida. Busquei um aprofundamento no sentido de apreender as determinações históricas, sociais e econômicas do processo de definição da relação entre trabalho e assistência, como uma estratégia de atuação sócio-política através da realização de estudos bibliográficos, o que possibilitou uma avaliação mais qualitativa do objeto de estudo.

Para a coleta de dados, foi realizada uma pesquisa documental, com levantamento e análise de todo material que se constituiu em fonte de informação - leis, atas, relatórios, plano estadual de assistência, projetos e programas -, e uma pesquisa bibliográfica buscando enfocar a conjuntura mundial sobre a problemática do mundo do trabalho e sua particularidade no Brasil, bem como a ação do Estado frente à questão.

Entendo que a revisão da literatura não é uma etapa com início e fim, pois, à medida que novas idéias vão surgindo, e o projeto de trabalho vai tomando direção, novos textos e autores vão sendo acrescentados, ora focalizando, ora expandindo os conteúdos para situar o tema e delimitar o objeto de estudo. Assim, buscaram-se obras, artigos, revistas que pudessem contribuir para a análise teórico-prática.

A partir dos dados coletados, desenvolvi um processo de reflexão crítico e sistemático com apoio teórico para o desvelamento da realidade encontrada, perpassado ao longo da tese, para dimensões compreensivas e explicativas do contexto pesquisado. Inicialmente, destaquei alguns marcadores para a realização da revisão da literatura em torno das questões que acabam por evidenciar-se no decorrer de minhas reflexões. A questão social é entendida como pano de fundo dessa discussão, bem como o que aconteceu no campo dos direitos trabalhistas e sociais. Subjacente a essa discussão está a preocupação

com a exclusão social, fortemente ligada às mudanças ocorridas no mercado de trabalho. Torna-se, então, indispensável um entendimento da exclusão social.

Autores como Dupas, Pochmann, Antunes e Castells foram importantes interlocutores nessa caminhada. Busquei desenvolver as explicações a partir da apreensão do real com base numa perspectiva histórica, buscando, na dimensão concreta das relações sócio-econômicas e culturais, as suas determinações; relacionando os fatos estudados com os contextos sócio-históricos locais e nacionais.

Também foi fundamental a análise de conjuntura, pois, sem esse instrumental, não seria possível superar a simples descrição do objeto de estudo e realizar uma leitura crítica do processo no Estado do Paraná. A análise de conjuntura, como leitura crítico-histórica e interpretativa do real, foi utilizada como uma alternativa que, além de proporcionar o conhecimento temático exigido, permitiu a percepção crítica, os sentidos, os nexos de articulações, os significados dos acontecimentos dos atores, dos cenários, das relações de força e da articulação entre estrutura e conjuntura (MARTINELLI, 1993).

O primeiro capítulo apresenta uma análise histórico-sociológica do trabalho no Brasil, evidenciando que, a partir dos anos 90, o cenário é desafiador para aqueles que vivem do trabalho. No segundo capítulo, configurei as relações entre a Política Pública de Trabalho e Geração de Renda com a Política de Assistência Social, através de sua organização no Estado do Paraná, com vistas a identificar a sua interface. Assim, busquei explicitar que os “acontecimentos e as ações desenvolvidas pelos atores sociais nos diferentes cenários não se dão no vazio. Têm relação com a história, com as relações políticas, sociais e econômicas, com a forma de organização social” (MARTINELLI, 1993), sofrendo o impacto das relações de força e das determinações da estrutura social.

CAPÍTULO I

UMA ANÁLISE HISTÓRICO-SOCIOLOGICA DO TRABALHO NO BRASIL - UM CENÁRIO PERVERSO PARA AQUELES QUE VIVEM DO TRABALHO

1.1. TRABALHO, EXCLUSÃO E DIREITOS - ELITES POLÍTICO-ECONÔMICAS E DIREITOS TRABALHISTAS

Apesar do contexto atual ser extremamente desfavorável aos trabalhadores brasileiros, não se pode perder a visão de processo e dos ganhos significativos conquistados por eles na luta por melhores condições de vida e trabalho nas últimas décadas.

No final da década de 70 - momento de resistência à ditadura militar -, a busca por uma sociedade mais igualitária fez com que as discussões em torno do trabalho fossem remetidas à discussão da mudança social, relações de classe e relações de poder. Ou seja, ampliaram-se os discursos sobre o trabalho, formas de trabalho e sobre a própria forma de conduzir a política do trabalho.

Mas a história mostra que, no Brasil, as relações trabalhistas nem sempre foram pensadas sob a ótica do direito. Segundo Pinto (2003, p. 38), “o vínculo colonizador entre Portugal e Brasil significou-nos um grande atraso para a industrialização [...] pois o colonialismo lusitano teve sentido extrativista e predatório, quase de saque das riquezas nativas encontradas no novo território.”

Além dessa situação, Schwarz (1977, p.16) comenta que “a colonização produziu, com base no monopólio da terra, três classes de população: o latifundiário, o escravo e o ‘homem livre’, na verdade dependente”.

No período colonial, as relações de trabalho desenvolveram-se de modo distinto no campo e nas cidades. Na primeira forma, eram fundadas no

trabalho escravo. Nas relações urbanas, tinham-se as atividades artesanais de transformação e as atividades mercantis. Acerca disso, Pinto (2003), diz que:

[...] nas relações de parentesco ou afilhadismo entre os comerciantes e os então chamados agentes de comércio, embrião da categoria dos comerciários e que podem ser indicadas como ponto de partida das relações trabalhistas formadas mais tarde. Uma manifestação indicativa de germinação de uma semente trabalhista na ordem jurídica brasileira está no Código Comercial em 1850, o qual dizia respeito ao aviso prévio recíproco entre comerciantes e seus agentes ou auxiliares para a extinção de seu vínculo individual (PINTO 2003, p. 39-40).

Convém lembrar que a expressão “contrato de trabalho” foi utilizada no Brasil somente em 1935, com a lei 62, do Ministério do Trabalho. A denominação primitiva do contrato individual do trabalho foi “locação de serviços”. Foi também chamado de “contrato de salário” e ainda de “locação de trabalho”. A categoria “trabalho”, na historiografia brasileira, surge como preocupação para os legisladores enquanto questão no período final da escravidão, no século XIX, e preocupava políticos e patronatos.

Com a Abolição da Escravatura, em 1888, e a Proclamação da República, em 1889, há um impulso para a discussão do direito do trabalho no Brasil, mas não se pode perder de vista que a ordem econômica e social vigente “apontava uma sociedade com características autoritárias e conservadoras e opunha-se à eclosão de um movimento trabalhista” (COUTO, 2004, p. 86).

Conforme Rocha e Nunes (1993), no Brasil os primeiros surtos industriais dão-se entre os anos de 1844 e 1875, com as primeiras e limitadas manufatureiras. Até então, não se pode falar em um Estado “industrializante”. As condições de vida e de trabalho, nesse período, assemelhavam-se às ocorrências observadas no período da Revolução Industrial, na Inglaterra.

Condições extremamente precárias, longas jornadas de trabalho e emprego de mulheres e crianças. Os referidos autores ainda comentam o seguinte:

[...] a partir de 1885, como reflexo de uma situação para a qual converge uma série de fatores, que implantaram numerosas indústrias, os quais referem-se ao fluxo de capitais, ao incremento do volume de exportações e dos meios de pagamento [...] Ao fim do século XIX, ocorrem transformações políticas que culminaram com o fim da monarquia, instituindo-se uma República Oligárquica controlada pelos interesses de um poder rural exportados que têm no café os seus principais interesses. São, portanto, fundamentos de um Estado Oligárquico. O governo Central, anteriormente distante e ineficaz, deverá transformar-se em importante centro de decisões econômicas. Isso foi conseguido paradoxalmente mediante um processo de descentralização federal, o qual deu grandes poderes aos governos dos Estados, e transformou o Governo Central em projeção e instrumento dos Governos dos Estados cafeeiros. O novo Executivo Central financiará generosamente a imigração européia que abastecerá de mão-de-obra a região cafeeira. Os excedentes de café serão adquiridos em grande escala pelo Governo, para estocagem e defesa dos preços (ROCHA e NUNES, 1993, p. 85).

Kowarick (1987) ressalta que o Brasil foi o último país das Américas a abolir a escravidão, sendo caracterizado nas vésperas da promulgação da Lei Áurea como:

‘um país sem povo’, porque entre senhores e escravos perdurava enorme massa de pessoas destituídas de propriedade e de instrumentos produtivos, desempenhando tarefas acessórias, sobrevivendo em pequenas glebas de terra ou vagando pelos campos e cidades sem função econômica estável e precisa (KOWARICK, 1987 p.35).

Rocha e Nunes (1993) comentam que o tipo de tratamento dispensado ao escravo dependia de três variáveis principais:

O preço de compra do escravo, a rentabilidade da produção escravista no mercado e a capacidade de trabalho de cada escravo individualmente. O escravo trabalhava até 18 horas por dia, sendo que o proprietário tinha o direito de aplicar os castigos físicos sem interferência do poder público. As jornadas estavam relacionadas com a extração do máximo da capacidade produtiva no menor período, e os castigos serviam para garantir a submissão ao trabalho (ROCHA e NUNES,1993, p. 83).

O tráfico interno do escravo da cidade para o campo continua existindo até 1863. Nesse contexto, ainda existiam os fluxos de crescimento da cidade de São Paulo vinculados ao complexo cafeeiro, e são as ferrovias⁴ que expandem o café pelo Brasil. E é no centro mais dinâmico da economia - ou seja, no cafeeiro - que persiste a utilização do trabalho escravo. Assim, ocorreu um grande fluxo de escravos para o Vale do Paraíba, ocorrendo o mesmo fenômeno, anos mais tarde, na região oeste de São Paulo e em Minas Gerais⁵.

Nesse contexto é que brota a discussão do trabalho livre⁶: “A fórmula utilizada pela grande propriedade cafeeira foi a importação de estrangeiros, inicialmente da Itália, posteriormente da Espanha, Portugal e Japão, [...] dispostos a submeter-se à disciplina do trabalho” (KOWARICK, 1985, p. 12).

4 A importância das estradas de ferro para a economia cafeeira é analisada por Silvio Sergio no livro *Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil*, São Paulo : Alfa Omega, 1976.

5 - No livro *Trabalho e vadiagem : a origem do trabalho livre no Brasil*, Lúcio Kowarick detalha melhor esse fluxo dos escravos.

6 “A partir de 1880, tornou-se cada vez mais patente que o trabalho compulsório não poderia perdurar. Contudo, mesmo se o trabalho cativo continuasse lucrativo, na medida em que o processo econômico no seu conjunto se desenvolvesse, surge a contradição entre escravidão e uma acumulação que se realiza em forma crescente. As contradições entre escravismo e mercantilização da economia advêm, portanto, da necessidade de desenvolver as forças produtivas enquanto um processo oriundo da expansão do capital tomado no seu conjunto, e não apenas da atividade cafeeira tomada *strictu sensu*. A reprodução do capital em escala crescente ampliada, que paulatinamente iria incluir uma gama variada de atividades urbanas e rurais, ao necessitar de braços iria colocar a necessidade de se desvencilhar da imobilização e esterilização de recursos inerentes à aquisição e manutenção do trabalhador cativo.” (KOWARICK, 1987: 81)

É importante ressaltar aqui, conforme Cruz (2005), que a expressão “trabalho livre” é usada em antonímia ao trabalho escravo, nada tendo a ver com o trabalho assalariado, que, por sua vez, é antônimo de trabalho autônomo, trabalho eventual e trabalho avulso.

Sendo a mão-de-obra nacional utilizada de forma secundária e acessória,

Até serem realmente necessários para o sistema de fazendas, os brasileiros livres pobres apenas representam um papel marginal na economia dominante, com os plantadores de café continuando a duvidar de que eles pudessem proporcionar um substituto satisfatório para os escravos até as vésperas da abolição” (KOWARICK, 1985, p.63).

Majoritariamente, o trabalho, até então, era escravo e negro. O trabalho escravo aparece caracterizado sempre como negativo, arcaico. O trabalhador, que se encontrava, na sua maioria, no meio rural, era visto como desqualificado e preguiçoso. Além disso, eram analfabetos, o que os impedia do direito ao voto⁷, e viviam em extrema dependência econômica (PINTO, 2004, p. 41).

As primeiras inserções de migrantes europeus⁸ deram-se em grandes propriedades cafeeiras através da “parceria do endividamento”⁹, que basicamente pode ser entendida da seguinte maneira: o fazendeiro financiava os gastos inerentes à chegada, inclusive o transporte, e a instalação, numa primeira

7 A expansão do voto ao analfabeto só foi assegurado com a Constituição de 1988. Artigo 14.

8 - Inicialmente os primeiros estrangeiros a chegarem no Brasil, foram os italianos, posteriormente os espanhóis, portugueses e japoneses.

9 “ Nesse sentido ,é de grande interesse a Experiência realizada pelo senador Vergueiro,poderoso fazendeiro da região Oeste de são paulo,que já em 1846 importara 363 famílias provenientes da Suíça e da Alemanha. Com o fito de dinamizar o traslado de braços, é formada a Vergueiro & Cia,que contrata com o Governo de São Paulo, em 1852, a vinda de 1500 colonos .” KOWARICK (1987,p.71)

fase, do colono e sua família. Os lucros advindos das plantações tinham de ser divididos com os proprietários. A dívida do colono deveria ser paga, e este só poderia deixar a fazenda quando a dívida já estivesse saldada. As contravenções eram julgadas pelas instâncias legais e as famílias deveriam plantar e cuidar de um número determinado de cafezais.

Semelhante à “parceria do endividamento” foi a criação da Lei de Alocação do Trabalho (1879) que, como refere KOWARICK (1987),

[...] previa um contrato de trabalho de cinco anos e o aprisionamento do colono que deixasse de cumprir suas cláusulas, fundamentalmente o reembolso da passagem ao fazendeiro que o importara e a impossibilidade de procurar outro emprego sem a posse de um certificado emitido pelo seu antigo patrão, em que constasse a situação de suas dívidas. [...] O fazendeiro, ao imobilizar recursos com o adiantamento da passagem, superexplora a mão-de-obra importada por meio da expoliação implícita ao processo da fixação coercitiva nas fazendas (KOWARICK, 1987, p. 89).

Posteriormente, em 1881, o governo de São Paulo passou a pagar metade dos custos de transporte, devendo o restante ser saldado pelo imigrante ao fazendeiro, que o importava. Tal financiamento representou o início da ruptura do círculo de violência inerente ao processo de imobilização do trabalhador. Embora mesmo com essa iniciativa, ainda em 1884, metade dos imigrantes encontrava-se numa situação de escravos brancos sem qualquer possibilidade de escapar desta condição a não ser através da fuga.

Ao final de 1881, o governo começou a reembolsar inteiramente os gastos dos fazendeiros com o pagamento das passagens e, em 1885, passou a subsidiar diretamente o custo do transporte do imigrante. “O custo de transporte,

componente básico para a criação de um mercado de trabalho, é coletivizado pelos financiamentos do governo” (KOWARICK, 1985, p. 90).

Esse projeto perdura até a eclosão da Primeira Grande Guerra Mundial (1914-1918), quando o fluxo migratório começa a diminuir. Ainda em 1902, o governo da Itália proíbe a imigração subsidiada. Assim, os fazendeiros voltam-se para a importação de portugueses e espanhóis e, a partir de 1908, os japoneses passam a integrar a força de trabalho brasileira.

É por meio do Estado que a classe dos “potentados rurais” capta os excedentes necessários para mobilizar a força de trabalho necessário para levar adiante a acumulação do capital.

A questão histórica fundamental do século XIX, no Brasil, foi a superação de uma modalidade produtiva alicerçada nas correntes das senzalas, principalmente a partir de 1850, quando a escravidão perde suas fontes de reprodução com o término do tráfico africano e, depois de 1880, é substituída à crescente pressão social e política. [...] cada província encontrou caminhos diversos para solucionar o problema do trabalho quando a abolição tornou-se irreversível (KOWARICK, 1987, p. 19).

Para KOWARICK (idem), “a superexploração da força de trabalho esteve exemplarmente presente no processo de constituição do mercado de trabalho livre no Brasil”. Para ressaltar essa afirmativa, o autor faz referência à parte do discurso proferido em 1884, na Câmara dos Deputados, para evidenciar o sentido que a importação de trabalhadores teve para a grande propriedade:

É impossível obter salário baixo, sem violência, se existirem poucos trabalhadores e muitos que queiram empregá-los [...]. É evidente que necessitamos de trabalhadores [...] de modo a incrementar a competição entre eles e, desta maneira, os salários serão rebaixados em decorrência da lei da oferta e da procura (KOWARICK, 1987, p.89).

Sobre isso, Couto (2004) comenta que:

O trabalho assalariado só foi ser uma condição exigida pelos imigrantes, que, fugindo das guerras, aqui se instalaram, principalmente no Sudeste e Sul do país, substituindo gradativamente o trabalho escravo e significando a introdução de elementos novos, não só em termos de cultura, mas também quanto à consciência de direitos e deveres nas relações de trabalho e na convivência social de modo geral. Essa demanda encontrou uma elite pouco disposta a negociar e a ceder e uma estrutura social também pouco afeita a mudanças (COUTO, 2004, p. 89).

Como bem lembram Rocha e Nunes (1993), pela Constituição de 1891 houve uma reafirmação do Estado no mercado e nas relações de trabalho; a regulamentação das relações entre trabalhadores e patrões era vista como prejudicial e atentatória à livre circulação de mercadorias, mais especificamente na compra e venda da força de trabalho. Esses autores relatam que “praticamente a legislação trabalhista inexistia. As questões trabalhistas caíam na jurisdição do Código Penal: daí a afirmação repetida de que a questão social na Primeira República não passava de um caso de polícia” (p. 85).

A República retratada na Constituição de 1891 não poderia deixar de refletir ideais de proteção e respeito ao trabalhador, por inspiração natural do Abolicionismo e da pregação condensada da encíclica *Rerum Novarum*, do papa Leão XIII, da qual foi contemporânea.

Segundo Manrique (1989), na América Latina a Igreja Católica sempre desempenhou um papel muito importante, e sua significação social e política foi notavelmente acrescida ao longo do domínio colonial.

Ela determinou os intelectuais orgânicos e, durante muito tempo, a categoria intelectual mais típica, monopolizadora dos serviços relevantes – a ideologia religiosa, a filosofia, a ciência da época, a educação, a moral, o ordenamento dos costumes, a própria noção de justiça -, foi a dos intelectuais clericais (MANRIQUE, 1989, p.44).

É importante ressaltar, como bem lembra Manrique (1989), que a Igreja movia-se no interior de um projeto mais geral de reforma social, cujo principal conteúdo era a luta pela recuperação da hegemonia cristã, quando esta começou a perigar em função tanto da influência marxista quanto da resposta liberal. E, para esse fim, as encíclicas papais são instrumentos importantes no estabelecimento das normas genéricas para o exercício da fé católica, sem contar o fato de que encontram condições diferenciadas conforme o meio em que se implementam.

A encíclica *Rerum Novarum* menciona a necessidade de tocar no cerne da questão social, esclarecendo que essa tarefa compete à Igreja em razão da relação que existe entre a sua causa e a do bem-comum. Manrique (1989) comenta que

Assim como a propriedade privada é um direito natural outorgado e reconhecido pela divindade, a organização do Estado e da sociedade está sujeita à vontade de Deus - por isto, quando os socialistas lutam contra o Estado, operam ‘contra a justiça natural’ [então] a Igreja na *Rerum Novarum* propõe ‘humanizar’ a ação dos proprietários dos capitalistas (MANRIQUE, 1989, p.50).

Houve uma pressão por parte dos países capitalistas centrais sobre os países periféricos no sentido de que estes enfrentassem mais efetivamente a problemática social e trabalhista. A questão central nessa orientação estava na preocupação da emergência do plano internacional da Revolução Soviética, necessário para manter ideologicamente as organizações sociais. No final do século XIX as primeiras associações surgiram com a função precípua de

[...] a defesa dos interesses da classe trabalhadora, isto é, lutar por uma contínua melhoria nas condições de emprego e salário através do uso da greve como instrumento de pressão sobre os empregadores (ROCHA e NUNES, 1993, p. 90).

A fusão de fatores internos e externos - internamente, a Abolição da Escravatura e, externamente, a Primeira Guerra e o Tratado de Versalhes, a Convenção de Genebra (1921) e a criação da Organização Internacional do trabalho (OIT)¹⁰ - motivaram, na segunda década do século XX, a atividade caracteristicamente trabalhista. Aparecem, no Brasil, alguns parlamentares mais sensíveis à questão social propondo a legislação de vários aspectos das questões trabalhistas e sociais. Mas é lógico que não se pode perder de vista que as preocupações em torno do direito não estão dissociadas do Estado e da economia. Segundo Correias apud Dallegrave Neto (2002, p.51), “O conceito de

10 Em 1919, ano da criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), o artigo 2º da Convenção nº 2 já tratava sobre a criação de um Serviço de Emprego. Posteriormente, em 1948, a Convenção nº 88 tratou especificamente do Serviço Público de Emprego e definiu como sua finalidade principal a garantia, em cooperação com outras agências públicas ou privadas e de maneira coordenada com outras políticas, do melhor funcionamento possível do mercado de trabalho, sendo parte integrante do objetivo maior de garantir o pleno emprego e o desenvolvimento. Nesse sentido, a Convenção passa a definir normas ao funcionamento e à manutenção de um serviço público e gratuito de emprego aos seus países-membros, com vistas a combater os problemas do desemprego advindos do período pós-guerra.

Direito encerra um discurso de caráter prescritivo, produzido por quem detém o poder”.

Há, nesse período, um rápido crescimento populacional urbano e, com ele, a emergência de uma classe média. Isso, a partir de 1919, começa a intervir nas relações de trabalho. Esse fato é decorrente da pressão dos trabalhadores no Brasil (após as mobilizações de 1917 e 1918)¹¹ e da pressão internacional.

Desse modo, na base do contrato de locação de serviços disciplinado, em 1916, no Código Civil brasileiro, começaram a vicejar leis de interesse próprio do trabalhador e de tratamento específico da relação jurídica de que era um dos sujeitos, atingindo categorias mais organizadas. Nesse contexto, é que se originam as primeiras leis sobre acidentes de trabalho, em 1919; previdência social, em 1923 (Lei Eloy Chaves); férias, em 1925; e estabilidade, em 1923.

As primeiras caixas de aposentadorias e pensões abrangiam apenas os ferroviários, marítimos e portuários, categorias fundamentais para a economia agro-exportadora do café. Como não havia a obrigatoriedade por parte do empregador de fornecer assistência médica aos seus trabalhadores quando adoeciam, estes buscavam nas santas casas de misericórdia o tratamento devido. Mas não era fácil para eles serem atendidos, pois precisavam se utilizar, muitas vezes, da apresentação de um político. É a ‘ideologia do favor’ presente mais uma vez. Segundo dados de Santos (1987),

11 -De 1901 a 1914 somam-se 129 greves, sendo 91 em São Paulo e 38 em várias outras cidades. Em 1917, há greves em quase todos os setores industriais, que prosseguem, em 1919, lutando por melhores condições de trabalho. Segundo alguns estudiosos, como Pinheiro e Hall (1981), a greve geral de julho de 1917, em São Paulo, foi a manifestação política mais impressionante na Primeira República. Nesse momento, as reivindicações vão desde o aumento do salário, passando pela abolição do trabalho noturno para mulheres; abolição da exploração dos trabalhadores menores de 14 anos; jornada de 8 horas e semana inglesa; aumento de 50% em todo o trabalho extraordinário. ROCHA ;NUNES (1993,p.90)

Em 1926, funcionavam 33 caixas de aposentadorias e pensões, similares à primeira criada, tanto por seu escopo, quanto por seu esquema de financiamento. Este foi o ano, também, em que, pelo decreto legislativo nº 5.128, o governo é autorizado a criar o Instituto de Previdência para os funcionários da União, no qual o Estado passa a desempenhar as funções correspondentes ao do empregador privado nas caixas e pensões empresariais, transformando, pelo decreto 19.646, de 31 de março de 1927, a previdência social dos servidores públicos em matéria de competência exclusiva do governo. [...] só depois do início da legislação social, *strictu sensu*, preocupada, em princípio, com os problemas da equidade, por via compensatória, que se desencadeia alguma ação estatal no sentido de atender às demandas sindicais quanto aos problemas mais diretos e poder-se-ia dizer antecipatórias, que se criavam na origem da acumulação industrial (SANTOS, 1987, p.25-26).

Isso ocorreu não só na medida em que a sociedade urbana se projetou no quadro econômico, social e político do país, mas também pelas mudanças sócio-culturais de um modo geral e, em particular, pelo estágio alcançado pelo movimento operário. Aos trabalhadores rurais, nenhuma política social lhes foi destinada, por dois motivos, de acordo com Rocha e Nunes (1923): primeiro, as formas pelas quais se organizam as relações de trabalho no campo, cuja principal característica era o monopólio da aristocracia rural sobre a posse da terra, fazendo com que a relação com os trabalhadores fosse de troca de favores; e, segundo, a repressão ostensiva por parte do Exército aos movimentos sociais camponeses até 1930 (Canudos, Contestado, Juazeiro e Caldeirão)¹², que reivindicavam, não a aplicação direta de políticas sociais, mas, basicamente, a posse da terra.

12- Na República Velha, conquanto não se trabalha com o conceito da questão social, a exemplo do trabalho escravo no século XIX, experimenta-se um quadro difuso de rebelião social urbana e rural, que se traduz em eventos muito diferenciados no conflito em praticamente todo o 'sertão' brasileiro. Canudos (1895-1898), Contestado (1912-1916), Juazeiro (1899-1934) e Caldeirão (1936-1938) são episódios muito diversos, com conotações ora de messianismo puro, ora de luta pela terra, violentamente combatida pelas armas da República. Todos eles sugerem um território dos sertões e no espaço social definido como setor de subsistência da economia brasileira. Os líderes e seguidores desses movimentos constituem uma população pobre, mestiça e desintegrada da economia agrícola - exportadora e urbana, que não era o chamado pólo dinâmico da economia brasileira.

Historicamente a intervenção do Estado na vida econômica resultou em uma eliminação da liberdade de contratar; a autonomia privada teve sua esfera diminuída pela ordem legal posta. Desta forma, o conteúdo da relação contratual deixou de ser determinado exclusivamente pelos interessados, sendo agora balizado pelas normas de ordem pública, o que a doutrina chama de dirigismo contratual (ROMAR, 2001, p. 30).

As relações de trabalho se alteram nos anos 20. O imigrante já não é mais sinônimo de limpeza e ordem e brota uma tentativa de valorização do trabalhador nacional, pois o migrante passa a ser negativo, visto como “rebelde”, pois, segundo KOWARICK (1987), a primeira geração de trabalhadores composta de estrangeiros nas atividades do campo e da cidade foi influenciada pelo movimento anarquista. Para Santos (1987),

Entre 1893 e 1927, é possível relacionar pelo menos cinco leis repressivas da atividade político-sindical do operário urbano, todas visando, sobretudo, à expulsão de trabalhadores estrangeiros por motivos de militância sindical. Atribuía-se à infusão da experiência sindical européia na vida operária brasileira, via imigração, a responsabilidade pela crescente mobilização da força de trabalho urbano; e, de acordo com o ideário laissez-fairiano, fora da ordem do mercado só existia a ‘ordem’ da coação, ou por outra, dava-se estabilidade à ordem do mercado pela repressão. Os magros resultados alcançados, entretanto, levariam outros atores privados a reconsiderarem o papel da força de trabalho industrial e as normas que deviam dar estabilidade à ordem social. É desse reconhecimento que surgiram as iniciativas de caixas de aposentadorias e pensões de índole remedial, isto é, compensando, minimamente, as deficiências na distribuição de benefícios, regulada estritamente que era pelo mercado na esfera acumulativa. E nesta esfera apenas o Estado poderia interferir, caso o desejasse, o que, em absoluto, correspondia à orientação da elite. Assim, cria-se o descompasso entre a política social compensatória, iniciada em 1923, e a política social via regulação do processo cumulativo, que só se inicia após a Revolução de 1930 (SANTOS, 1987, p.65-66).

A partir da década de 20, há uma coibição da migração, que deixa de ser uma proposta oficial do governo. O processo de urbanização permitiu a

homens e mulheres uma nova circularidade pela cidade e a industrialização ampliou a utilização da mão-de-obra feminina e infantil, tornando-se necessário, portanto, reger com novos parâmetros de comportamento e sociabilidade e construir padrões de comportamento femininos e masculinos. Esse foi o papel da medicina, juntamente com a ação da Igreja e do Estado, no contra-fluxo do discurso eugenista-higienista¹³.

O governo ainda procura o trabalhador ideal, apesar de já estar desvinculado do trabalhador imigrante, particularmente depois das intensas manifestações operárias e populares dos anos de 1917-1919. Ou seja, o processo de migração e a intensa urbanização exigiam novas formas de comportamento ditas “civilizadas”¹⁴. Sobre isso, Matos (2000) acrescenta que:

As ações da Igreja, do Estado e particularmente da medicina foram convergentes e decisivas para disciplinar homens e mulheres. [...] Sob influência da doutrina positivista, concentraram suas atenções no binômio família-cidade, base da proposta de estruturação do Estado, em que o conceito de pátria se baseava na família. Essa era vista, mais do que nunca, como sustentáculo de um projeto normatizador, cujo desenvolvimento re-equacionou seu papel e sua inserção social na cidade, já que a ‘nova família’ fora estimulada a desenvolver práticas sociais que se adaptassem ao novo, ao moderno. [...] Procurando interferir na construção da ordem civilizatória calcada no progresso e na superioridade moral dos indivíduos, pretendendo criar sujeitos eugenizados, os eugenistas penetraram e passaram a interferir em diferentes esferas - da família ao trabalho, dos comportamentos políticos aos sexuais e desempenhando uma influência marcante no delineamento dos perfis de gênero (MATOS, 2000, p.25-46).

¹³ “Os esforços dos eugenistas concentravam-se em organizar, facilitar, regenerar e acelerar os efeitos da seleção natural sobre o espécie humana, através dos princípios de hereditariedade, ou seja, incentivar a reprodução dos melhores dotados e proibi-la (seja por confinamento, eutanásia ou esterilização compulsória) aos socialmente inaptos.” (MATOS, 2000: 47)

¹⁴ MATOS, Maria Izilda Santos de. *Meu lar é um botequim : alcoolismo e masculinidade*. São Paulo : Companhia Editora Nacional, 2000.

Dentro do discurso eugênico, destacavam-se, entre os vários males que assolavam o país, a verminose, o analfabetismo, a doença de chagas, a sífilis, a tuberculose e a prostituição.

O ideário positivista marca o final do século XIX e, segundo Severino (2001), ele se implanta no Brasil por intermédio das novas elites de intelectuais provindos das modestas burguesias comercial e burocrática. No dizer de Cruz Costa apud Severino (2001, p. 59) refere que “com sua dupla inspiração: a filosófico–científica e a teleológico-religiosa, resultando daí sua utilização como arma do apostolado religioso do Brasil, desempenhado por Miguel Lemos e Teixeira Mendes”. De acordo com esse autor,

Na segunda metade do século XIX, ocorreram mudanças mais substantivas na cultura brasileira, sem dúvida ligadas a outras tantas mudanças que aconteceram no plano socioeconômico. Muitas idéias modernas vão se consolidando e se impondo de modo especial, entre os filhos da burguesia comercial e burocrática que se formavam nas faculdades de direito, de medicina, nas escolas militares e escolas técnicas. Foram se formando então gerações de novos intelectuais - militares, médicos engenheiros - ‘mais próximos das ciências positivas graças à índole de suas profissões (CRUZ COSTA apud SEVERINO, 2001, p. 60).

A construção dessa ordem civilizatória, calcada no progresso e na superioridade moral dos indivíduos, pretendia criar sujeitos eugenizados. Para isso, os eugenistas promoveram ações em uma cadeia relacional direta entre civilização, pátria e progresso. Quem vai levar essa ordem é o “homem”, pois a mulher, nessa época, não votava, e em torno dela o que se tem é a imagem da mãe¹⁵ e da família - esta última identificada como a célula da sociedade. Ao

¹⁵ Segundo MATOS (2000), a representação simbólica ideal da mulher era a da mulher dedicada às tarefas do lar. Qualquer outra função que não fosse a de mãe e esposa, realizada no aconchego do lar, era entendida como acessória e desviante.

homem cabia a função de pai-provedor, função viabilizada pelo trabalho. Matos (2000) contribui para uma melhor compreensão sobre isso, quando diz que:

Valorizava-se o Homem por sua capacidade de ação, patricidade e objetividade, sucesso, força, iniciativa, e vinculavam-se os atributos da virilidade ao trabalho, que deveria desempenhar uma função central na vida do homem, fazendo-o sentir-se reconhecido e aceito socialmente. O trabalho cumpria também a função de nomear o mundo subjetivo do homem, fazendo-o por meio de uma tentativa de eliminar o que nele havia de duvidoso, impreciso e disforme (MATOS, 2000, p. 42).

Havia uma conexão entre as palavras ordem, trabalho e progresso presente nesse conjunto de questões. Segundo Matos (2000), o sucesso da estratégia discursiva residiu no fato de transformar o trabalho num dos princípios do sistema. O Estado, ao regular o processo produtivo,

[...] legisla sobre as condições de exploração do trabalho pelo capital [...] As funções do Estado se ampliam no século XX, não apenas devido à luta pela igualdade, mas essencialmente devido à complexidade da sociedade e ao acirramento da concorrência capitalista. Os impasses das crises deste sistema de produção levaram a grandes modificações nas funções do Estado (COSTA, 2000, p. 35).

Uma importante modificação acontece após 1930, ano do início de um processo de grandes transformações econômicas e sociais sustentadas pela urbanização e pela modernização econômica. Isso se dá porque a industrialização, apesar de já existente, passa a ser a base do crescimento econômico. Há intervenção do Estado nas relações de trabalho, como intermediário entre empregados e empregadores, basicamente pelo atrelamento

do movimento sindical ao Estado e pela concessão de uma legislação trabalhista. Sobre isso, Theodoro (2004) diz que:

O Estado passa a ter um papel essencial, não somente no que concerne à promoção de políticas de proteção ou de estímulo à atividade econômica privada, mas também como ‘Estado-empresário’, intervindo seja diretamente, seja estabelecendo diretrizes gerais em setores estratégicos. É a partir dessa perspectiva que, em busca da melhoria das comunicações e do transporte, o Estado vai dar início à construção de grandes rotas inter-regionais por rodovias ou por estradas de ferro, o que permitirá a ligação das regiões do país. [...] Possibilitando a unificação do mercado consumidor - o que beneficiou em especial a produção industrial do eixo Rio-São Paulo, que passou a contar com um mercado mais extenso em detrimento da indústria incipiente de outras regiões, principalmente do Nordeste (THEODORO, 2004, p. 95-96).

1.2 O ESTADO, A INDUSTRIALIZAÇÃO E OS MOVIMENTOS SINDICAIS

De acordo com Couto (2004), o Brasil de 1930 a 1964 viveu a presença da legislação social na área do trabalho, sendo que o caráter populista e desenvolvimentista marcou a trajetória sócio-histórica e as linhas mestras que sustentaram os governos que exerceram poder nessa época.

A regulamentação das relações entre capital e trabalho foi a tônica do período, o que parece apontar uma estratégia legalista na tentativa de interferir autoritariamente, via legislação, para evitar conflito social. Toda a legislação trabalhista criada na época embasava-se na idéia do pensamento liberal brasileiro, onde a intervenção estadual buscava harmonia entre empregadores e empregados. (COUTO, 2004, p. 95).

Para esse fim, foram criados, em 1930, os ministérios do Trabalho (através do decreto 19.443) e da Indústria e Comércio, um sistema corporativo, instituindo as condições para se formalizar os sindicatos¹⁶, que necessitavam da aprovação do ministério para funcionar; da sua participação nos conselhos mistos e permanentes de conciliação e de julgamento; e da aplicação das leis que regulam os trabalhadores¹⁷.

Com a implantação do Estado Novo, em novembro de 1937, é promulgada a nova Constituição, determinando que somente o sindicato regularmente reconhecido pelo Estado tivesse representação legal. A regulamentação da Constituição se dá através do decreto-lei 2.377, de 8 de julho de 1940, que normatiza o recolhimento ou unidade sindical, o imposto sindical e a intervenção sobre os sindicatos. É importante observar que, por causa do imposto sindical compulsório, os sindicatos passam a manter serviços assistenciais médicos e jurídicos.

A partir de 1964, a ditadura militar intervém em diversos sindicatos, cassando ou prendendo seus dirigentes. No final da década de 70, ainda antes do processo de redemocratização (que iria iniciar em 1985), o movimento renasce com o nome de “novo sindicalismo”, representado principalmente pelos metalúrgicos do chamado ABC paulista (que compreende as cidades de Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul).

Segundo Oliveira (1996), o modelo adotado na década de 30 foi o de acumulação financeira através da previdência social, e serviu diretamente para a construção de indústrias nacionais, ao mesmo tempo em que forneceu a imagem do Estado como “doador” e ampliador de direitos sociais. O período de

¹⁶ Em 31 de março de 1931, é promulgado o decreto 19.770, que estabelecia critérios e exigências que deveriam ser preenchidos no processo de reconhecimento do sindicato por parte do Ministério do Trabalho. Além disso, a Lei de Sindicalização, como ficou conhecida, proibia qualquer tipo de propaganda ideológica no sindicato. (ROCHA e NUNES, 2003: 104).

¹⁷ CARONE, 1991 apud COUTO, 2004.

1930 a 1945 caracteriza-se economicamente pelo desenvolvimento industrial via substituição das importações, facilitado pela crise do modelo agrário-exportador determinada pela grande depressão de 1929. Desse modo, é possível observar que

O significado do setor industrial no início do período pode ser quantificado quando se verifica a contribuição que o mesmo trazia para o total da economia nacional, na ordem de 10%. Essa contribuição derivava principalmente dos produtos têxteis, calçados, móveis e produtos alimentícios, ao lado da produção de bens intermediários, como cimento e ferro-gusa. Na década de quarenta, o Brasil alcançou a primeira realização industrial de grande importância. Esta se associa às circunstâncias criadas pela II Guerra Mundial frente à necessidade de instalar bases aéreas no território nacional para o trânsito dos aviões de guerra para a África e Europa, quando os Estados Unidos negociaram a implantação de uma unidade siderúrgica que veio constituir a Cia. Siderúrgica Nacional, pertencente ao Estado. Desta forma, observa-se que o Estado começa a desempenhar um papel direto no processo de acumulação (ROCHA e NUNES, 1993, p. 97).

Segundo Faleiros (1983), Getúlio Vargas, chefe da Aliança Liberal, ficou no poder até 1945, data de sua derrubada por um golpe de Estado. A democracia formal, então, foi restabelecida, sendo o general Eurico Gaspar Dutra eleito presidente da República em 1946. Eleito em 1950, Getúlio Vargas voltou ao poder, até seu suicídio, em 24 de agosto de 1954. No contexto político, a reorganização do Estado brasileiro caracterizou-se pela presença de Getúlio Vargas por um período de quinze anos no poder. Em relação a isso, Rocha e Nunes acrescentam que

[...] existia uma crise de hegemonia devido à disputa de diferentes classes na sucessão da oligarquia cafeeira, após 1937, um período com características ditatoriais. Neste período, ocorreu uma reordenação das relações entre Estado e Sociedade, com maior intervenção do Estado no

sentido do estabelecimento de políticas sociais que objetivavam garantir o processo de industrialização e o controle do movimento dos trabalhadores [as reivindicações insistiam nas questões referentes aos acidentes de trabalho, salários e jornadas] (ROCHA e NUNES, 1993, p. 98).

Em 1939, é constituída a Justiça do Trabalho e, em julho de 1943, é aprovada a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT)¹⁸. Essa Constituição reuniu uma legislação relacionada com a organização sindical, a previdência social, a proteção ao trabalhador e a justiça do trabalho, e regulou as relações entre trabalhadores e empregadores. Dessa forma, modernizou as relações de trabalho no país.

Segundo COUTO (2004), a CLT reuniu a legislação da área desde 1930, como também

[...] criou a carteira de trabalho, instituiu jornada diária de oito horas, férias remuneradas, salário-maternidade e criou a área de segurança e a medicina do trabalho. Assim, consolidava-se de maneira sistemática um rol de direitos que orientavam o governo Vargas no sentido de manter atrelado à sua tutela o campo dos direitos relativos ao trabalho, organizando as relações entre o capital e o trabalho (COUTO, 2004, p.103).

O contexto econômico-político e social referente ao período de 1945 a 1964 caracteriza-se por um crescimento vertiginoso da industrialização, constituindo-se numa nova etapa no processo de substituição das importações, como podemos verificar nos dados a seguir:

¹⁸ John D.French, em seu livro *Afogados em leis : a CLT e a cultura política dos trabalhadores brasileiros* (São Paulo, Perseu Abramo, 2001), apresenta o papel exercido pela legislação trabalhista e pelo sistema voltado à sua administração no jogo político do populismo.

O número de operários aumentou cerca de meio milhão, nos anos de 40-50, chegando, em 1950 a 1.256.807 e em 1960 a 1.700.824. Entre 1920 a 1960, a população operária aumentou 579,2% e a população geral 231,6%.[...] Até 1955, a industrialização privilegiou a indústria nacional, enquanto no governo de Juscelino Kubitschek, no período (1956-60), inicia a abertura do capital estrangeiro. A política desenvolvimentista do governo de JK é descrita por Singer como um esforço à acumulação; a internacionalização da economia e do processo decisório (amplo favorecimento do capital estrangeiro e uma política salarial associada ao aumento da produtividade). Era preciso dedicar um volume crescente de trabalho para: a) produzir mais bens de produção; b) produzir mais artigos de exportação; c) construir Brasília e a rede de transportes que a interligasse com os principais centros urbanos do país (ROCHA e NUNES, 1993, p.109).

Mesmo neste contexto crescente de postos de trabalho, os sindicatos continuavam sob o controle do Estado através da conhecida “Lei de Sindicalização”.

O movimento contraditório de esgotamento do populismo acirrava crescentemente os impasses entre as necessidades políticas de atendimento das demandas colocadas pelos trabalhadores e a impossibilidade de contemplá-las nos marcos do modelo de acumulação capitalista adotado (Oliveira, 1986). Associa-se a esse período um processo de rápida urbanização, ampliando-se, nesse contexto, o papel do Estado através de políticas sociais como respostas pontuais às reivindicações específicas dos trabalhadores.

Porém, no que diz respeito ao trabalhador rural, tem-se que fazer referência às Ligas Camponesas, organizadas pelos camponeses nordestinos devido à situação de trabalho de absoluta expropriação. As Ligas, além de representarem o principal instrumento de mobilização e organização das massas rurais, “simbolizavam, sobretudo, a concretização da luta pela reforma agrária, redirecionando o combate contra a exploração, conduzindo-o diretamente para a luta pela terra” (THEODORO, 2004, p. 60).

Em 1954, acontece a 2ª Conferência Nacional de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas¹⁹, organizada pelo movimento das Ligas Camponesas e a organização em sindicatos, da qual resultou a fundação da União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil. É somente nesse momento que o Estado veio a se manifestar, criando, em 1955, o Serviço Social Rural, ligado ao Ministério da Agricultura, atendendo, dessa forma, às reivindicações assistencialistas tanto da burguesia rural como dos próprios trabalhadores rurais.²⁰

Somente em 1964 é que foi criado o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FUNRURAL). Os benefícios propostos²¹ eram: assistência à maternidade, auxílio-doença, aposentadoria por invalidez ou velhice, pensão aos beneficiários (por morte do segurado), assistência médica e auxílio funeral.

O período da ditadura militar, de 1964 a 1985, foi politicamente marcado por um regime autoritário. Os militares recorreram à CLT para intervir nos sindicatos e prenderem líderes sindicais, excluindo a participação dos trabalhadores. Esse período pode ser dividido em duas fases: de 1964 a 1974 e após 1974.

A primeira fase foi conhecida como “milagre econômico”, que se justificou pelo arrocho salarial (ROCHA e NUNES, 1993). Couto (2004) especifica que, nesse período, a economia brasileira apresentou altos índices de crescimento e o consumo de bens duráveis alcançou patamares nunca antes

¹⁹ -Em 1953 foi organizada a 1ª Conferência Nacional de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas em São Paulo. Fruto do trabalho desenvolvido pelas comissões e delegados realizou-se a 2ª Conferência Nacional de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas.

²⁰ É com a fundação da Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) que o movimento dos trabalhadores rurais terá o seu auge.

²¹ Seu financiamento era composto de 1% sobre o valor dos produtos agropecuários utilizados como matéria-prima no caso das empresas industriais e também de contribuições facultativas dos segurados no valor de 8% sobre o mínimo de três e máximo de cinco salários. (ROCHA e NUNES, 2003: 118)

vistos. Foram construídas estradas, hidrelétricas e também foi consolidado um grande parque industrial no Brasil.

O crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) revela o ‘milagre’. Em 1971, o PIB cresceu 11,3%; em 1972, 10,4%; e, em 1973, 11,4%. Um resultante desse “milagre econômico” foi o crescimento da dívida externa, que, entre 1969 e 1973, saltou de US\$ 4 bilhões para US\$ 12 bilhões, chegando, em 1984, a US\$ 100 bilhões. E, a partir de 1974, inicia-se o período de crise econômica interna e internacional.

Em 1964, ocorre o golpe militar, quando os militares assumem o poder no Brasil. Habert apud Couto (2004, p.119), diz que “ o golpe foi uma reação das classes dominantes ao crescimento dos movimentos sociais, mesmo tendo estes um caráter predominantemente nacional reformista”.

Para esse fim, os militares usaram como estratégia a força da repressão, da tortura e da censura. Usaram e abusaram dos atos institucionais “como forma de estabelecer as regras de convivência entre eles e a sociedade em geral” (COUTO, idem).

Quanto aos sindicatos, Erickson apud Rocha e Nunes (1993) diz que:

Em 1964, o Ministério do Trabalho interveio em 70% dos sindicatos com mais de 5.000 membros, 38% dos com 1.000 a 5.000 membros, e em 19% daqueles com menos de 1.000 membros; em termos absolutos, 409 sindicatos e 43 federações. Para reforçar o controle sobre os sindicatos, são instituídas as Leis de Greve (Lei nº 4330, de 1º/06/64) e é criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que gerou a perda da estabilidade no emprego (ERICKSON apud ROCHA e NUNES, 1993, p. 123).

Também, no contexto econômico, a década de 70 notabilizou-se pela crise econômica capitalista no Brasil, como retrata Salinas (1997) a seguir:

O período dos anos 70 notabiliza-se pela crise econômica capitalista como parte integrante do sistema, a América Latina sofre também de uma forma particular as características desse movimento geral. [...] entre 1974 e 1975, registra-se o momento mais intenso dessa crise [...]. Durante esse período, emerge o fenômeno da inflação, da estagnação e do desemprego em economias como a britânica e a italiana. Nos Estados Unidos, irrompe o que posteriormente haverá de acompanhar sua economia como traço crônico: o déficit no comércio e a perda da competitividade em alguns setores industriais. O fator que compete à superprodução de capital adquire particular importância para a América Latina. Porque, com a contração da demanda que acompanha a crise, esse capital não investido produtivamente desloca-se em direção à esfera da circulação sob a forma mais arcaica de acumulação: ao empréstimo, e como corresponde a tal época, sob pressão cambial, o preço do dinheiro é determinado pelos donos do capital. [...] Havendo um derrame de empréstimo às economias de nosso continente, com aumentos paulatinos das taxas de juro e a diminuição muito mais rápida das rendas líquidas do capital financeiro (SALINAS, 1997, p.131).

Os principais elementos da crise econômica dos anos 70 são assim resumidos por Capellari (2000): a primeira alta dos preços do petróleo, em fins de 1973; a combinação entre recessão e inflação presente nos anos seguintes; a segunda alta dos preços do petróleo e a elevação dos juros em 1979.

A crise financeira internacional, desencadeada pela política americana de recuperação de sua economia, somada aos choques do petróleo, implicou na necessidade de todos os países, principalmente aqueles que buscavam o desenvolvimento, como era o caso do Brasil, de promover fortes ajustes internos em sua economia durante a década de 80²².

²² CAPELLARI, Clayton Pedro. *Brasil : concentração de renda –indicadores sociais e política econômica nos anos 80*, 2000. Dissertação de Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Essa dissertação, orientada pela professora-doutora Noêmia Lazzareschi, teve como objetivo investigar o aprofundamento da concentração de renda no Brasil e sua relação com a degradação da qualidade de vida da maioria da população brasileira, durante os anos 80. Segundo Cappelari, durante a segunda metade dos anos 70, houve um agravamento da crise econômica nos países altamente desenvolvidos, principalmente nos Estados Unidos. Dessa forma, a economia americana, por ser o centro dinâmico do capitalismo mundial, teve papel decisivo nessa crise internacional, pois a forma como foram resolvidos os problemas provocou muitas consequências no sistema econômico.

Economicamente, o Estado desempenhou, nesse período, um papel central no processo de acumulação. Ou seja, o Estado como empresário passou a ser a fonte mais importante de capital de investimento. Porém, o crescimento econômico foi acompanhado de um arrocho salarial e de um controle intenso sobre o movimento sindical. Um panorama dessa época é relatado por Rocha e Nunes (1993):

Nas eleições de 1974, o descontentamento com o regime de 64 é manifestado com voto maciço na oposição. Este processo acompanha a crise econômica e torna clara a piora das condições de vida das classes médias e populares. [...] a partir de 1974 e principalmente de 1978, o Estado se vê obrigado a ampliar paulatinamente a participação dos trabalhadores e coloca a questão social como prioritária, desenvolvendo projetos nesta área (ROCHA e NUNES, 1993, p.123).

O período que compreende o final da década de 70 em diante corresponde a uma era fértil na vida brasileira, refletindo um processo, mais global, de grandes transformações sócio-econômicas e políticas. De acordo com Dias (1993),

A industrialização acelerada da produção, sustentada pela transformação do conhecimento científico em tecnologia, pela informática; o crescimento demográfico, a urbanização crescente, a expansão dos meios de comunicação de massa, transformando o planeta em uma ‘aldeia global’, a serialização da mídia, entre outros fatores da vida moderna, são responsáveis por uma mudança substancial no viver dos homens, individual e coletivamente (DIAS, 1993, p. 139).

O final da década de 70 é marcado por novos sujeitos, novas práticas sociais que requeriam um novo sindicalismo. Esse panorama é retratado por Mattoso (1995):

A partir da última metade da década de setenta, embora com a redução do patamar econômico, é retomada a discussão sobre os caminhos e alternativas para a economia e sociedade brasileira interrompida quando do golpe militar. [...] Completava-se a estrutura industrial do paradigma tecnológico e produtivo da Segunda Revolução Industrial, e, conjuntamente com a crise econômica e social do regime militar, entrava na cena política e social nacional uma classe trabalhadora bastante ampliada, diversificada e concentrada nos setores dinâmicos da acumulação e que, não se contentando com os temas exclusivamente sindicais, reivindicavam um 'outro' desenvolvimento. Novos sujeitos, novos lugares políticos e novas práticas sociais caracterizando um novo período na história brasileira, ampliando o espaço democrático, e criaram-se novos direitos e demandas sociais [...]. A crise estrutural e a desarticulação progressiva do padrão de desenvolvimento do Brasil nos anos 80 acontecem simultaneamente à emergência de um novo padrão tecnológico e produtivo e podem ser entendidas como resultado do processo 'de desestruturação da ordem econômica mundial' [somada a isso, a ruptura do compromisso social do pós-guerra levou à crescente desestruturação do mundo do trabalho na década de 80] (MATTOSO, 1995, p.125-126).

Nesse contexto político, a partir de 1974, e principalmente de 1978, o governo brasileiro está sob o comando do presidente Ernesto Geisel (1974-1979), governo de transição para a abertura política. O Estado se vê obrigado a ampliar paulatinamente a participação dos trabalhadores e coloca a questão social como prioritária. Na previdência social, há um incremento em suas atividades assistenciais, e o mais urgente foi a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social, em junho de 1974.

Na primeira metade da década de 80, houve a transição do regime militar, que era representado pelo seu último presidente, João Batista de Oliveira Figueiredo, para um governo civil por meio de eleição indireta,

promovido pelo Congresso Nacional, quando Tancredo Neves foi eleito. Este, porém, não chega a tomar posse, pois vem a falecer alguns dias depois. Assume, então, o vice-presidente José Sarney, que governou o país de 1985 a 1990. Seu governo foi marcado pelo controle do processo inflacionário, buscado por meio da combinação de uma rígida política fiscal e monetária, com controle dos preços oligopólicos, principalmente tarifas públicas. Contudo, os resultados desse conjunto de medidas implementadas não foram suficientes para diminuir o nível da taxa de inflação. Couto (2004, p. 143) diz relata que “o governo Sarney foi democrático, de recorte assistencialista e promoveu a transição para as eleições diretas para presidente da República”.

O pensamento teórico da época demonstra com clareza os caminhos seguidos pelo regime militar e suas conseqüências, como afirma Capellari (2000):

Em 1982, o país enfrenta dificuldade para fechar o balanço de pagamento e recorre formalmente ao Fundo Monetário Internacional: estas dificuldades são decorrentes da crise do endividamento externo. A renda per capita manteve-se praticamente inalterada nos anos oitenta. Contudo, as taxas de inflação, que começaram a década com 110,2% ao ano em 1980, terminariam em 1989 em 1.782,9% ao ano, tornando o descontrole inflacionário um pesado ônus para a classe trabalhadora (CAPELLARI, 2000, p. 34).

O período de aumento acelerado do desemprego se confunde com o período em que foram adotadas medidas macroeconômicas que objetivavam a contenção do crescimento econômico em função da preocupação de autoridades econômicas com o cenário internacional adverso. O aspecto mais marcante do ajustamento observado no início da década de 90 está relacionado ao emprego no setor industrial. O esforço da indústria em resposta ao processo de abertura

comercial passou pelo enxugamento dos quadros de pessoal, envolvendo a reestruturação organizacional e produtiva das empresas.

A economia brasileira dos anos 80 foi marcada por graves desequilíbrios externos e internos que exigiram das autoridades a implantação de inúmeros ajustes econômicos, com conseqüências desfavoráveis para o emprego e renda da maior parte da população brasileira²³. Com base em Capellari (2000), no que se refere à concentração de renda, tem-se que a parcela da população classificada como 50% mais pobres, que tinha 14,1% da renda nacional no início dos anos 80, terminou a década com uma participação de 11,9%. Com relação ao desemprego, em 1980, 2,8% da população economicamente ativa (PEA) estava desempregada; no final da década, esse percentual já era de aproximadamente 4%.

O trabalho no Brasil, nos anos 80, não pode ser pensado desvinculado da situação mundial. O Brasil situa-se como um país capitalista periférico, com um processo de industrialização tardio e acelerado, marcado pela incorporação de novas tecnologias, submetido à lógica da divisão internacional do trabalho imposta pelos países capitalistas centrais. Sobre isso, Dias (1993) refere que:

Ao se examinar a produção brasileira e a distribuição dos trabalhadores por setor de atividade econômica, observa-se uma diminuição da participação no setor primário, um contingente expressivo e mais ou menos fixo na indústria de transformação, ou setor secundário, e o crescimento do setor de serviços, expressão do fenômeno da terceirização da economia, também observado em países desenvolvidos [...] coexistindo relações primitivas de trabalho ao lado de métodos modernos de gestão (DIAS, 1993, p. 140).

²³ No início da década de 80, o Brasil enfrentou uma forte recessão: o PIB, em 1980, foi de 7%, e, no período entre 1981 e 1990, caiu para 2%.

Segundo Salama (1999), é na chamada periferia capitalista que as formas da crise nas suas dimensões de exploração e acumulação se tornam mais socialmente destrutivas e politicamente perversas. De acordo com DIAS (1993), a busca de equilíbrio fiscal, monetário e da balança de pagamentos tem como conseqüências o desemprego e o empobrecimento da população, traduzidos na situação de pobreza crítica e na deterioração da atenção às necessidades básicas: saúde, habitação, educação, saneamento e transporte. Ou seja, foi na área social em que os reflexos do ajustamento da economia²⁴ brasileira foram mais sentidos pela população.

Mesmo com a repressão política ainda existente, houve inúmeras greves, como as que aconteceram região do ABC paulista, que se constituíram no maior foco de organização e resistência de trabalhadores. Com isso, alguns acontecimentos tomaram destaque:

Além do sentimento de parte dos trabalhadores contra a exclusão social, a miséria, o despotismo das chefias e os baixos salários, e até por estas questões, a entrada em cena dos trabalhadores na política brasileira, no final da década de 70, representou a demanda mais ampla por direitos - em muitos aspectos elementares - de moradia, de melhorias salariais e de justiça social e, principalmente, por se fazer presente na sociedade, interferindo com alguma eficácia no processo de transição política do país, ao mesmo tempo em que foi fundamental para a ampliação das conquistas democráticas (RODRIGO apud CAPELLARI, 2000, p.103).

²⁴ ...a busca pelo saldo positivo da balança comercial, com a finalidade de obter divisas para o pagamento da dívida externa; estagnação econômica, expressa pelo PIB(Produto Interno bruto), que em dezembro de 1988 era o mesmo de 1980; inflação crescente, de uma taxa de 110% ao ano, em 1980, passou a 1.037 ao ano, em 1988; a virtual falência do Estado, com uma dívida pública interna que em 1980, representava 6,4% do PIB passando a 35%, em 1988. (PIRES apud Dias, 1993, p.140)

Na área sindical, do fim dos anos 80 até o início dos anos 90, o movimento sindical brasileiro consolidou a negociação coletiva de trabalho como um dos espaços fundamentais para a normatização das relações de trabalho. A reorganização do pensamento sindical brasileiro possibilitou a formação de um organismo sindical nacional que reunisse todos os trabalhadores do país, tanto do setor urbano quanto do rural: as centrais sindicais - Central Única dos Trabalhadores (CUT) e a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT).²⁵

A década de 80, no Brasil, foi um período histórico de profundas transformações políticas na sociedade brasileira causadas principalmente pelo tensionamento entre as forças políticas representadas no Estado, que deu a direção social ao governo, e pela mobilização da sociedade civil para a aprovação da nova Constituição Federal de 1988, denominada “Constituição Cidadã”.

Segundo Cruz (2005) a Constituição no seu preâmbulo fixa a destinação do Estado Democrático de Direito, afirma ser este destinado a assegurar, dentre outras coisas, o exercício dos direitos sociais e individuais, o bem estar social, a igualdade e a justiça. No artigo 1.º, ao fixar os fundamentos da República, coloca entre eles, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e, no artigo 3.º, quando elenca os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, o Constituinte, coloca entre eles a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais.

Ao estabelecer os Direitos e Garantias Fundamentais, Capítulo I, do Título II, a Constituição estabelece no artigo 5º, dedicado aos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, a liberdade do trabalho e o liberdade de

²⁵ A estrutura da organização sindical brasileira começa pelos sindicatos, que se reúnem em federações, confederações e, por fim, se concentram nas centrais sindicais. As duas maiores centrais sindicais brasileiras são a CUT, com 3.221 sindicatos filiados em todo o país, e a Força Sindical, com 1.238 sindicatos filiados.

associação, em sentido amplo, direitos esses seguidos de perto pelos preceitos dos artigos 6 a 11, que integram o Capítulo II, do mesmo Título, que fixam todo o vasto rol de direitos sociais, encimados pela afirmação de ser o trabalho integrante dessa categoria de direitos, passando a discriminar os direitos constitucionais trabalhistas, detalhando as bases da livre associação sindical, do direito de greve entre outros.

Ainda, no artigo 170, a ordem econômica é fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, com a finalidade de assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados, entre outros princípios, a busca do pleno emprego e a redução das desigualdades regionais e sociais.

Na sequência da promulgação da Constituição Federal de 1988, outras leis foram criadas, com a intenção de proteger as garantias dadas os brasileiros. Destacam-se a lei Orgânica da Assistência Social, o Código de Defesa do Consumidor, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e, recentemente, o Estatuto do Idoso e as leis de defesa da mulher e do negro.

[E a Constituição] nasce em um contexto histórico onde há uma luta para se empreender uma mudança no modelo gerencial do Estado, com ênfase na proposta de mobilização, descentralização do poder e na criação de direitos sociais. [...] A nova Constituição Federal do Brasil, de 1988, nasceu marcada pela sua contradição histórica fruto da mobilização popular, da redemocratização da sociedade, num contexto onde a ofensiva neoliberal cobrava a redução do Estado na regulação econômica e social (COSTA, 2000, p.167-168).

Foi a partir da conhecida “Constituição Cidadã” que se estabeleceram modificações importantes no que se refere aos direitos sociais²⁶.

26 Segundo Couto, os direitos sociais entendidos como de segunda geração- são exercidos pelos homens por meio da intervenção do Estado, que é quem deve provê-los. É no âmbito do Estado que os homens buscam o cumprimento dos direitos sociais, embora ainda o façam de forma individual. Esses direitos vêm se constituindo desde o século XIX, mas ganharam evidência no século XX. Ancoram-se na idéia de igualdade, que constitui numa meta a ser alcançada, buscando enfrentar as desigualdades sociais. (2004,p35)

Segundo o seu artigo 6º, são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.

E, no que se refere ao título VIII do artigo 193, “a ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar social e a justiça social”. Nesse sentido, conforme o artigo 194, “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”, com competência²⁷ para o poder público, nos termos da lei, organizar a seguridade social.

Para Couto (2004), a concretização desses direitos depende da intervenção do Estado, estando atrelados às condições econômicas e à base fiscal estatal para ser garantidos. Além desses elementos, Barbalet (1989, p.107) complementa: “Os direitos sociais estão sempre condicionados a uma infraestrutura administrativa e profissional e, em última análise, a uma base fiscal: assim ficarão mais bem definidos não como direitos, mas como oportunidades condicionadas”. Sua materialidade se dá por meio de políticas públicas, executadas na órbita do Estado. Couto (2004, p. 184) diz que “no Brasil, os direitos sociais na área trabalhista foram os primeiros a ser garantidos na Constituição, sob a égide de um governo paternalista e autoritário, e ampliados num período de ditadura civil (1937-45), o que trouxe consequências importantes para o atendimento dessa categoria no Brasil”.

²⁷ Parágrafo único: compete ao poder público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

- I- universalidade da cobertura e do atendimento;
- II- uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III- seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV- irredutibilidade no valor dos benefícios;
- V- equidade na forma de participação no custeio;
- VI- diversidade da base de financiamento; e
- VII- caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos desempregados, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados

A Constituição Federal de 1988, no capítulo II, que trata dos direitos sociais, em seu artigo 7º, elenca 34 direitos sociais que visam a melhoria da condição social dos trabalhadores. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria da condição social:

- I- relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa nos termos da lei complementar, que preverá indenizações compensatórias, dentre outros direitos;
- II- seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário;
- III- Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS);
- IV- salário mínimo fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família como moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;
- V- piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho;
- VI- irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo;
- VII- garantia de salário nunca inferior ao mínimo, para os que percebem remuneração variável;
- VIII- décimo terceiro salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria;
- IX- remuneração do trabalho noturno superior à do trabalho diurno;
- X- proteção do salário na forma da lei, constituindo crime sua retenção dolosa;
- XI- participação nos lucros, ou resultados, desvinculada da remuneração e, excepcionalmente, participação na gestão da empresa, conforme definido em lei;
- XII- salário-família pago em razão do dependente do trabalhador de baixa renda nos termos da lei;
- XIII- duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho;

- XIV- jornada de seis horas para o trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento, salvo negociação coletiva de trabalho;
- XV- repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos;
- XVI- remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo em cinquenta por cento à normal;
- XVII- gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal;
- XVIII-licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias;
- XIX- licença-paternidade, nos termos fixados em lei;
- XX- proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei;
- XXI- aviso prévio proporcional ao tempo de serviço, sendo no mínimo de trinta dias, nos termos da lei;
- XXII- redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança;
- XXIII-adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei;
- XXIV- aposentadoria;
- XXV- assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até os seis anos de idade em creches e pré-escolas;
- XXVI- reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho;
- XXVII- proteção em face da automação, na forma da lei;
- XXVIII- seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa;
- XXIX- ação, quanto aos créditos resultantes das relações de trabalho, com prazo prescricional de cinco anos para trabalhadores urbanos e rurais, até o limite de dois anos após extinção do contrato de trabalho;
a) revogado; b) revogado²⁸

²⁸ O inciso XXIX, do artigo 7º da Constituição, regula o direito de ação quanto aos créditos resultantes das relações trabalhistas. Antes da Emenda Constitucional n.º 28, de 25 de maio de 2000, os prazos de prescrição eram diferenciados para os trabalhadores urbanos e rurais. Na redação original, existiam duas alíneas, 'a' e 'b'. A primeira estabelecia que os trabalhadores urbanos só podiam reclamar os créditos dos cinco últimos anos da relação contratual, prescrevendo esse direito dois anos após a extinção do contrato de trabalho, e a segunda estabelecia que os trabalhadores rurais poderiam reclamar sobre todo o tempo do contrato, prescrevendo também o direito dois anos após o término do contrato de trabalho. A Emenda 28 revogou as duas alíneas e acabou com o privilégio dos rurais, estabelecendo como único prazo aquele que era fixado anteriormente para os urbanos (Leocádio Cruz, 2004, texto didático).

XXX- proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil;

XXXI- proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência;

XXXII- proibição de distinção entre trabalho manual, técnico e intelectual ou entre profissionais respectivos;

XXXIII- proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito anos e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir dos quatorze anos; e

XXXIV- igualdade de direitos entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e o trabalhador avulso

Parágrafo único: são assegurados à categoria dos trabalhadores domésticos os direitos previstos nos incisos IV, VI, VIII, XV, XVII, XVIII, XIX, XXI e XXIV, bem como a sua integração à previdência social (BRASIL, 2003, p.20-22).

É de se evidenciar, nessa Constituição, a igualdade de direitos entre trabalhadores urbanos e rurais. Tal reconhecimento impacta de forma significativa no reconhecimento no seu artigo 200, que estabelece a competência do Sistema Único de Saúde (SUS)²⁹ de cumprir com as ações de saúde do trabalhador.

Para efeito dessa política, foi considerado como trabalhador todo indivíduo que exerce atividades laborais para sustento próprio ou de seus familiares, qualquer que seja sua forma de inserção no mercado de trabalho, nos setores formais e informais da economia, incluindo-se aqueles que não se encontram em atividade, por motivo de desemprego, aposentadoria ou incapacidade temporária.

Com essa posição, há o reconhecimento de que o trabalho informal e o desemprego são encarados como resultantes da conjuntura política

²⁹ A Lei Orgânica da Saúde (nº 8.080), em no seu artigo 6º, confere à direção nacional do Sistema Nacional de Saúde a responsabilidade de coordenar a política de saúde do trabalhador.

e econômica, e não um problema individual, embora o discurso neoliberal³⁰ insista em remeter as questões de emprego e desemprego para o plano individual.

Segundo COUTO (2004, p.156), “há um asseguramento de direitos trabalhistas, que pode ser compreendido pela consolidação do processo constitucional implementado desde 1946 e que, do ponto de vista individual, não é interrompido nem na Constituição de 1969, elaborada durante o regime militar”. A partir dos anos 90, o debate nacional passa a ser pautado pela abertura da economia, privatização, competitividade internacional e reestruturação produtiva. Todas essas questões introduzem modificações no cenário das relações trabalhistas, impondo às entidades sindicais uma preparação para negociações em outras instâncias.

Cinco foram os governantes nessa década e, com base em Couto (2004, p. 143), suas características podem ser observadas no Quadro 1.

Os programas de estabilização monetária ancorada no dólar, de liberalização comercial, de ajustes no padrão de competitividade e de alteração dos sistemas de proteção social, ganharam centralidade na agenda das políticas governamentais dos países latino-americanos durante os anos 90 (Pocchmann, 2000, p. 60-63).

Quanto à ação do Estado, há retração da ação pública na regulação das relações econômicas, individuais, setoriais, nacionais e internacionais, privilegiando a concorrência e competitividade em seus atributos privados e menosprezando as formas de regulação pública, com políticas

³⁰ Sônia Draibe, ao discutir sobre as políticas sociais e o neoliberalismo, comenta que “não há um corpo teórico neoliberal específico, capaz de distingui-lo de outras correntes do pensamento político. As teorizações que manejam os assim ditos neoliberais são geralmente emprestados do pensamento liberal ou de conservadores, que quase se reduzem à afirmação genérica da liberdade e da primazia do mercado sobre o Estado, do individual sobre o coletivo. E, derivadamente, do Estado mínimo, entendido como aquele que não intervém no livre jogo dos agentes econômicos”. (*As políticas sociais e o neoliberalismo*. Revista USP, São Paulo : USP, nº17, pp. 86-101).

compensatórias oscilando entre assumir políticas de bem-estar social e desenvolvimento econômico e social como dinamizador desse processo.

No sistema de proteção social, figuram três tendências marcantes: descentralização, privatização e focalização. O sentido neoliberal das reformas nos sistemas de proteção social implicou ajustes no gasto público, excluindo a perspectiva de transição para programas universais. Os processos tradicionais de exclusão social não foram contidos, mas agravados pelas recentes reformas. Apesar dos esforços impetrados nos anos 80 para a ampliação dos programas sociais e para o avanço da universalização, as reformas recentes contribuíram para a deterioração do setor público e a consolidação de diferenças cada vez maiores na qualidade dos serviços oferecidos aos distintos grupos sociais.

Alguns aspectos são fundamentais para a compreensão da última década, na qual, mundialmente, a ideologia neoliberal estabeleceu sua hegemonia. Primeiro, o paradigma tecnológico de base microeletrônica, com mudanças profundas na base tecnológica da produção e no sistema informacional e de comunicação, caracterizada como sociedade pós-industrial e por uma sociedade informacional. Depois, a liberalização dos mercados nacionais, a privatização irrestrita, com predomínio do econômico sobre o político, o cultural e o social, e a desregulamentação dos mecanismos de controle da economia, onde o mercado passa a ser o regulador e o dinamizador da vida econômica, com a predominância do capital financeiro em detrimento do capital produtivo. Por último, a ampliação do livre comércio e da globalização financeira, com acirramento da concorrência e com extensão das relações mercantis em quase todos os domínios.

Segundo Ramos e Reis (1997), entre os anos de 1995 e 1996, houve um aumento na taxa de desemprego na ordem de três pontos percentuais, suscitando um debate interno a respeito das tendências do comportamento do

mercado de trabalho “diante daquilo que poderia ser considerado início de uma crise na capacidade deste de absorver a oferta de mão-de-obra em meio à nova ordem vigente” (RAMOS e REIS, 1997, p. 2). Nesse período, a capacidade de absorção de mão-de-obra no setor industrial, historicamente um grande empregador, diminuiu de forma considerável, havendo, inclusive, redução de postos de trabalho em função do processo de abertura comercial - tônica da política econômica dos anos 90.

O esforço da indústria, em resposta ao processo de abertura comercial, envolveu a reestruturação organizacional e produtiva das empresas, passando pelo enxugamento dos quadros de pessoal. E, aqui, vale lembrar que os postos de trabalhos gerados nesse setor tradicionalmente são considerados como bons empregos por oferecerem abrigo à legislação trabalhista e melhores oportunidades de ascensão profissional.

O desemprego vivido no Brasil nas últimas três décadas levou os trabalhadores a sobreviver de expedientes na informalidade, precarizando cada vez mais as relações de trabalho, como se pode ver pelos dados. Para Ramos (1997),

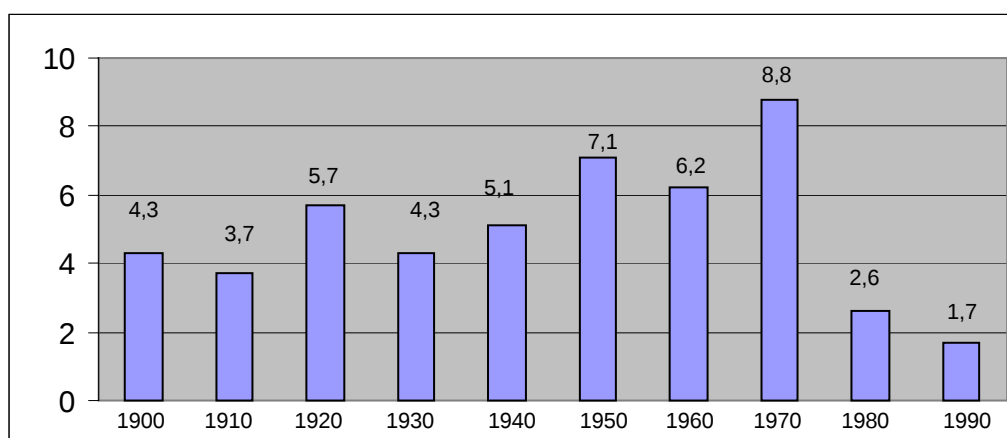
É patente a deterioração da qualidade de vida do emprego: há um aumento quase que constante na proporção de empregados sem carteira e trabalhadores autônomos, que correspondiam a cerca de 42% da População Economicamente Ativa (PEA), no início de 1991, e estavam no limiar de atingir 50%, de acordo com PME de agosto de 1996. Posto em termos de médias anuais, este índice de precariedade cresce continuamente, partindo de 0,428, em 1991, seguindo para 0,449, 0,458, 0,475 e 0,478 nos quatro anos seguintes, e alcançando 0,489 nos primeiros oito meses de 1996 (RAMOS, 1997, p.6).

Segundo Mattoso (2000), “para reduzir o desemprego e integrar ao mercado de trabalho mais de 1,5 milhão de trabalhadores anuais, seriam

necessárias taxas de crescimento entre 5% e 6%”. No entanto, o crescimento econômico no Brasil, nos últimos 20 anos, tem se situado numa média próxima a 2%, e com tendência de queda (vide gráfico 1). Devido às transformações tecnológicas e de todo o processo de reestruturação produtiva e gerencial, o crescimento econômico, quando vier, não mais se fará acompanhar da geração de postos de trabalho na mesma proporção, uma vez que o mercado de trabalho sofreu alterações acentuadas em seu perfil e nas formas de contratação ao longo dos anos 90.

Como traço central desse movimento, houve um processo de precarização dessa estrutura, ou seja, uma tendência de crescimento da parcela de indivíduos em inserções instáveis e/ou sem vínculos formais e de perda de participação do emprego nos setores produtivos mais modernos, organizados e dinâmicos, em especial na indústria e em alguns ramos de atividade de serviços.

GRÁFICO 1: TAXAS MÉDIAS ANUAIS DE VARIAÇÃO DO PIB BRASILEIRO POR DÉCADA NO SÉCULO XX



Fonte: FIBGE/BACEN, J. MATTOSO (2000, p. 26)

Dupas (2001) esclarece que a capacidade de gerar postos de trabalho em cada país depende do grau de desenvolvimento nacional de sua

força de inserção na economia mundial, e que a qualidade dos postos de trabalho tende a estar associada tanto ao desenvolvimento tecnológico e à organização do trabalho quanto às condicionalidades impostas pela regulação no mercado nacional de trabalho.

Para ampliar as oportunidades de emprego, duas medidas são necessárias: a econômica, por meio de políticas ativas e passivas, e a institucional. A adoção de políticas ativas implica em orientar os investimentos públicos para projetos com alto poder multiplicador, como aqueles de infraestrutura produtiva (transporte, saneamento básico, eletrificação rural, irrigação) e de infraestrutura social (saúde, educação, habitação popular). Esses gastos têm o raro atributo de ampliar a produtividade do sistema econômico, produzindo empregos. Porém, o autor observa que as políticas passivas de garantia de renda aos trabalhadores desempregados e formação profissional não devem ser abandonadas, sugerindo, ainda, que se amplie o seguro-desemprego para até doze meses, segundo a faixa de idade (PRADO, 1998, p.90-91).

Quanto à formação profissional, Prado (1998, p. 91) lembra que os “empregos são gerados por economias em crescimento, por novos investimentos produtivos, e não pela disponibilidade de trabalhadores qualificados”. As mudanças institucionais, para ampliar a absorção de trabalhadores pela economia, são alterações que precarizam o contrato e as condições de trabalho e/ou reduzem direitos trabalhistas e eventualmente previdenciário.

Depois de 1994 foram introduzidas diversas medidas pontuais no campo das relações de trabalho, que contribuíram para alterar a determinação do uso e da remuneração do trabalho no Brasil particularmente em três aspectos fundamentais da relação de emprego: remuneração, alocação e contratação de trabalhadores e jornada tempo de trabalho (Krein, 2001). Além disso, houve

alteração nos procedimentos de solução dos conflitos, especialmente com a introdução das comissões de conciliação prévia, que implementam novas formas de solucionar os conflitos individuais de trabalho (vide Quadro 2).

Porém, organismos de proteção aos direitos trabalhistas lembram que essas medidas, já utilizadas em alguns países, não diminuíram o desemprego. Pochmann (1998) comenta que um elemento também determinante do emprego refere-se

ao sistema de relações de trabalho que, ao impor os parâmetros regulatórios básicos do mercado de trabalho, contribui para o estabelecimento do maior ou menor grau de concorrência no interior da classe trabalhadora. Quanto mais democrático e centralizado o padrão de contratação coletiva de trabalho, e mais reguladas as formas de contratos irregulares, maiores as possibilidades de homogeneização do padrão de uso e remuneração da força de trabalho (custo de mão-de-obra e as relações de trabalho) (POCHMANN, 1998, p. 51).

Considerando que o emprego que assegure o acesso ao sistema de proteção social continua tendo papel central na obtenção de renda, como integração social e na própria formação pessoal dos indivíduos, a sua falta e/ou precarização das relações de trabalho leva à exclusão - à vulnerabilidade, portanto. A melhor política social continua sendo a geração de postos de trabalho para todos, mediante a implementação de alternativas que possibilitem a reversão do atual quadro de desemprego. A esse respeito, Nogueira (2001) comenta o seguinte:

O tema do não-trabalho, assim como todas as questões relacionadas ao trabalho, ao emprego, não são temas de natureza técnica; eles têm a ver com a maneira como nós escolhemos viver em sociedade. Eles são temas de natureza política e social e portanto eu acho que não encontram solução a não ser no campo político e social (NOGUEIRA, 2001, p.175).

Em geral, se reconhece que a existência das políticas sociais é um fenômeno associado à constituição da sociedade burguesa específico ao modo capitalista de produzir e reproduzir-se, a partir do reconhecimento da questão social³¹ inerente às relações sociais nesse modo de produção. Mas, afinal, qual é o papel das políticas sociais no processo de acumulação capitalista? Segundo Vieira (1992, p. 21), “não se pode analisar a política social sem remeter à questão do desenvolvimento econômico, ou seja, à transformação quantitativa e qualitativa das relações econômicas, decorrentes do processo de acumulação capitalista”. Essa questão leva a pensar sobre a relação estabelecida entre a política social e a política econômica. Segundo Shons (1999),

As políticas sociais só podem ser entendidas no interior de um quadro no qual se concebe o Estado, que gera ações de proteção social como uma entidade perpassada pela luta de classes, onde interesses distintos se enfrentam, os quais, por sua vez, têm um papel dinâmico na definição e na intermediação ou não de demanda dos serviços sociais: conferem, desta forma, , uma ambigüidade às ações das políticas sociais, ora favorecendo as classes do capital nas suas diferentes manifestações, ora promovendo um acesso mais real das classes trabalhadoras aos bens da sociedade (SHONS, 1999, p. 14).

Para Vieira (1992, p. 22), “a política social é uma maneira de expressar as relações sociais cujas raízes se localizam no mundo da produção”, e aqui temos que lembrar que, na lógica capitalista, a função do Estado é o da acumulação e o da legitimação, conseqüentemente a valorização do capital através da criação de valores materializados nas mercadorias que satisfazem as

³¹ Segundo Marilda Vilela Iamamoto (1998:27), “a questão social é apreendida como um conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação de seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade”.

necessidades humanas, obtidas, de resto, pelo trabalho humano cuja reprodução se dá através do salário.

Mas os anos recentes são reveladores da afirmação da precarização das relações de trabalho. O desemprego tornou-se estrutural e, o que é muito comum, de longa duração, levando suas ‘vítimas’ a sobreviver na informalidade. Yazbek (2004) comenta que

A violência da pobreza é parte de nossa experiência diária. Os impactos destrutivos das transformações societárias em andamento, vão deixando suas marcas sobre a população empobrecida e oprimida: é o aviltamento do trabalho, o desemprego, são os empregados de modo intermitente e precário, é o trabalho que não liberta, são os que se tornam não empregáveis e supérfluos [...]. tantas outras situações que anunciam os limites da condição de vida humana dos pobres, dos excluídos e dos subalternizados em nossa sociedade (YAZBEK, 2004, p.2).

No âmbito restrito da Política Pública do Trabalho, na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 10, “é assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação”.

Nos termos que determina o artigo 239 da Constituição, os recursos provenientes da arrecadação das contribuições para o Programa de Integração Social (PIS)³² e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP)³³ foram destinados ao custeio do programa de seguro-desemprego, do Abono Salarial e, conforme o parágrafo 1º do artigo 239, pelo menos 40% ao funcionamento de programas de desenvolvimento econômico -

32 O PIS foi criado pela lei complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970.

33 O PASEP foi criado pela lei complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970.

esses últimos a cargo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

A lei 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regulamenta o seguro-desemprego e o abono, também institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), órgão colegiado tripartite e paritário, composto por representantes dos trabalhadores, dos empregados e do governo, que atua como gestor do FAT. Trata-se de um fundo especial de natureza contábil-financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), destinado ao custeio do programa de seguro-desemprego, do abono salarial e do financiamento de programas de desenvolvimento. Segundo dados da Secretaria de Estado do trabalho, emprego e promoção social (PARANÁ, 2003b, p. 79), sua natureza financeira é constituída:

- pela arrecadação do PIS - 0,65% sobre a receita bruta das empresas - e do PASEP - 1% do total das receitas correntes e de capital das empresas, fundações e autarquias do serviço público;
- pela remuneração de empréstimos do BNDES: 40% dos recursos do FAT são repassados ao BNDES para aplicação em projetos de investimento com garantia de geração de emprego e renda; o retorno financeiro desses investimentos é incorporado ao patrimônio do FAT;
- pela remuneração de depósitos especiais, recursos depositados nas instituições financeiras oficiais para programas específicos como o Programa de Emprego e Geração de Renda (PROGER) e o Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF), cujos rendimentos financeiros reverterem ao patrimônio do FAT;
- pela remuneração dos saldos remanescentes do pagamento de seguro-desemprego e abono salarial, tendo em vista que os recursos para esses pagamentos são depositados na Caixa Econômica Federal (CEF) e estão sujeitos à remuneração, enquanto os pagamentos não forem efetuados aos trabalhadores beneficiários e reverterem ao patrimônio do FAT;
- pela quantia de 20% dos recursos oriundos da contribuição sindical (prevista na CLT), que integram o patrimônio do FAT.

Dentre as funções do Codefat, estão as de elaborar diretrizes para programas e para alocação de recursos, de acompanhar e avaliar seu impacto social e de propor aperfeiçoamento da legislação referente às políticas. E igualmente importante é o papel que exerce no controle social da execução dessas políticas, no qual estão as competências de análise das contas do fundo, dos relatórios dos executores dos programas e de fiscalização da administração do FAT.

Portanto, a Política Pública de Trabalho, Emprego e Renda compreende tanto ações de natureza macroeconômica - que, pela indução do desenvolvimento da economia, visam, de forma indireta, manter ou gerar postos de trabalho - como também ações dirigidas diretamente a segmentos específicos ou, até mesmo, a indivíduos que buscam a inserção ou re-inserção no mercado de trabalho. No Brasil, essa política é operacionalizada pelo Ministério do Trabalho e Emprego, em parceria, entre outras instituições, com as secretarias estaduais do Trabalho e sob orientação de conselhos de políticas públicas correlatas, estruturadas nas três esferas de governo, organizada em dois sistemas: o Sistema Público de Relações de Trabalho e o Sistema Público de Emprego.

O Sistema Público de Relações de Trabalho compreende um conjunto de ações, medidas, leis, entidades e programas relacionados com a questão das relações e condições de trabalho. É o campo das relações entre capital e trabalho. Em relação a isso, Cacciamali, Kon e Banko (2000) comentam que:

O sistema público do trabalho e renda no Brasil, inspirado na política pública internacional no campo do trabalho, apoiado por recursos do FAT, é composto por quatro segmentos principais: seguro-desemprego, capacitação profissional, intermediação de mão-de-obra e micro-crédito. Excetuando o primeiro, que atende apenas aos empregados permanentes registrados, e o segundo, que se orienta em geral para o mesmo grupo, os dois programas remanescentes focalizam grupos populacionais vulneráveis - econômica e socialmente (CACIAMALLI, KON e BANKO, 2000, p.74).

O Sistema Público de Emprego compreende o conjunto de diretrizes, normas, programas, projetos e ações voltadas à inserção ou re-inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho, tanto pela via da colocação no emprego formal como pela do apoio às outras alternativas de renda, inclusive a remuneração temporária do trabalhador desempregado através do seguro-desemprego. Esse aparato institucional operacional e a rede de conselhos correlata são denominados de Sistema Nacional de Emprego (SINE), que foi estruturado de conformidade com as recomendações da Convenção nº 88 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 1944, da qual o Brasil é signatário, e que preconizou um sistema público e gratuito. Dessa maneira,

Na sua Convenção nº 88, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) orienta que cada país-membro mantenha um serviço público e gratuito de emprego destinado a assegurar e a manter o pleno emprego e a desenvolver e a utilizar os recursos produtivos. Os serviços oferecidos compreendem a formação de uma rede de unidades locais e regionais em número suficiente a cada região do país, devendo contar com o apoio da sociedade organizada, por meio de comissões consultivas, nacionais, regionais e, quando necessário, locais. Tais comissões terão, além do governo, representantes dos empregadores e trabalhadores designados em número igual após consulta às suas organizações representativas, passando a estar responsáveis pela organização, funcionamento e desenvolvimento da política do serviço público de emprego (BORGES, 2002 ?, p. 6).

A implantação do SINE deu-se no final da era do “milagre econômico”, na década de 70, um momento caracterizado pelas mais altas taxas de crescimento do PIB registrados no país. O SINE foi financiado, então, por uma estrutura federalizada, através de recursos do Fundo de Amparo ao Desempregado (FAD)³⁴, e orientado para ações de intermediação de mão-de-obra, orientação profissional, emissão da Carteira de Trabalho e Previdência Social, geração de informações sobre o mercado de trabalho e geração de emprego e renda, orientação, capacitação e qualificação profissional³⁵. O quadro 3 mostra o ingresso das unidades da Federação ao SINE nos anos-base de 1977 a 1979:

QUADRO 3 - INCORPORAÇÃO DAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO AO SISTEMA NACIONAL DE EMPREGO (SINE)

ANO	Unidades da Federação
1977	Amazonas, Bahia, Ceará, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo
1978	Acre, Distrito Federal, Espírito Santo, Maranhão, Pará, Paraíba, Rio Grande do Norte
1979	Alagoas, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Sergipe

Fonte: relatório da Intermediação de Mão-de-Obra- CSINE/DES/TEM apud BORGES, Márcio (2000 ?, p.10)

³⁴ O extinto FAD era um fundo do governo federal formado pela parcela da contribuição sindical compulsória destinada ao então Ministério do Trabalho.

³⁵ O decreto 76.403, de 8 de outubro de 1975, previu para o sistema as seguintes linhas de ação: a) implantação de serviços e agências de colocação em todo o país, necessários à organização do mercado de trabalho e à prestação de informações ao mercado consumidor de mão-de-obra sobre disponibilidade de recursos humanos; b) propiciar informação e orientação ao trabalhador quanto à escolha de emprego e identificar o trabalhador, por meio de Carteira de Trabalho e Previdência Social; c) organizar um sistema de informações e pesquisas sobre o mercado de trabalho; d) alternativas mais favoráveis à absorção da força de trabalho disponível ou em potencial, especialmente para o caso de projetos prioritários de desenvolvimento e o progresso de experiências que favorecem a utilização intensiva da força de trabalho potencial; e e).fornecer subsídio ao sistema educacional e ao sistema de formação de mão-de-obra para elaboração de suas programações e estabelecer condições para a adequação entre a demanda do mercado de trabalho.

Segundo Borges (2000?), a incorporação e conseqüente expansão das agências estaduais nas unidades da Federação passaram a ser os principais esforços nessa primeira fase, e a estratégia adotada pelo Ministério do Trabalho para consolidação e manutenção do Sistema Nacional de Emprego foi a celebração de convênios de cooperação técnico-financeira, prática ainda hoje utilizada. Na expansão da rede de atendimento, os governos estaduais buscaram associação com as prefeituras. A partir da década de 90, o sistema sofreu aperfeiçoamentos, principalmente em decorrência da Constituição Federal de 1988, assumindo a configuração atual.

Correlacionados com essa dimensão, existem dois conselhos responsáveis pela gestão compartilhada dos recursos e programas integrantes do Sistema Público de Emprego: o Codefat, reproduzido, nos Estados e nos municípios, por conselhos estaduais e municipais do trabalho; e o Conselho Nacional de Economia Solidária, criado pelo governo Lula, com ações relativas às políticas de economia solidária, em articulação com representações da sociedade civil, outros órgãos de governo e programas inter-faceados.

Nos anos de 1994 e 1995, o Codefat estabeleceu, por meio das resoluções 63 e 80, critérios para o reconhecimento das comissões de emprego estaduais e municipais, o que significou mais um passo adiante na consubstanciação da participação da sociedade organizada na administração do Sistema Público de Emprego.

Ao criar comissões, o Codefat possibilita que, localmente, os atores tenham um papel relevante no plano nacional por meio da participação do conselho, do qual participam, além do poder público, representantes de entidades nacionais de trabalhadores e empregadores. É o Codefat, pois, que é responsável pela gestão das questões relativas à Política Pública do Emprego, ou seja, pelo desenvolvimento de políticas nos campos do Sistema Público de

Emprego, da geração de emprego, da geração de renda, da formação profissional, da intermediação de mão-de-obra e do seguro-desemprego.

O Codefat é composto por representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do poder público. Na esfera federal, cabe responder pela gestão das questões relativas às relações entre capital e trabalho, ou seja, das relações que se operam entre os donos do capital (empregadores) e os detentores da força produtiva (trabalhadores). Sendo a legislação trabalhista privativa da União Federal, o Conselho Nacional do Trabalho é obrigatoriamente ouvido quando se pretende promover alguma alteração nas regras que regem os direitos e os deveres das partes envolvidas.

Na esfera estadual, a gestão de todas as questões que envolvem a Política Pública do Trabalho compete ao Conselho Estadual do Trabalho, igualmente estruturado de forma tripartite e de composição igualitária. Sendo este o único conselho do trabalho na esfera estadual de governo, ele engloba todas as funções que, no âmbito federal, são de competência do Codefat e ao Conselho Nacional do Trabalho.

Nos municípios, estão os Conselhos Municipais do Trabalho, criados por lei ou decreto municipal, estruturado de forma tripartite e paritária, dele participando, pelo poder público, representantes do Executivo municipal; trabalhadores, preferencialmente representantes dos sindicatos obreiros com base territorial no município ou, diante da inexistência desses, representantes de sindicatos obreiros com base territorial em município vizinho, ou ainda, excepcionalmente por representantes, de associações de moradores ou de cooperativas de trabalho; pelos empregadores, representantes de sindicatos patronais, associações comerciais, industriais, agrícolas ou clubes de dirigentes lojistas.

Na Constituição Federal, os artigos 7º e 239º criaram o Seguro-Desemprego, objetivando a remuneração temporária de trabalhadores desempregados. Configura-se, então, como o tripé básico das políticas de emprego (BRASIL, 2003a, p.02):

- o benefício do Seguro-Desemprego, que promove a assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude de dispensa sem justa causa;
- a intermediação de mão-de-obra, que busca recolocar o trabalhador no mercado de trabalho, de forma ágil e não onerosa, reduzindo os custos e o tempo de espera de trabalhadores e empregadores;
- a qualificação profissional, por meio do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), que visa capacitar trabalhadores e elevar sua empregabilidade, contribuindo para sua inserção e reinserção profissional.

Segundo o ministro do Trabalho e Emprego, Jaques Wagner,

As ações de intermediação de mão-de-obra e de qualificação profissional potencializam a função de inclusão social pelo trabalho. O programa de Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda constitui um primeiro passo em direção à construção de um novo Sistema Público de Emprego [...] O combate à precarização e à discriminação no trabalho constitui o objetivo central do Ministério do Trabalho e Emprego, expresso nos vários programas, como a fiscalização do trabalho por meio da aplicação das normas legais no ambiente de trabalho, no alcance à proteção da vida e da saúde, com destaque para a eliminação do trabalho infantil e do trabalho escravo (WAGNER, 2003b, p.1).

No que se refere ao aparato institucional operacional do Sistema Público de Emprego na esfera federal, duas são as secretarias nacionais e

respectivos departamentos, vinculados ao Ministério do Trabalho e Emprego, que têm relação direta com o Sistema Público de Emprego - uma relacionada especificamente com o SINE e a outra, com as atividades de Economia Solidária³⁶.

Segundo Singer (1998, p.132), “na proposta da economia solidária a idéia básica é assegurar a cada um mercado para seus produtos e uma variedade de economias externas, de financiamento a orientação técnica, legal, contábil, através da solidariedade entre produtores de todos os tamanhos e tipos”. Para o autor, “a solidariedade é a solução racional. Um conjunto de produtores autônomos se organiza para trocar seus produtos entre si, o que dá a todos e a cada um maneira de escoar a produção sem ser de imediato aniquilado pela superioridade dos que já estão estabelecidos” (idem).

As prioridades a serem contempladas pelas políticas públicas são decididas pelo Estado e demandadas pela sociedade civil. Porém, isso não é muito tranquilo, pois se insere numa arena política, portanto, espaço de disputa de correlação de força. “Os indivíduos ficam, pois, sem escolha para sobreviver: ou o emprego sujo, precário, mal-pago, desprotegido, ou o desemprego e a falta de condições de sobrevivência” (FALEIROS, 1999, p. 15).

³⁶ -“o conjunto de atividades econômicas – de produção, distribuição, consumo, poupança e crédito – organizados sob a forma de autogestão, isto é, pela propriedade coletiva do capital e a participação democrática (uma cabeça, um voto) nas decisões dos membros da entidade promotora da atividade (MINISTÉRIO DO TRABALHO)

1.3. UM CENÁRIO PERVERSO PARA AQUELES QUE VIVEM DO TRABALHO

“A tecnologia moderna é capaz de realizar a produção sem emprego. O diabo é que a economia moderna não consegue inventar consumo sem salário” (Hebert de Souza)

Para a realização desta tese, partiu-se da hipótese de que, sem dúvida, estamos diante de um novo paradigma do emprego, que altera profundamente as relações sociais pautadas pela sociedade salarial. E, se esse pensamento está correto, temos pela frente um cenário desafiador para aqueles que vivem do trabalho devido às transformações societárias - transformações estas estudadas por diversos autores, porém, ao nosso ver, não apreendidas em

sua totalidade. Repercutem, entretanto, nos processos de trabalho, na redução dos postos de trabalho, um retrocesso nas conquistas dos trabalhadores e na condução das políticas públicas, sejam econômicas ou sociais.

Vivemos o surgimento de uma nova estrutura social, que está associada ao surgimento de um novo modo de desenvolvimento, o informacionalismo, historicamente moldado pela reestruturação do modo capitalista de produção, no final do século XX, cuja fonte produtiva acha-se na tecnologia de geração de conhecimentos, de processamento de informação e de comunicação de símbolos (CASTELLS, 2003, p. 50-54).

A essa altura, não se pode esquecer de que o capitalismo visa a maximização de lucros, ou seja, o aumento do excedente apropriado pelo capital com base no controle privado sobre os meios de produção e circulação. As relações sociais de produção - portanto, os modos de produção - determinam a apropriação e os usos excedentes. Bottomore (1993, p.1), baseado em Marx, definindo “acumulação do capital”, comenta que ela “não é nunca apenas um processo econômico, mas compreende também o desenvolvimento geral das relações sociais, o que inclui por exemplo o Colonialismo, o Imperialismo e as diversas e sempre transformadas funções do Estado, como sempre ressaltou a tradição marxista”. Esse autor ainda acrescenta que:

[...] acumular constitui um imperativo ou força motriz da sociedade burguesa. Um dos aspectos essenciais do CAPITAL é o de que ele tem que ser acumulado, independente das preferências subjetivas ou das convicções religiosas dos capitalistas tomados individualmente. Em diferentes etapas do desenvolvimento da produção capitalista, o mecanismo da concorrência opera de modos diversos. Inicialmente, a acumulação se faz por meio da transformação das relações de produção para que se crie o trabalho assalariado, ao passo que os métodos de produção continuam os mesmos. Nesse sentido, a acumulação é necessária para assegurar a expansão da força de trabalho para

proporcionar-lhes matérias-primas e permitir economias de escala na supervisão do trabalho.

Enquanto o objetivo da acumulação é o aumento da produtividade, o mecanismo para sua realização opera por meio do acesso ao crédito. Em consequência disso, cria-se uma divergência entre a acumulação do capital na produção e a acumulação no sistema financeiro. É essa a base do capital fictício e pode levar à intensificação das crises econômicas quando a acumulação deixa de superar os obstáculos à continuidade da expansão da produção de mais-valia. Além disso, a centralização do capital e o ritmo desigual da própria acumulação associam-se ao desenvolvimento desigual das economias e das sociedades. Para Marx, o processo de acumulação não seria nunca uma expansão contínua, harmoniosa ou simples. Eventualmente será interrompido por crises e recessões (idem).

No sistema capitalista, a produção não visa, essencialmente, a satisfação das necessidades: seu objetivo imediato é a criação do valor que domina em todo o processo da produção e da reprodução. A produção capitalista não é a produção de artigos de consumo nem de mercadorias em geral, porém de mais-valia (LUXEMBURG, 1993, p. 12-21). Portanto, essa autora afirma que:

Para os capitalistas, reprodução significa o incremento da produção de mais-valia. É certo que a produção de mais-valia se realiza sob a forma de produção de mercadorias e, em última análise, de produção de artigos para consumo - separam-se constantemente da produtividade do trabalho. A mesma grandeza de capital e de mais-valia existirá aumentando-se a produtividade numa quantidade maior de artigos de consumo.[...] À produção capitalista é essencial uma produção de intocáveis produtores privados sem plano regular algum, sendo a troca a única ligação social que os vincula. Portanto, para a determinação das necessidades sociais, a reprodução só pode contar com as experiências do período de trabalho anterior [...] A reprodução se renova sempre pelos produtos privados, aproveitando essas experiências extraídas do período de produção anterior. Tudo isso faz com que a reprodução na sociedade capitalista adote uma forma peculiar, diferente de todos os tipos históricos de produção que a precederam (LUXEMBURGO, 1993, p. 20).

Segundo Cebrián (1998), o mundo desenvolvido está deixando de ser uma economia industrial baseada no aço, nos automóveis e nas estradas para converter-se numa economia digital, constituída a base de silício, computadores e redes. As redes digitais e o conhecimento humano estão transformando quase tudo o que produzimos e fazemos. As transações e as comunicações humanas estão se tornando digitais, reduzidas a *bytes*³⁷ armazenados em computadores que se movem à velocidade da luz por meio de redes.

Há indícios de uma nova economia em que a riqueza está ainda mais concentrada, os direitos básicos desaparecem e uma espiral de violência e repressão solapa a segurança e as liberdades básicas. As velhas leis, estruturas, normas e atitudes mostram-se completamente inadequadas para a nova vida nessa nova economia. Enquanto desmoronam ou são desmanteladas, não se tem clareza ou segurança do que deveria ser posto em seu lugar.

É a partir da Segunda Guerra Mundial que a economia internacional se modifica de modo fundamental, com implicações significativas para as relações políticas globais devido à grande expansão do investimento multinacional. Conforme Pochmann (2000), com o fim da guerra, ocorreu a difusão de um padrão sistêmico de integração social, que somente viria a ser questionado com a crise dos anos 70 e com o avanço das políticas neoliberais, quando então o acirramento da concorrência e o processo de reestruturação das empresas revelaram importantes transformações. Tal padrão promoveu um conjunto de condições favoráveis ao mundo do trabalho por meio da presença de um quase pleno emprego, do desenvolvimento do estado de bem-estar social e da forte atuação dos sindicatos e partidos políticos comprometidos com os trabalhadores.

³⁷ Bytes são unidades de informação de um computador, consistindo em um grupo de (geralmente oito) unidades.

John Maynard Keynes, economista inglês que, na década de 30, colocou em questão o conceito de equilíbrio econômico, segundo o qual a economia capitalista é auto-regulável. Para Keynes, o Estado tem legitimidade para intervir por meio de um conjunto de medidas econômicas e sociais, tendo em vista gerar demanda efetiva, ou seja, disponibilizar meios de pagamento e de dar garantias ao investimento, inclusive contraindo déficit público, tendo em vista controlar as flutuações da economia. Nessa intervenção global, cabe também o incremento da economia. Conforme Behring (2000),

Estes são os pilares teóricos do desenvolvimento do capitalismo posterior à Segunda Guerra Mundial. Ao Keynesianismo agregou-se o pacto fordista, e estes foram os elementos decisivos - fortemente dinamizados pela Guerra Fria e o armamentismo - da possibilidade político-econômica e histórica do *welfare state* (BEHRING, 2000, p. 26).

Com a queda do padrão sistêmico de integração social do pós-guerra, os prejuízos foram evidentes do lado social, confirmados pela elevação do desemprego e da pobreza.

Quanto ao fordismo, idealizado por Henry Ford no início do século XX, nos Estados Unidos, os seus elementos constitutivos básicos eram dados pela produção em massa, através da linha de montagem e de produtos mais homogêneos, através do controle dos tempos e movimentos pelo cronômetro fordista e produção em série taylorista. A administração científica do trabalho-taylorismo se caracteriza, em linhas gerais, pela separação entre quem concebe/planeja o trabalho e entre quem executa/faz o trabalho (separação entre o saber e fazer); pela existência de vários níveis hierarquizados de chefia, que administram uma produção organizada pela divisão, em várias parcelas, das “linhas de produção”.

Para os trabalhadores, um dos maiores efeitos do fordismo/taylorismo foi a separação entre concepção e execução, pois, nesse período, a “mão-de-obra” no mercado de trabalho simbolizou um trabalho manual e não intelectual que, para ser realizado, não exigia, em geral, sequer a alfabetização dos trabalhadores. Aos níveis de chefia, caberia uma parcela do trabalho mais intelectualizado. Junto com o taylorismo, o modelo predominou na grande indústria capitalista até a década de 70, quando há uma crise no modelo fordista de organização do trabalho dada a entrada do modelo japonês toyotista, cujos traços constitutivos básicos se resumem a uma produção voltada e conduzida pela demanda.

A produção é variada, diversificada e pronta para suprir o consumo. E é este quem determina o que será produzido, e não o contrário, como se procede na produção em massa do fordismo. Desse modo, a produção sustenta-se na existência do estoque mínimo. O melhor aproveitamento possível do tempo de produção (incluindo-se também o transporte, o controle de qualidade e o estoque) é garantido pelo modelo *just in time*: é no pós-venda que se inicia a reposição das peças.

Para atender a exigências mais individualizadas de mercado no melhor tempo e com melhor qualidade, é preciso que a produção se sustente num processo flexível, que permita a um operário operar com várias máquinas (em média, cinco), rompendo com a relação “um homem-uma máquina” que fundamenta o fordismo. O toyotismo, portanto, designa fundamentalmente novos métodos de organização da produção e de extração da mais-valia no setor industrial. Segnini (1996) diz que:

A racionalização do trabalho apoiada na lógica Taylorista/Fordista [...] depara-se com exigências específicas da produção flexível [...] [já que a

produção flexível] mantém características essenciais do modo de produção capitalista porque se apóia no crescimento que se desenvolve a partir da exploração do trabalho vivo, porém determina intensa reestruturação do mercado de trabalho impondo regimes e contratos mais flexíveis ao mesmo tempo em que intensifica o desempenho estrutural (SEGNINI, 1996, p. 4-5).

Temos, então, que, para efetiva flexibilização do aparato produtivo, é também imprescindível a flexibilização dos trabalhadores (flexibilidade na produção, flexibilidade de direitos). Direitos flexíveis, de modo a dispor dessa força de trabalho em função direta das necessidades do mercado consumidor, que se estruturam a partir de um número mínimo de trabalhadores. Pochmann (2000, p. 25) expressa que “a flexibilização de um lado pode ser entendida como funcional à emergência deste novo paradigma tecnológico e produtivo, por outro é resultado do processo de concorrência desregulada promovida com a modernização conservadora”.

Ao invés do trabalhador desqualificado, o operário torna-se polivalente. Esse modelo entra em cena no momento em que no cenário mundial há uma pressão conservadora contra os direitos sociais, uma intensificação no processo de internacionalização da economia.

Segundo Fernandes (1997), há três momentos distintos quanto à caracterização dos trabalhadores - quanto à natureza do trabalho executado e quanto à relação estabelecida entre o trabalhador e a organização à qual está vinculado:

- a) até a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), a maioria dos grupos de trabalhadores era constituída pelos agricultores e trabalhadores domésticos;

- b) a partir de 1914 (Taylorismo/Fordismo), acontece a ascensão do grupo de trabalhadores conhecido como operário, que definiam processos produtivos com a realização de tarefas específicas, simples e rotineiras, pequena exigência de trabalho qualificado e alguma escolaridade. Esse cenário, até então marcado por processos produtivos de base eletromecânica pouco dinâmica, e responsáveis, de certa forma, por uma produção mais localizada, deu lugar à microeletrônica, interligando, por meio dos sistemas de comunicações, a produção mundial. Sendo que o fator essencial da competitividade da indústria, era a redução de custos via economia de escala, baseada na padronização;
- c) um novo tipo de empregado, conhecido como “trabalhador do conhecimento”, que não terá funções padronizadas, rotineiras. Há uma clara distinção entre o pensar e o fazer. A capacidade de raciocínio e conhecimento geral, em detrimento ao específico, são novos atributos de atitude que passam a ser valorizados e que provocaram a ampliação do conceito de qualificação, devendo a qualificação incorporar o conhecimento técnico/formal e tácito/informal à escolaridade e uma nova postura dos trabalhadores com relação ao trabalho.

A utilização das tecnologias de informação modificou a estrutura das profissões, automatizou as tarefas executadas por uma mão-de-obra de baixa qualificação e reduziu os empregos não-qualificados. Também a produção em pequena escala, proporcionada pela inserção dessas tecnologias, tornou a

organização do trabalho menos hierarquizada e ofereceu maior autonomia ao trabalhador, rebatendo os níveis de qualificação médios. A produção capitalista, conforme Ianni (1984), é entendida como:

[...] produção e reprodução das relações sociais de produção. Nesta sociedade, o capital é a relação social determinante que dá a dinâmica e a inteligibilidade de todo o processo da vida social. O modo capitalista de produção mercantiliza as relações, as pessoas e as coisas, em âmbito nacional e mundial, ao mesmo tempo em que desenvolve suas contradições.[...] O capital não consiste apenas de meios de subsistência, de instrumentos de trabalho e de matéria-prima, não se forma somente de produtos materiais; compõe-se, igualmente, de valores de troca. Todos os produtos de que ele se constitui são mercadorias. O capital não é, portanto, somente uma soma de produtos materiais; é, também, uma soma de mercadorias, de valores de troca, de grandezas sociais (IANNI, 1984, p.96).

A esse respeito, é importante acrescentar que:

A regra atual do capitalismo contemporâneo é o de poucos grandes grupos por setor operando em nível global e buscando a diminuição dos custos de seus fatores de produção. [...] Embora haja acordos de preço e regras de divisão de mercado, predomina entre os grupos a luta por mercados abertos e competição enérgica (DUPAS, 2001, p.43).

Os economistas falam em economia global. Castells (2003) contribui acerca disso dizendo que:

Uma economia global é uma economia com capacidade de funcionar como uma unidade em tempo real, em escala planetária. Embora o modo capitalista de produção seja caracterizado por sua expansão contínua, sempre tentando superar limites temporais e espaciais, foi

apenas no final do século XX que a economia mundial conseguiu tornar-se verdadeiramente global com base na nova infra-estrutura, propiciada pelas tecnologias da informação e da comunicação, e com a ajuda decisiva das políticas de desregulamentação e da liberalização postas em prática pelos governos e pelas instituições internacionais. [...] As economias de todo o mundo dependem do desempenho de seu núcleo globalizado. [...] Assim, definirei de maneira mais precisa a economia global como uma economia cujos componentes centrais têm a capacidade institucional, organizacional e tecnológica de trabalhar em unidade e em tempo real, ou em tempo escolhido, em escala planetária. [...] [sendo suas características principais]: **mercados financeiros globais; globalização dos mercados de bens e serviços; internacionalização da produção; produção informacional e globalização seletiva da ciência e tecnologia; mão-de-obra especializada** (CASTELLS, 2003, p. 142-144, grifo nosso).

Nessa lógica, as corporações transnacionais representam unidades de um sistema de produção em escala mundial e o que há de mais avançado no capitalismo moderno, com uma capacidade fantástica de produzir dos bens mais sofisticados aos mais elementares, com ou sem o uso da tecnologia avançada (SOUZA, 1985, p. 9-15).

O critério que rege a produção capitalista mundial não é a maximização do uso da ciência na produção, mas a maximização do lucro, levando até as últimas conseqüências as contradições do modo de produção capitalista - concentração da propriedade dos bens de produção sob o controle de uma minoria; concentração da riqueza em mãos de pequenas parcelas da população; o acirramento da competição entre as forças monopólicas e não-monopólicas de produção e entre os grandes monopólios entre si.

Os principais atores que regem a economia global - as grandes corporações - tomam suas decisões visando maximizar sua condição de competição (binômio preço-qualidade) e buscando a maior taxa de retorno sobre os recursos de seus investidores. Isso não significa, porém, que o espaço das pequenas e médias empresas irá desaparecer. Muito pelo contrário, na economia

global, elas manterão um espaço importante, especialmente via terceirização, franquias e subcontratações, porém basicamente subordinadas às estratégias das empresas transnacionais - e integradas às suas cadeias produtivas, não se observando um padrão espacial muito definido.

A localização de cada etapa produtiva depende dos fatores que são utilizados de forma mais intensa e dos seus custos relativos, como, por exemplo, a empresa norte-americana Nike³⁸. O sistema produtivo que se articula em escala mundial sob a liderança das grandes corporações submete ao seu processo milhares de unidades produtivas de pequeno, médio e micro porte, independentemente de sua localização geográfica, nacionalidade ou propriedade - é esse conjunto de empresas que produzem produtos universalizados em escala mundial. Chama-se capital mundial, ou sistema do capital mundial, esse sistema que se realiza no interior das nações, orientando, determinando o sentido, o estilo e os limites do desenvolvimento das nações.

Devido às intensas modificações sócio-econômicas relacionadas ao processo de internacionalização da economia mundial, o padrão convencional de emprego vem sofrendo alterações nos últimos trinta anos, ganhando impulso com enorme salto qualitativo ocorrido nas tecnologias de informação, alterando a organização da atividade produtiva e possibilitando a reformulação de produção e distribuição das empresas e a formação de grandes *networks*³⁹. Pode-se dizer que todas as novas lógicas organizacionais ordenam as cadeias produtivas a partir da descentralização das empresas e sua organização em redes, tanto internamente quanto em suas relações com outras empresas, o que propicia:

³⁸ “Uma das maiores fábricas de tênis do mundo, não produz um cadarço sequer. Seus 15 mil funcionários diretos constituem-se em uma estrutura de estratégia mercadológica, desenvolvimento de produtos e subcontratação em quase 100% de serviços e de produção. A terceirização de suas atividades gera noventa mil empregos indiretos.” (DUPAS, 2001: 42)

³⁹ Um grande sistema consistindo de muitas partes similares que são conectadas para permitir movimento ou comunicação entre ou junto às partes ou entre as partes e um centro de controle. (CAMBRIDGE INTERNATIONAL DICTIONARY OF ENGLISH, 1995, p. 950).

- maior flexibilidade de gerenciamento;
- considerável fortalecimento do papel do capital *vis-à-vis* o trabalho, com o declínio concomitante da influência dos movimentos de trabalhadores;
- individualização e diversificação cada vez maior das relações de trabalho; incorporação maciça das mulheres na força de trabalho remunerada, geralmente em condições discriminatórias; e
- intervenção estatal para desregular os mercados de forma seletiva e desfazendo o sistema de proteção social com diferentes intensidades e orientações, dependendo da natureza das forças e instituições políticas de cada sociedade, e aumento de concorrência econômica global em um contexto de progressiva diferenciação dos cenários geográficos e culturais para a acumulação e gestão do capital (CASTELLS, 2003, p. 39-40).

No que se refere às formas de contratação dos trabalhadores, Dupas (2001, p. 15) comenta que, “onde é conveniente, as transnacionais utilizam mão-de-obra familiar⁴⁰ e pagam por peça; outras vezes, contratam nos moldes convencionais de trabalho, com estabilidade e garantias. Em outros países, preferem utilizar mão-de-obra em tempo parcial, com contratos mais precários ou tercerizando parte de suas atividades; ao fazê-lo, transferem para terceiros a responsabilidade da contratação e das relações com os trabalhadores que, de outra forma, estariam sob sua ordem e responsabilidade”.

A forma de criar, comercializar e distribuir bens e serviços está se modificando: trata-se da primeira transformação fundamental no modo de fazer negócios desde há mais de um século, impulsionada pelas necessidades de reduzir as demandas dos usuários finais. Atualmente, a sociedade global é a do

40 Segundo Maria Auguta Tavares (2004, p. 61), “de uma maneira geral, quando surge uma crise, as microempresas familiares contraem a renda por cabeça e não por emprego: não se demite a esposa, o filho ou o sobrinho, mas o conjunto de rendas individuais baixa, às vezes até zero[...] esperando por dias melhores[...] Uma crise longa, como a que se conheceu na América Latina e na África com o fim dos anos oitenta, bem indica os limites dessa lógica familiar.”

primado da informação, sendo que as comunicações com voz, imagem e texto são praticamente instantâneas. O mercado financeiro gira 24 horas por dia, interligado pela continuidade dos fusos horários. Recursos financeiros são transferidos para - ou de - qualquer parte do mundo imediatamente.

A digitalização e a difusão da informação e conhecimentos, centradas numa rede, têm implicações de grande alcance. Os fluxos financeiros vêm crescendo assustadoramente em volume, velocidade, complexidade e conectividade.

Segundo Castells (2003, p. 145), “um acontecimento essencial na globalização financeira é o volume impressionante do comércio de divisas, que condiciona o câmbio entre as moedas nacionais solapando de maneira decisiva a autonomia dos governos nas políticas monetárias e fiscais”.

A internacionalização do capital é entendida como o alargamento da lógica fetichizada da mercadoria, a busca do lucro como uma racionalidade para a ação humana. A internacionalização do capital se expressa em três esferas: a **comercial**, pela abertura das economias, especialmente as periféricas; a **produtiva**, pelo deslocamento do investimento direto para diferentes partes do mundo, mantendo-se, no entanto, o processo do controle centrado na matriz; e a **financeira**, pela desregulamentação que favorece o ingresso de poupança externa para financiar o saldo das transações correntes do balanço de pagamentos, que, devido à elevação de taxas de juros, agrava os déficits públicos (COSTA, 2000, p. 4-6).

A referida autora comenta que o Brasil se insere de forma subordinada no processo de globalização de produção, pois,

- com a internacionalização financeira, comercial e de produção, há uma redução da autonomia do Estado na formulação e implementação das Políticas Públicas;
- o processo de crescimento do fluxo de capital externo de curto prazo para o país, atraído pelas altas taxas de juros, se agrava pela dívida pública; e
- a reforma do Estado tem uma direção privatizante que repõe o conservadorismo das elites do país e reitera a sua subordinação frente às pressões do grande capital (externo e interno) (COSTA, 2000, p.6).

Essa idéia pode ser complementada com a de Pochmann (2000), quando este comenta que medidas voltadas para a redução do papel regulador das políticas públicas e dos mecanismos de negociação setoriais e nacionais têm provocado múltiplos efeitos sobre o mundo do trabalho (maior heterogeneidade, aumento do desemprego, da jornada de trabalho e da desigualdade social). O desemprego estrutural vivido no Brasil, nas últimas décadas, levou os trabalhadores a sobreviver de expedientes na informalidade, precarizando cada vez mais as relações de trabalho, como se pode ver pelos dados:

Os Indicadores Sociais do IBGE (2002), em relação ao item Previdência e Carteira de Trabalho:

- mais da metade da população ocupada não tem seguridade social;
- a taxa de contribuição previdenciária da população ocupada é de 45,7% (homens - 46,1%, mulheres - 45,1%);
- os ocupados no Nordeste apresentam a menor taxa de contribuição previdenciária (27,7%) e os do Sudeste, a maior (56,7%);
- entre os 36.057.886 empregados no país, 61,5% têm carteira de trabalho (mulheres - 65,45, homens - 59,6%), havendo um aumento de trabalhadores domésticos com carteira assinada (IBGE, 2002, p.6).

Ainda, conforme POCHMANN (2000),

O problema da exclusão social que emerge no âmbito do mercado de trabalho, dos ajustes macroeconômicos e das reformas nos sistemas de proteção dos países na América Latina está ainda por merecer uma melhor reflexão e ampla análise [...] As razões das diferentes dinâmicas no funcionamento do mercado de trabalho, que apresenta uma evolução dependente do desenvolvimento mais geral e econômica, não devem ser buscadas apenas e tão somente nas variáveis endógenas do mercado. É preciso ir além, procurando entender como as mudanças no padrão de desenvolvimento, no modo de inserção internacional e nas políticas macroeconômicas, afetam o nível e a composição ocupacional, os rendimentos e mesmo as novas formas de contratação e uso da força de trabalho. Sem isso, as análises tendem a ser insuficientes e inconsistentes, redundando, na maioria das vezes, em diagnósticos e propostas equivocadas (POCHMANN, 2000, p. 49, grifo nosso).

Pochmann (idem) entende por formas tradicionais de exclusão social: subemprego, baixos rendimentos e informalidade; e novas formas de exclusão são: desemprego aberto, ocupações atípicas e precarização das condições e relações do trabalho. A geração de ocupações com baixa qualidade (atípica, irregular, parcial) surge como exemplo de incorporação economicamente possível dessa forma, e distanciam-se as possibilidades do estabelecimento de um patamar de cidadania desejada. Ainda, acerca disso, Dupas (2001) estabelece como hipótese que:

A nova questão social hoje parece ser o questionamento desta função integradora do trabalho na sociedade. Uma desmontagem desse sistema de proteções e garantias que foram vinculadas ao emprego e uma desestabilização, primeiramente da ordem do trabalho, que repercute como uma espécie de choque em diferentes setores da vida social, para além do mundo do trabalho propriamente dito (DUPAS, 2001, p.30).

Os autores Antunes (1995), Teixeira (1996), Oliveira (1996) e Alves (1997) indicam uma classe trabalhadora polarizada, com uma pequena parcela com emprego estável, dotada de força de trabalho altamente qualificada e com acesso a direitos trabalhistas e sociais e uma parcela da população com trabalhos precários, temporários. Nesse contexto, aparece também o trabalhador polivalente⁴¹, aquele que é chamado a exercer várias funções, no mesmo tempo de trabalho e com o mesmo salário, como consequência do enxugamento do quadro de pessoal das empresas. O trabalhador deixa de ser um trabalhador especializado, sendo solicitado a exercer múltiplas tarefas, até então não necessariamente envolvidas em suas tradicionais atribuições.

As dimensões que o emprego toma na atualidade, segundo a Organização Internacional do Trabalho, são as seguintes: trabalho forçado e trabalho infantil⁴²; trabalho doméstico não-remunerado; trabalho doméstico mal-remunerado; parte do trabalho em domicílio; contratos de trabalho precários e “falsas” cooperativas; contratos temporários repetidos fora do previsto pelos direitos trabalhistas; comissões exploratórias de certas agências privadas de emprego.

Frente à questão do desemprego, Meneleu Neto (1996) defende que

[...] o desemprego nos processos de transformação interna do capitalismo é um fenômeno que está presente no cotidiano da sociedade, porém envolto numa representação naturalizada [com

41 Edgar Alves(1997) comenta que os novos processos organizacionais na produção e no trabalho interno das empresas que objetivam fundamentalmente, o aumento da eficiência têm procurado diminuir o nível hierárquico como forma de agilizar o processo de tomada de decisões ,bem como propiciar maior coordenação entre os departamentos .Para tanto exige-se do trabalhador aptidão para trabalhar em equipe ,para adaptar-se a mudança no tipo de atividade que irá desempenhar ,para exercer lideranças etc.

42 Dos 5,4 milhões de crianças e adolescentes ocupados,em 2002,41,8% estavam em atividades não remuneradas,36,1% estavam empregados,9% eram trabalhadores domésticos,6,7% trabalham por conta própria e, apenas 0,1% eram empregadores.No nordeste e no sul as crianças e adolescentes representavam o contingente maior ,56,5% e 47,5% respectivamente.

justificativas como o fato de o desemprego crescer porque as leis trabalhistas são muito rígidas; a automação ser o grande problema; talvez o pior seja responsabilização do desemprego atribuída ao indivíduo. Mas] é nas políticas econômicas de inspiração neoliberal e no desemprego crescente que se encontra o fio condutor por onde se transmitem os traços universais do novo ciclo de acumulação deflagrado a partir dos anos oitenta;[a acumulação flexível] (MENELEU NETO, 1996, p. 83).

Harvey apud Ianni (1999), comenta que

a acumulação flexível é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apóia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas e inovação comercial, tecnológica e organizacional. A acumulação flexível envolve rápidas mudanças dos padrões do desenvolvimento desigual, tanto entre setores como entre regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no emprego, no chamado setor de serviços, bem como conjuntos industriais completamente novos em regiões até então subdesenvolvidas (HARVEY apud IANNI, 1999, p. 20).

O livre funcionamento do sistema econômico não assegura emprego para todos, porém propicia o individualismo, uma das características do neoliberalismo, conceituado por Toledo (1997) como:

Individualismo: a sociedade é a soma das ações individuais; estas são concebidas como racionais, isto é, em estreita conexão entre meios e fins; os fins estão representados pela otimização de benefícios a partir de meios escassos. A somatória das ações racionais, egoístas e otimizadoras gerará o bem-estar geral. Para Adam Smith, as normas morais não são utilitaristas, mas sua teoria econômica isola os sentimentos morais de interesse egoísta e constrói a economia clássica

a partir deste último.[no neoliberalismo] individualismo, privatização e menor incidência da previdência social podem ir de mãos dadas (TOLEDO, 1997, p. 72-73).

Esse autor ainda refere que, além do entendimento do conceito de liberdade:

O ser humano se caracteriza por ser proprietário e livre; o homem é proprietário da sua pessoa e de suas capacidades pelo monos, e, portanto, a sociedade seria um conjunto de relações individuais entre proprietários[...]. a desigualdade no mercado seria necessária para que pudesse funcionar a liberdade e a iniciativa otimizadora (idem).

O mito da mobilidade pelo esforço pessoal, a generosidade da livre empresa, leva a sociedade a reagir na forma do salve-se quem puder e “a perda da identidade de sujeitos sociais, o que por si não elimina as classes sociais” (idem).

As formas propaladas nas últimas décadas para enfrentamento, no que se refere ao trabalhador, para assegurar seu lugar no mercado de trabalho também reforçam esse pensamento, como, por exemplo, na década de 90, o tema da empregabilidade⁴³, cujo enfoque está na responsabilidade do profissional construir sua carreira prioritariamente, investindo na qualificação individual, independente de estar ou não em uma empresa. Ou seja, essa é a condição daquele que, ajustado às contínuas mudanças no mundo do trabalho, está apto a nele permanecer. Vale lembrar que o próprio PLANFOR visa capacitar trabalhadores e elevar sua empregabilidade, contribuindo para sua inserção e reinserção profissional.

43 Em uma busca na Internet, localizamos 3.435 páginas que atenderam a consulta Empregabilidade.

Para Gentili (1999), um dos grandes e trágicos sucessos das políticas neoliberais é a transferência das responsabilidades sociais aos empregados, às crianças, às famílias. Segundo ele, a empregabilidade é um conceito privatizador, pois enfatiza o papel do indivíduo na sua sobrevivência e tira do campo do emprego, para jogar sobre o indivíduo, a responsabilidade de sobreviver num competitivo mundo do trabalho, onde nem todos terão lugar.

Como enfrentaremos a transição para novos tipos de trabalho e para uma nova base de conhecimentos na economia globalizada? Com base em Castells (2003), a rede está evoluindo para proporcionar a infra-estrutura necessária a uma economia digital dessa nova economia global, as normas sociais, as leis, as disposições e os costumes do passado demonstram-se inadequados e inapropriados. Ou seja, as profundas transformações que vêm ocorrendo no mundo do trabalho, com repercussões decisivas na vida das pessoas e das nações, colocam em cheque muitas certezas que tínhamos em relação à sociedade e seu desenvolvimento futuro.

Pois, o mercado além de regular as relações econômicas, regula também as relações sociais. A autonomização do econômico, regulada pelo mercado, estabelece uma lógica inversa nas relações sociais, levando tais relações a estarem incrustadas no sistema econômico (BEAUD apud NEVES, 2001).

A aliança entre o capital bancário e o capital industrial⁴⁴ é que testemunha a revolução técnico-científico de base microeletrônica, instaurando novos padrões de produzir e de gerir o trabalho, reduzindo a demanda pelo

44 O que caracteriza o capital financeiro é a potencialização do capital industrial, ou seja ampliar a extração de mais valia acionando o setor produtivo. Isto é o que tem causado inúmeras confusões de ordem teórica na tradição marxista. Ao reduzir a função dos bancos à condição que estes exercem quando vincula-se a uma empresa orgânica, sendo acionista desta-proprietários de uma porção de ações, e com isto, proprietários de parte desta, passam a atuar assim enquanto capitalistas financeiros. O capital empregado é utilizado na forma de capital financeiro, isto é o que caracteriza de fato a fusão do capital bancário com o capital industrial: passam a ser uma coisa só, ou parte desta indústria(...) o que é vital para o banco aqui, (enquanto capital financeiro) é acionar o setor produtivo, é produzir valor (...) o capital financeiro ao capitalizar a indústria investindo em ações, terá o direito de futuramente, com demais acionistas(caso estes existam), retirar uma porção do lucro (correspondendo ao montante de ações.(Fernando Vieira Velloso, 2004p.4 IX ENPES)

trabalho, ampliando a população sobrando, para as necessidades do próprio capital, fazendo crescer a exclusão social, econômica, política, cultural de homens, jovens, crianças, mulheres das classes subalternas, hoje alvo da violência institucionalizada e de extrema precarização das relações do trabalho.

Segundo Castel (2000), a problemática do trabalho sob a ordem do capital requer pensar o assalariamento. Essa é a relação predominante, que estabelece relações trabalhistas em uma sociedade salarial, que é, sobretudo,

[...] uma sociedade na qual a maioria dos sujeitos sociais têm sua inserção social relacionada ao lugar que ocupam no salariado, ou seja, não somente sua renda, mas, também, seu status, sua proteção, sua identidade. Poder-se-ia dizer que a sociedade salarial inventou um novo tipo de seguridade ligada ao trabalho, e não somente à propriedade, ao patrimônio. Porque, antes do estabelecimento dessa sociedade salarial ser protegido era Ter bens; somente quando se era proprietário é que se estava garantido contra os principais riscos da existência social, que são a doença, o acidente, a velhice sem pecúlio (CASTEL, 2000, p. 243-244).

Acrescente-se essa discussão uma reflexão de Iamamoto (1985) que se refere ao Serviço Social e à reprodução da força de trabalho. A autora comenta que:

Se a política salarial é o elemento determinante do nível de vida da classe trabalhadora na sociedade capitalista, é, portanto, o elemento mais fundamental de qualquer política social. Porém, no discurso do capital e do Estado, a política salarial é abstraída e segmentada do conteúdo das chamadas políticas sociais. O que se encontra subjacente é a preservação do ‘direito natural’ dos detentores dos meios de produção de garantirem suas taxas de lucratividade e de exploração do trabalho, seja diretamente, seja por intermédio de seus porta-vozes a

nível do Estado, fixando eles próprios os níveis salariais e regulando as relações de trabalho. Assim, as políticas sociais e os serviços sociais delas derivadas são relegados às dimensões particulares e particularizadas da situação de vida dos trabalhadores: saúde, habitação, educação, alimentação etc., subordinadas às estratégias político-econômicas que sustentam o processo de reprodução ampliada do capital (IAMAMOTO, 1985, p. 100).

Conforme Kliksberg (2002), segundo pesquisas de opinião nos temas sociais, as principais preocupações que hoje afligem os latino-americanos são: desemprego (21%), educação (18%), baixos salários (8%) e instabilidade no emprego (6%), além da corrupção (7%). Todas essas preocupações (35%, no total) estão no campo do trabalho, o que reafirma o que relatórios de organismos internacionais evidenciam: que, nos últimos dois séculos, há uma assimetria na partilha do trabalho no mundo, e o desemprego é gerador, não apenas de carência de renda, mas também de danos psicológicos, perda de auto-estima, redução das motivações para trabalhar e desagregação dos laços familiares, além de colocar a realização pessoal e social na capacidade de consumo, gerando sérios problemas de exclusão social.

Aqui se faz necessário uma maior atenção a essas vulnerabilidades a que estão expostos aqueles que vivem do trabalho, pois, como bem lembra Iamamoto (op. cit., p.102), “a pauperização acentuada determina um ambiente fértil à emergência de utopias, de inconformismos que são, potencialmente, ameaçadores à ordem vigente. Controlar e prever as ameaças tem sido uma estratégia política do poder”.

Aqui, vale citar Draibe (1993) em seu artigo *Neoliberalismo e política social*, ao referir-se ao pensamento neoliberal:

No que diz respeito aos programas sociais, no trinômio articulado da focalização, privatização e descentralização, tratou-se de desuniversalizar e assistencializar as ações, cortando gastos sociais e contribuindo para o equilíbrio financeiro do setor público. Uma política social residual que soluciona apenas o que não pode ser enfrentado pela via do mercado, da comunidade e da família. O carro-chefe dessa proposição é a renda mínima, combinada com a solidariedade por meio de organizações da sociedade civil. A renda mínima não pode ter um teto alto, para não desestimular o trabalho, ou seja, há uma perversa reedição da ética do trabalho, num mundo sem trabalho para todos (DRAIBE, 1993, p.109).

CAPÍTULO 2

A RELAÇÃO ENTRE AS POLÍTICAS DO TRABALHO E EMPREGO E A POLÍTICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO DO PARANÁ

Os homens, como sujeitos da história e de sua temporalidade, podem produzir acontecimentos e mudanças, ou impedi-los de se concretizarem. Podem construir referências ou destruí-las. Podem reafirmar o poder, ou contestá-lo, podem tolher a liberdade do ser ou reafirmá-la. (DELGADO, 2002: 6)

A partir da análise histórico-sociológica do trabalho no Brasil, apresentada no capítulo anterior, este capítulo buscou estabelecer a configuração das relações entre a Política de Assistência Social e a Política de Trabalho, Emprego e Geração de Renda, tomando por base a

organização dessas no Estado do Paraná. Conh e Marsiglia (1993), quando se referem ao processo e organização do trabalho, comentam que:

Falar em organização do trabalho implica em falar na relação capital-trabalho. Estes, por sua vez, não são entidades da natureza, mas relações sociais entre determinados atores sociais, autores de sua história. E como toda realidade social é dinâmica, contraditória e conflituosa, é necessário enfatizar que, no decorrer dessa história do capitalismo, os trabalhadores apresentam resistências à exploração do capital sobre o trabalho. Do mesmo modo que o capital busca disciplinar e controlar os trabalhadores para garantir a reprodução das relações sociais de produção, e portanto do capital, os trabalhadores resistem a esse controle e se organizam para tanto. Esse processo não é homogêneo, e muito menos uniforme, dependendo do grau de organização dos próprios trabalhadores e da capacidade de reação do capital; no geral, quanto mais periférica a sociedade, maior a tendência de sobrevivência cotidiana e a garantia de emprego se sobrepõem às lutas por melhores condições de vida e trabalho. E, nesse sentido, quanto mais precários os direitos básicos, maior a dificuldade de eles se organizarem em torno das questões de trabalho.[E aqui, complementamos, organizarem-se em torno das questões do trabalho e da assistência social] pois sobre eles pesa sempre a ameaça maior do desemprego e da fome, num mercado de trabalho crescentemente seletivo(CONH e MARSIGLIA, 1993, p. 74).

O âmbito de uma política social tem inserções próprias à realidade social, econômica e política em que ela é fundada, e também é um objeto histórico e geograficamente situado sendo, ao mesmo, tempo um processo histórico e político. A partir desse entendimento, a sistematização deste capítulo foi organizada nos seguintes itens: um pouco da história do Paraná, a vulnerabilidade das relações sociais – uma nova face da questão social; as relações entre as políticas públicas do Trabalho e de Assistência Social.

2.1. UM POUCO DA HISTÓRIA DO PARANÁ

A questão fundamental, aqui, será analisar a história do Paraná⁴⁵, a partir das suas origens e problemáticas e dos caminhos que a população vem trilhando até chegar aos dias atuais. Essa trajetória perpassa duas fases distintas: desde a sua origem até a década de 70 e desta até a atualidade. É na decodificação desses períodos que, no entender deste trabalho, o Paraná pode ser compreendido.

Tais períodos estão intimamente relacionados e complementam-se entre si. No plano histórico, movem-se numa trama de relações complexas e inseparáveis entre si.

Encontramos, a partir desse processo dinâmico do plano histórico, uma estreita relação com a cultura, pois vamos percebendo que as elaborações realizadas mediante a atitude criativa dos homens são consolidadas em forma de hábitos, costumes e usos ordenados segundo uma hierarquia de valores, estabelecidos num contexto cultural e legitimados pelos setores dominantes da sociedade (MELO, 1983, p. 23).

O período provincial da história do Paraná durou 36 anos (de 1853 a 1889), quando o Brasil aderiu o período republicano. Nesse período, o Paraná era de pouca projeção no Império e muito pobre. Não possuía estradas próprias por falta de recursos e a ligação entre os povoados era realizada por tropas de muares.

A economia paranaense baseava-se na exploração da erva-mate, uma cultura que propiciou uma certa confiança no futuro e a criação de vários grupos de produtores. Porém, a falta de mão-de-obra na lavoura, devido ao colapso do regime de trabalho escravo, levou a grande propriedade a uma crise, pela qual a modificação do regime de trabalho veio acompanhada da

⁴⁵ O Paraná está localizado na região Sul e tem como limites os Estados de São Paulo (ao norte), Mato Grosso do Sul (nordeste) e Santa Catarina (sul), as repúblicas do Paraguai (oeste) e da Argentina (sudeste) e o oceano

modificação do regime de propriedade. Houve, a partir daí, um incentivo à imigração fundamentada em medidas que privilegiaram a agricultura familiar cultivada na pequena propriedade.

A política imigratória adotada no século XIX, no Brasil - e, por extensão, no Paraná - propiciou a vinda dos primeiros grupos étnicos ao Estado (italianos, poloneses, ucranianos e alemães, entre outros grupos menores) até a período da Primeira Guerra Mundial. Essa política repercutiu na dinâmica da ocupação territorial, pois, com a imigração estrangeira, novos núcleos foram formados, e, em poucos anos, se transformaram em municípios como Irati, Carambeí, Marechal Mallet, Prudentópolis e Foz do Iguaçu.

Tais imigrações ocasionaram um grande crescimento do Estado do Paraná, que, aliado ao processo de divisão territorial, geraram uma situação em que aquelas localidades à margem da malha urbana fossem absorvidas, surgindo um grande número de pequenos centros urbanos. De um total de 49 municípios, em 1940, o Paraná passou ter 80, em 1950; 162, em 1960; 288, em 1970; 290, em 1980; e 324, em 1991 (LÖWEN, s/d, p. 40). Atualmente, o Estado tem 399 municípios.

As colônias de núcleos demográficos surgem como focos de relações étnicas, sociais e políticas, onde a base era a unidade familiar. Elas surgem, também, como comunidades culturais, ambiente em que decorreram os processos ‘transculturativos’, o intercâmbio de elementos ou valores culturais entre os grupos colonizador e povoador. “Da criação constante desses núcleos de colonização em diferentes áreas decorrem a expansão do Estado, não só geograficamente falando, mas com o crescimento efetivo da população” (SZMRCSANYI, 1979, p.122).

Porém, para a maioria dos imigrantes que vieram para a região Sul, foram destinadas áreas desfavoráveis em termos de localização, uma vez que as pequenas lavouras ficavam cercadas pelas grandes propriedades. Na década de 70, um dos fatores de expulsão dos pequenos proprietários do campo foi o aspecto que tange à modernização tecnológica na agricultura.

Wachowicz (1982) comenta que, no que hoje é considerado território paranaense, o sistema de trabalho escravo, africano ou indígena, não chegou a dominar, uma vez que o regime escravocrata instalou-se no Estado no início da mineração de ouro, no litoral. Os portugueses atraídos para o Estado não chegaram a ganhar capital necessário para a compra de grande número de escravos africanos.

De acordo com Magalhães Filho (1994), não se pode esquecer que, por mais que o trabalho escravo não desempenhasse, nem no comércio de animais e nem na economia ervateira, papel proporcionalmente semelhante ao que teve nas economias do açúcar e do café, sua presença amortecia a capacidade de organização e ação das camadas mais pobres. O trabalho escravo não foi a única fonte, pois, paralelo a ele, inúmeros homens livres trabalhavam, não como empregados, mas como membros de famílias numerosas.

No início do regime republicano, o café já era o esteio da economia brasileira, mas o Paraná ainda um pequeno produtor, haja vista que a base da sua economia era a madeira e a erva-mate. “A indústria de manufatura dava seus primeiros passos. A maioria das fábricas do Estado eram de velas, massas alimentícias e cerâmica, nos arredores da capital” (idem, p. 134).

A economia local passou por processos de profundas mudanças em sua base produtiva entre a década de 1930 e o início dos anos 80. O primeiro desses processos foi a passagem da economia extrativista de erva-mate e da madeira, que vinha se consolidando desde a primeira metade do século XIX, para a economia do café. A explosão cafeeira provocou grande processo migratório na direção do norte do Estado, interiorizando o desenvolvimento paranaense. Esse processo começa a arrefecer no final dos anos 50, quando a industrialização avança nos Estados do Sudeste do Brasil dentro do Plano de Metas de JK (PARANÁ, 2003c, p. 4).

Em 1955, foi autorizada a criação do Conselho Consultivo do Planejamento Econômico como entidade embrionária de um sistema estadual de planejamento, no Paraná. Em 1960, esse conselho passa para a condição de Comissão de Planejamento do Estado, compondo a estrutura da Secretaria de Estado dos Negócios do Governo quando, então, foi elaborado o primeiro Diagnóstico Sócio-econômico do Estado. Em 1973, formou-se o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES). E é a partir da criação do IPARDES que dados e informações começam a circular para subsidiar a elaboração das políticas sociais.

2.2 O PARANÁ A PARTIR DOS ANOS 70

É partir de 1967 que o incentivo a uma retomada econômica começa a ser realizado pelo governo brasileiro, o qual adota, para isso, medidas que viabilizem esse crescimento, mas que, ao mesmo tempo, geram uma “extrema concentração de renda no meio rural e da propriedade da terra. [...] Tais consequências também são acompanhadas pelas alterações nas relações de trabalho que passaram a ser marcadas pelo assalariamento crescente do pessoal ocupado na agricultura” (BONIN et al., 1987, p. 13).

Segundo Rollim (1994), as bases da atual estrutura produtiva do Paraná foram lançadas nos anos 70. A modernização da agricultura e a agroindústria, mais o surgimento da nova indústria, desvinculadas dessas atividades, e as grandes migrações para fora do Estado ocorreram nesse período.

No Paraná, segundo Löwen (s/d) o quadro social é muito grave, pois, se de 1940 a 1970, a população rural cresceu 374%, e a urbana 729%, de 1970 a 1980 há uma reversão no crescimento da população rural, apresentando-se um decréscimo “de mais de um quarto de seu contingente”, e a população urbana, um acréscimo de 78,6% (LÖWEN, s/d: 41).

As medidas que levam a este quadro situam-se mais especificamente no privilégio da agricultura empresarial, a qual, teoricamente, pode capitalizar-se com a aquisição de maquinários e insumos agrícolas. Mas a realidade é que somente os grandes proprietários foram favorecidos com a política de créditos e subsídios, já que a modernização da agricultura e o aumento da produtividade estavam ligados diretamente ao capital financeiro dos bancos.

Com base em Albuquerque (1995, p.36), no Paraná, mais que no Brasil, a agricultura tem um peso especialmente importante na formação do PIB e na manutenção de empregos. Estima-se, grosso modo, que o chamado *agrobusiness* signifique mais de 50% do PIB do Paraná⁴⁶. A agricultura absorve 1.600 mil trabalhadores, e um terço da população economicamente ativa (PEA) estava ligado às atividades agrícolas. “Mas é no campo, também, que se encontra o maior índice de miséria do Estado. O mapa da fome do IPEA, levantado em 1991, estimava em 1.128 mil o número de indigentes na área rural, praticamente metade dessa população” (idem).

Na sociedade paranaense, constituída basicamente por pequenos produtores, parceiros e arrendatários, as medidas adotadas causaram um impacto sem precedentes. O mesmo acontece nas cidades que serviam como apoio à expansão agrícola, concentrando o comércio e os serviços ligados a agricultura. A estrutura fundiária concentrada levou à iniquidade social, que permanece até hoje sem alterações. Atualmente, os agricultores em regime de economia familiar de subsistência representam praticamente 50% dos agricultores que detêm menos de 15% da área.

Com a política econômica implantada, houve, então, um acelerado fluxo migratório do campo para as cidades. Ao chegar ao Paraná, o imigrante fica “sitiado institucionalmente pela grande lavoura”, que passou a investir na mecanização e no trabalho assalariado; com isso, surge a necessidade de migrar novamente, e “matula nas costas, com os seus antepassados de um século atrás, vão saindo aos grupos [...] para recomeçar num espaço novo as velhas tradições da produção familiar” (MELLO, 1993, p.4).

O fluxo migratório se deu conforme as características da colonização do Estado. O norte do Paraná desenvolveu-se baseado nas pequenas

⁴⁶ Inclui-se nestes dados, produção agrícola propriamente dita, transporte, armazenagem, beneficiamento,

propriedades e de modo relativamente ordenado, já que esse processo se deu a partir de companhias imobiliárias e pelo governo estadual, oportunizando um espaço de caráter democrático aos trabalhadores, se comparado às demais ocupações do Estado. Nessa região, com o desenvolvimento do café, paulistas e nordestinos ocuparam o espaço geográfico tornando-o basicamente rural, onde se concentrava 57% da população.

Já na região do Paraná Tradicional, de colonização européia, e no sudoeste do Estado, de colonização gaúcha, também era a pequena lavoura que predominava. Porém, voltava-se à cultura de subsistência, cuja produção era organizada com base no trabalho familiar. Essa foi a região que mais sofreu com a modernização tecnológica da agricultura, principalmente porque teve suas pequenas propriedades ocupadas pelas grandes plantações de soja e sofreu dificuldades na comercialização dos produtos agropecuários, que representavam um importante elemento na economia regional.

Já, a maior parte das atividades ligadas à pecuária dependiam do transporte desses produtos, o que foi dificultado pela opção política por vias de escoamento da produção, que privilegiou as culturas de exportação. Na medida em que a tecnologia invade o campo, os manejos tradicionais tornam-se inadequados à realidade e expulsam aqueles que não conseguem ou não querem acompanhar tal avanço.

Na região norte do Estado, também houve um grande impacto social com as medidas adotadas, porém, sentidas com menor intensidade quanto à questão da migração, uma vez que “entre 1962 e 1967, com a erradicação do café no Norte, houve uma expulsão de 58 mil famílias, ou 290 mil pessoas. Todavia, por essa época, a mão-de-obra liberada do café ainda encontrava

trabalho em outras atividades, na mesma região ou em outras do Estado” (FLEISCHRESSER, 1984, p. 115).

Houve, portanto, uma transformação brusca na zona rural paranaense onde a oferta de trabalho foi reduzida, eliminando pequenos proprietários, parceiros, colonos e arrendatários, uma vez que os grandes proprietários passam a usar a tecnologia e, quando necessário, o assalariado volante (bóia-fria). Nesse período, assiste-se a um rápido processo migratório para fora do Estado. “[...] A migração constitui, na verdade a face mais dolorosa da modernização agrícola, ocorrendo de forma caótica sem amparo dos governos estadual e federal, isto é, sem uma política de re-assentamento dos migrantes e sem políticas de emprego ou habitação para aqueles que se deslocaram para zonas urbanas, no Paraná ou em outros Estados” (IPARDES, 1989, p. 49).

É claro que o Paraná não é o único Estado a sofrer as conseqüências da política econômica nacional. Outros Estados, apesar das especificidades de cada um, também sentiram e passaram a expulsar sua população que, assim como os paranaenses, saíram de suas terras e migraram para o Paraná, como os paulistas, catarinenses e gaúchos, totalizando, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 401 mil pessoas provenientes de outras localidades.

Percebe-se que, de maneira geral, o Paraná, nesse período sofreu o chamado esvaziamento populacional decorrente do fato de que as cidades paranaenses não possuíam estrutura suficiente para o atendimento do contingente populacional. Essa população buscava as cidades maiores tanto pelo incentivo à ocupação política de fronteira agrícola quanto pelos recursos lá proporcionados para sua própria sobrevivência. Com isso, houve uma “migração de aproximadamente 1,161 milhão de paranaenses para outros Estados,

sobretudo São Paulo, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Rondônia” (LÖWEN, s/d, p.41).

A rapidez com que a população rural deslocou-se para os centros urbanos acelerou o processo de urbanização, fazendo crescer os índices de emprego, tanto no setor secundário como no terciário. Ambos foram incapazes de absorver essa mão-de-obra.

A industrialização e a urbanização significaram, então, uma ruptura no isolamento das comunidades tradicionais, bem como uma crise no sistema produtivo da zona rural e a negação dos velhos valores com a colocação de novos costumes. Em nenhum momento esses dois fatores (industrialização e urbanização) se apresentaram tão dramáticos como no momento da migração, “transferindo indivíduos e grupos das comunidades mais tradicionais e mais pobres para os grandes centros urbanos, onde se concentram as inovações, a riqueza e os centros de decisão” (DURHAN, 1973, p. 8).

Segundo dados do IPARDES (2003, p.5), o fenômeno de crescimento populacional, orientado pela urbanização, se expressa na configuração de espacialidade de concentração e de esvaziamento.

Num extremo, aglomerações conjugam municípios crescentemente mais populosos, com crescimento da população elevado (sempre superior ao crescimento médio do Estado) e contínuo (desde os anos 70 e/ou 80), particularmente na região metropolitana de Curitiba, nas aglomerações urbanas do norte-central e oeste e na faixa litorânea do Estado. No outro extremo, um grande número de municípios apresenta decréscimo de população, correspondendo a 169, 185 e 203 municípios respectivamente nos períodos 1970/1980, 1980/1991 e 1991/2000. A complexa rede urbana é composta pelos seguintes pólos: Curitiba, Londrina, Maringá, Cascavel e Foz do Iguaçu.

Há que se considerar, ainda, que as ocupações que absorveram parcela dessa população remuneraram-na muito mal e não propiciaram a sua organização. Parcela considerável dos trabalhadores da indústria, conforme dados do IPARDES, encontrava-se, em 1980, na situação de subempregado, sendo que 40% dos trabalhadores não tinham registro em carteira e recebiam menos de um salário mínimo.

Os setores que mais empregavam eram ligados à produção de madeira, papel e papelão, a produtos alimentícios, ao setor químico (inclusive a Petrobrás), à construção civil e ainda ao setor imobiliário. E até se poderia afirmar que houve muito dinamismo nesses setores até os meados da década de 70. A partir de 1978, as indústrias começaram a desfalecer, devido ao menor ritmo de crescimento econômico, além da perda do poder aquisitivo da classe média pela aceleração da inflação e pela restrição ao financiamento de imóveis. O desemprego cresceu, então, rapidamente a partir de 1981, quando a crise econômica agravou-se ainda mais.

Além das conseqüências geradas por essa modernização, outra política que “atrelou os interesses de parcela de produtores rurais às exigências de expansão do capital financeiro industrial foi a construção, planejada e em série, de hidrelétricas” (IPARDES, 1989, p. 62). Tais conseqüências são referenciadas por Ferreira (1987):

Desta forma, a população rural, que respondia, na década de 70, por 70% da população total, sofre uma sensível redução nesta época. As hidrelétricas geraram inúmeros processos de desapropriações em que milhares de trabalhadores rurais, especialmente os pequenos, foram expulsos de suas terras, muitos sem conseguir manter-se como produtores diretos no Paraná. Assim, as usinas hidrelétricas levaram ao desemprego trabalhadores rurais das regiões alagadas e agravaram rapidamente o quadro social de parcela significativa da população paranaense. [...] A primeira hidrelétrica a ser concluída foi a de Salto Santiago, em 1979, abrangendo terras dos municípios de Laranjeiras do

Sul, Chopinzinho, Mangueirinha e Coronel Vivida. A ELETROSUL era responsável pela obra. Existiam 170 famílias moradoras nas regiões que foram atingidas pelas águas da barragem. Em sua maioria eram pequenos proprietários e posseiros.[...]. No período de negociação das desapropriações, os produtores da região estavam desorganizados, não havia um sindicato forte e a Comissão Pastoral da Terra ainda não estava estruturada. Com isso, os acordos realizados com a ELETROSUL foram amigáveis e individuais, obtendo-se baixos valores de indenização. [...] Na construção de Itaipu, ‘comprometeu-se para sua construção cerca de 111.332 ha do território paranaense, abrangendo partes dos municípios de Guaíra, Terra Roxa, Marechal Cândido Rondon, Santa Helena, Matelândia, Medianeira, São Miguel do Iguaçu e Foz do Iguaçu, todos componentes da microrregião Extremo Oeste do Paraná’. Foram atingidos tanto áreas urbanas como rurais, habitados por volta de 42.444 pessoas, sendo 38.445 no meio rural e 3.999 no meio urbano. Entre os trabalhadores atingidos por hidrelétricas estavam proprietários, posseiros, arrendatários, parceiros, além de trabalhadores temporários e permanentes. Basicamente, a força de trabalho era familiar. Cerca de 50% do total das ocupações existentes na área atingida era constituída por tal composição produtiva (FERREIRA, 1987, p. 15-19).

O conjunto de políticas adotadas para a modernização da agricultura paranaense, bem como a construção de hidrelétricas, produziram uma profunda transformação nas relações da estrutura econômica e social do meio rural paranaense, o que provocou a expulsão da terra de milhares de trabalhadores rurais, gerando uma crise social sem precedentes.

Na década de 80, as mudanças ocorridas na economia paranaense, decorrentes das políticas governamentais, foram agravadas pela recessão econômica, pelo crescente assalariamento e pela urbanização acelerada. Em confronto com tais questões, o desenvolvimento da indústria paranaense não foi capaz de absorver a mão-de-obra reprimida, apesar de ser um período de implantação de vários parques industriais no Estado, setor que depende do clima, do solo e de outros fatores. É interessante perceber que, até 1970, as áreas rurais eram os pólos atrativos para imigrantes, e foram essas mesmas áreas que passaram a expulsar a população rural.

Desse momento em diante, houve uma migração forçada - inerente à ocupação de fronteira agrícola brasileira - à medida que as terras desbravadas passaram a adquirir valor de troca ou foram esgotando sua fertilidade.

Por outro lado, surgiram transformações na estrutura produtiva do Estado, que se traduziram numa relação entre agricultura e indústria. A ascensão do preço da terra e a constituição do trabalho assalariado forçaram a expulsão dos pequenos produtores da área rural. Ao mesmo tempo, o destaque assumido no momento pela soja e pelo trigo com a mecanização agrícola (própria ao cultivo desses produtos), agravou o quadro de redução de empregos no setor (PAULA, 1993, p.73).

Enfim, pode-se dizer que as décadas de 70 a 90 foram de intensa proletarianização do meio rural paranaense, tanto de pequenos produtores como de suas famílias, que perderam seus meios de subsistência imediatos ao serem transformados em bóias-frias ou trabalhadores urbanos.

No que se refere ao processo migratório no Paraná, os dados estatísticos do IPARDES revelam que, na década de 90, a população do Paraná voltou a crescer devido à redução das oportunidades “urbanas, particularmente em São Paulo”. Porém, a migração se dá pelos deslocamentos “de inserção em áreas de fronteiras agrícola e nos mercados” internos do Estado, que convergem para áreas mais dinâmicas, impulsionados pelos persistentes problemas sociais. Segundo o IPARDES (2003),

Os anos 90 apontam para a continuidade do esvaziamento rural e da concentração urbana. Em 1991, são 22 os centros com população urbana superior a 50.000 habitantes, formando extensões de alta densidade, em sua maioria compondo aglomerações que se reforçam com crescimento elevado dos municípios periféricos. No ano de 2000, chegam a um total de 26 centros, abrigando 62,98% da população do

Estado, em apenas 6,52% dos municípios. Dentre os 30 municípios com crescimento superior ao dobro da média do Estado, 15 estão na aglomeração metropolitana de Curitiba, 10 nas demais aglomerações urbanas do interior (Cascavel, Londrina, Maringá e Foz do Iguaçu) e 3 na ocupação contínua litorânea (PARANÁ, PLANO DE GOVERNO IPARDES, 2003, p.).

Curitiba, Londrina, Maringá e Foz do Iguaçu configuram-se, atualmente, como pólos da rede urbana; ou seja, cidades que se transformaram em centros de controle político, pontos de armazenamento de produção agrícola e de extração e pólos de desenvolvimento industrial, de circulação de capital, informação e tecnologia.

Observa-se, ainda, que há uma expressiva concentração da pobreza em áreas rurais. No caso do Paraná, 71% da população rural se concentra em municípios com Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)⁴⁷ inferior ao da média nacional. Dois grupos vulneráveis da população - crianças e idosos - residem em áreas rurais de municípios posicionados nos recortes mais baixos de desenvolvimento humano.

FIGURA 1 – DINÂMICA POPULACIONAL

⁴⁷ O IDH-M foi criado para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 1990, e incorpora três dimensões básicas do desenvolvimento: longevidade, educação e renda. Para cada dimensão há um índice específico: IDH-E (educação), IDH-L (longevidade) e IDH-R (renda), cuja média aritmética simples resulta no IDH-M (municipal). Esses índices variam de zero a 1, sendo a posição 1 correspondente à melhor condição de desenvolvimento.

Fonte: IPARDES (2003b, p. 23)

Admitindo-se que as áreas rurais já demonstram certa vulnerabilidade, uma vez que sofrem grande dificuldade de oferta de serviços e equipamentos em função da dispersão de sua população no espaço, torna-se aguda a carência dos grupos destacados. Tais grupos são mais dependentes de políticas públicas específicas, particularmente nas áreas de trabalho, saúde, educação, assistência social, da melhoria das condições ambientais e de moradia, entre outras. Em síntese, atualmente, de acordo com dados do IBGE (2000), o Paraná possui 399 municípios com uma população total de 9.563.458 habitantes, sendo que 81,41% residem em domicílios urbanos.

Em relação ao porte (conforme o total de habitantes), os municípios assim se classificam⁴⁸:

- 317 municípios de Pequeno Porte I (até 20.000 habitantes);
- 52 municípios de Pequeno Porte II (de 20.001 a 50.000 habitantes);
- 18 municípios de Médio Porte (de 50.001 a 100.000 habitantes);
- 11 municípios de Grande Porte (de 100.001 a 900.000);
- 01 município Metrópole (Curitiba, acima de 900.001 habitantes).

O Estado do Paraná possui 8,6% de pessoas não alfabetizadas, chegando a 14% nas meso-regiões do norte pioneiro e centro-ocidental. Esse índice é composto também por uma população em idade mais avançada,

⁴⁸ Classificação segundo a Política Nacional de Assistência aprovada em 2004.

atingindo 9,8% do grupo de 40 a 49 anos e 25,3% do grupo de a partir de 50 anos. Observa-se que, até recentemente, a escolarização não era um fator limitador para o desenvolvimento do país, pois as funções realizadas nos postos de trabalho eram simplificadas, e a baixa escolaridade não representava obstáculo para obtenção de emprego, como se viu no primeiro capítulo.

Conforme dados do IBGE (2000), o Paraná apresentou um crescimento moderado de sua economia ao longo da década de 90. Seu PIB expandiu-se à taxa anual de 3,4%, enquanto a média nacional foi de cerca de 3%, permitindo ao Estado manter-se como a quinta economia no país, participando com 6% do PIB nacional.

A projeção da população economicamente ativa em todo o Estado, segundo a Secretaria do Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social, foi de 5.097.750 pessoas, em 2003, e de 5.178.929, em 2004. Para 2005, a estimativa é de 5.258.995 pessoas, e para 2006, 5.339.988. Em 2003, somente os vinte maiores municípios⁴⁹ foram responsáveis por 54,4% (cerca de 2.630 milhões de pessoas) da PEA do Estado. Oito desses municípios fazem parte da região metropolitana de Curitiba, que, em 2003, foram responsáveis por 27,4% do total da PEA do Estado (cerca de 1.415 milhão de pessoas). Os municípios com menor expressão em termos de estimativas da PEA encontram-se dispersos por todo o Estado e representaram uma pequena parcela de seu total: em 2003, no seu conjunto, significaram 0,43% (cerca de 22.446 pessoas) de toda a população paranaense.

Embora os dados apresentados em relação à PEA apresentem um crescimento, os do IPARDES (2003) revelam que

49 Curitiba, Londrina, Maringá, Foz do Iguaçu, Ponta Grossa, Cascavel, Colombo, São José dos Pinhais, Guarapuava, Paranaguá, Pinhais, Almirante Tamandaré, Apucarana, Araucária, Campo Largo, Toledo, Arapongas, Cambé, Umuarama e Fazenda Rio Grande.

O número de pessoas inseridas no mercado de trabalho passou de 4,4 milhões para 5,1 milhões. Entre 1992 e 2001, o segmento que apresentou maior crescimento relativo foi o de desempregados, cujo número passou, no mesmo período, de 236 mil para 392 mil pessoas, segundo a Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar (PNAD/IBGE) . A participação das mulheres no total de desempregados passou de 44% para 55% , no período, e o número de crianças e jovens desempregados teve um acréscimo, entre 1996 e 2001, de 48 mil para 69 mil. Este fato, associado ao aumento do desemprego feminino, remete a outra faceta da crise do trabalho: a dificuldade de as famílias viabilizarem uma estratégia de sobrevivência, ampliação do número de membros da família no mercado de trabalho - normalmente utilizada em períodos de dificuldades (IPARDES, 2003,p. 8).

Tomando-se como indicador o IDH-M, o Paraná, em sua evolução positiva, ocupa a sexta posição no ranking brasileiro, tendo como média estadual 0,787% , enquanto 72% dos municípios do Estado têm IDH-M inferior ao do Brasil (7,66). Os dez municípios com os menores IDH-M têm seus índices entre 0,620 (Doutor Ulisses) e 0,665 (Ventania); já os dez municípios com maiores índices estão entre 0,856 (Curitiba) e 0,824 (Londrina).

FIGURA 2 – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL
– PARANÁ - 2000

Fonte: IPARDES (2003a, p. 140)

Em termos de distribuição da população, 33% dos paranaenses vive em municípios com IDH-M inferior ao do Brasil. Dos vinte municípios com maior IDH-M no Estado, onze são da meso-região oeste e três da sudeste. Os piores índices ocorrem na meso-região centro-sul. Entre os vinte municípios com mais baixos IDH-M, no Estado, cinco estão nessa meso-região. O IDH-M tem sido considerado, pelo órgão gestor da Política de Assistência Social e do Trabalho, como um dos critérios de partilha dos recursos federais e estaduais aos municípios.

2.4. AS RELAÇÕES ENTRE A POLÍTICA PÚBLICA DO TRABALHO E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO DO PARANÁ

No Brasil, a questão das políticas públicas ganha relevo inscrevendo princípios e práticas mais democráticas, na Constituição Federal de 1988. Como resultado das lutas populares, através dos movimentos sociais, de organizações não-governamentais, de parlamentares comprometidos com interesses gerais da Nação, surge nova legislação dando novos contornos às política sociais na sua dimensão pública (BATTINI, 1997: 21).

A epígrafe sinaliza muito claramente que é a partir da década de 90 que ganham relevo os novos contornos às políticas sociais na sua dimensão pública. É nessa década que toda a normatização da operacionalidade da Assistência Social é apresentada à sociedade. Battini (1997) comenta que cada política busca de forma mais nitidamente possível firmar fronteiras delimitando a área específica de programas, orçamento, infra-estrutura e posição institucional. Assim, a Constituição Federal de 1988 regulamentou os contornos, mas não delimitou o nexo entre as políticas.

A referida Constituição inseriu a expressão “primado do trabalho”, no *caput* do artigo 193, como princípio constitucional, tendo como meta a criação de uma ordem social com finalidades precípuas: **o bem-estar e a justiça social**. Com isso, ampliou sensivelmente o rol das garantias e direitos fundamentais dos trabalhadores brasileiros.

O “primado do trabalho” colocou-se, portanto, no ápice de um grande rol de preceitos constitucionais, que no seu conjunto representam o caráter socializante da Carta Magna, sendo possível concluir que, para o Legislador Constituinte, o trabalho foi tratado como um dos bens sociais de maior relevância.

Ainda, no artigo 170, a Constituição afirma que a ordem econômica é fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, com a finalidade de assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados, entre outros princípios, a busca do pleno emprego e a redução das desigualdades regionais e sociais.

Por fim, o artigo 193 que, ao fixar o *primado do trabalho* como princípio máximo, torna-se norteador de todas as políticas sociais aí inseridas: as relativas à seguridade social, englobando a previdência, a saúde e a assistência social; as de educação, cultura e desporto; as dirigidas à ciência e à tecnologia; a comunicação social; ao meio ambiente; à família; à criança; ao adolescente; ao idoso e aos índios.

Neste momento, uma reflexão de Bobbio apud Shons (1999), acerca dos direitos sociais é extremamente pertinente, afirmando que “o cerne do problema dos direitos sociais - cada vez mais duramente questionado pelos neoliberais - situa-se não em sua ‘fundamentação’, mas na sua exequibilidade’. Portanto, o problema dos direitos sociais não é o de justificá-los mas o de protegê-lo” (p.194).

Considerando o proposto nesta tese; que é configurar as relações entre as políticas do Trabalho e Assistência Social, com vista à identificação da interface entre essas, toma-se por base o Artigo 6º da Constituição de 1988, que trata dos direitos sociais, lembrando que esses direitos sociais relacionam-se à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à

segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados.

É com base neste argumento que buscaremos a interface entre estas duas políticas (Trabalho e Assistência Social), levando em consideração tanto a trajetória histórica da assistência social, marcada pela caridade e filantropia, quanto o reconhecimento da assistência social, enquanto política pública, que é bastante recente, tendo completado apenas 11 anos de existência. Segundo Sposati (1995), a movimentação social pela assistência social na lógica da democratização dos serviços não tem em sua história a presença de movimentos sociais articulados, mas expressa

[...] um movimento no campo da assistência social, sejam aqueles trabalhadores da Legião Brasileira de Assistência Social –LBA, que estavam buscando uma nova proposta, uma nova identidade ao trabalho dessa organização hoje extinta, seja a categoria dos assistentes sociais e de suas formas organizadas como Conselho federal (CFESS) e Conselhos regionais (CRESS), Associação Nacional dos Assistentes Sociais e seu braço acadêmico, a Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (SPOSATI, 1995, p.25).

Há que se reconhecer o esforço dos referidos interlocutores críticos para o avanço da aprovação da Lei Orgânica da Assistência em 1993. Algumas limitações da LOAS, quanto à gestão, são expressas por SPOSATI (idem):

Todavia, foi ainda pouco clara na unificação das competências das esferas de poder para estabelecer o efetivo comando único descentralizado e municipalizado e o desenho das relações entre Estado e sociedade. Dessa forma, possibilita o fortalecimento de uma relação de subsidiariedade entre o estatal e o privado, realizando somente colaborações suplementares (subvenções

sociais) às organizações e executando apenas as ações emergenciais (idem).

É interessante observar a citação abaixo, escrita em 1987 por Conh; Draibe e Karch, quanto aos usuários da assistência e aos recursos para financiamento das ações inerentes à assistência social, sendo que tais preocupações continuam atuais e reafirmam a necessidade de nosso estudo:

O quadro calamitoso da nossa realidade social, marcada por profundas desigualdades sociais, desafia a área clássica de atendimento aos despossuídos- a assistência social- por duas vertentes principais; sua população alvo não é a minoria, mas grandes contingentes populacionais nos quais se incluem também segmentos que integram o mercado de trabalho formal; e pelo fato da recorrente falta de recursos para se enfrentar uma demanda crescente ,não ser produzida pelo seu próprio setor (CONH; DRAIBE E KARCH, 1987, p. 92).

A primeira situação expressa pelas autoras é referente à população usuária da assistência, que de fato não é minoria sendo que os indicadores sociais evidenciam seu aumento, bem como as vulnerabilidades e riscos sociais e/ou pessoais aos quais ela está exposta, expressando uma nova face da questão social. Dessa forma, a assistência social na “perspectiva da política pública supõe a identificação das demandas na direção da universalidade e da construção de respostas que alcancem a todos” (SPOSATI, 2003, p. 218). É necessário, então, identificar as necessidades e não só os necessitados.

No que se refere ao segundo item, referido pelas autoras Conh; Draibe e Karch (1987), o qual trata sobre o financiamento das ações, hoje a Lei Orgânica da Assistência já assegura o financiamento da Assistência. Com a criação do Fundo Nacional de Assistência Social, o “financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos estabelecidos farse-á com recursos da União, dos Estados ,do Distrito Federal e dos municípios, das demais

contribuições sociais previstos no art.195 da Constituição Federal, além daquelas que compõem o Fundo Nacional de Assistência Social” (Art. 28, LOAS).

Porém, ainda há uma discussão devido à não fixação de um percentual mínimo destinado para esta política. Discute-se um percentual de 5% do orçamento geral da União, Estados e Municípios, mas não se chegou a nenhuma conclusão, deixando em aberto para cada governante definir o que é “possível” de ser aplicado conforme o seu interesse político.

De forma a vencer parte dessas limitações é que a Política Nacional, estabelece diretrizes gerais para a instituição do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, expressando a concepção e os pressupostos que orientaram as mudanças de organização e gestão da assistência social em todo o território nacional, exigindo alterações nas normativas e instrumentos que viabilizem tal proposta, bem como seguindo as diretrizes da Constituição Federal, descentralização, a municipalização, a participação popular, comando único das ações em cada esfera de governo no âmbito das políticas públicas.

Para Potyara (2004), dentre as políticas particulares “[...] a assistência social é a única que possui maior afinidade com o perfil interdisciplinar e intersetorial da matriz de todas elas, isto é, com a Política Social” (POTYARA, 2004, p.57). A assistência social é a mais transversal de todas as políticas, não desconsiderando a sua especificidade.

Segundo Barroco apud Battini (1998), toda essa reflexão em torno da política de assistência requer pensar diretrizes que implicam na

[...] na reconstrução da vida em sociedade, na perspectiva crítica, ou seja , aquela que diz respeito tanto à capacidade humana de criar valores, escolher alternativas e orientar suas práticas de

forma coerente com o que foi valorado positivamente , com a capacidade de compreender criticamente o significado histórico das normas, valores e escolhas e não apenas repetir conceitos postos leis, sem saber seus significados práticos (BARROCO apud BATTINI, 1998, p, 31).

Na Lei Orgânica da Assistência Social, em seu Artigo 1º, “A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que prevê os *mínimos sociais*, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para atingir o atendimento das necessidades básicas.

Discute-se muito a necessidade de definição de mínimos de cidadania, bem como padrão de qualidade desses mínimos a serem afiançados a todos pela responsabilidade social e pública do Estado. Sob esse ângulo, SPOSATI (2004) comenta que o âmbito preventivo na vigilância das exclusões sociais deve ser propiciado pelo Estado, que também deve desenvolver programas e/ou projetos que afianciem aos seus demandatários, benefícios, programas e projetos que garantam um conjunto de seguranças sociais.

Conforme a Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004, p. 25), a proteção social deve garantir as seguintes seguranças: segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia), de acolhida e de convívio ou vivência familiar.

Segundo a própria Política Nacional de Assistência Social, a segurança ao rendimento

[...] não é uma compensação do valor do salário mínimo inadequado, mas a garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de

suas limitações para o trabalho o do desemprego. É o caso de pessoas com deficiência, idosos, desempregados, famílias numerosos, famílias desprovidas das condições básicas para sua reprodução em padrão digno e cidadã (idem).

A segurança à acolhida opera com a provisão de necessidades humanas, que começa com direito à alimentação, ao vestuário e ao abrigo, próprios da vida humana em sociedade (idem). Por segurança da vivência familiar ou da segurança do convívio, supõe a não aceitação de situações de reclusão, de situações de perda de relações. A dimensão societária da vida desenvolve potencialidades, subjetividades coletivas ,construções culturais, políticas e sobretudo, os processos civilizatórios.

É importante observar que é no aspecto da inserção da Seguridade Social, no seu caráter de Proteção Social articulada a outras políticas no campo social voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida, que a Política de Assistência Social marca sua especificidade no campo das políticas sociais.

Esse é um grande avanço na história da assistência social, porém, para garantir o atendimento às necessidades básicas as ações integradas tendem a se desenvolver através de parcerias e infelizmente na sua maioria o Estado tem tido uma relação de subsidiariedade, e não se pautado pelo princípio da responsabilidade social e pública. E nesse aspecto, a participação da sociedade civil organizada através dos Conselhos de Assistência Social das três instâncias (Nacional, Estadual e Municipal), que terão um papel importante no fortalecimento “as provisões assistenciais sejam prioritariamente pensadas no âmbito das garantias de cidadania, sob vigilância do estado” (ibidem 26).

A presença dos Conselhos na implementação da política de assistência será fundamental para garantir a articulação das ações integradas às demais políticas, uma vez que, na LOAS, no Artigo 2º, Parágrafo único, “A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais”. Ainda acerca disso, Sposati diz que:

A assistência social não tem como perspectiva ser repositório das limitações das demais políticas, e sim buscar que estas alcancem a todos sem discriminação. Nesse sentido, tem forte papel intersetorial de realizar o trabalho preventivo de vigilância das exclusões sociais (SPOSATI, 2003, p. 216).

O Capítulo II, Seção I, Artigo 4º, trata dos princípios da “universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas.” O que leva a refletir que, para a assistência social, a definição dos contornos legais foi fundamental pois, tradicionalmente, a assistência foi realizada em situações emergenciais, concebida como um dever de ajuda atribuído à sociedade como questão moral e de solidariedade, e com caráter residual e seletivo. Assim, era desprovida de propostas que garantissem o exercício da cidadania e a superação das condições de miserabilidade.

Considera-se que as políticas públicas inserem-se “em um campo de permanente tensão de práticas mediadoras entre as condições de vida. São a expressão e a incorporação de necessidades e interesses gerais da população traduzidas em demandas e problemas sociais que se

constituem em objetos das decisões na esfera pública, e que dão origem a programas e projetos de atenção às reivindicações, na direção da cidadania (BATTINI, 1997, p.21).

Então, tornar o destinatário da ação assistencial como alcançável pelas demais políticas públicas, requer pensar a noção de inserção, considerando que, “em situação de inserção, as pessoas têm um status intermediário entre a exclusão e a inserção definitiva [...] Estado transitório – durável, posição de interino permanente ou de inserido vitalício ” (CASTEL, 2001, p.556).

Como lembra Yazbek (2004), no campo da seguridade social a assistência social é proteção, portanto, deve operar de forma preventiva e protetivamente nas situações de risco social, logo, há necessidade de uma rede de proteção para garantir ao beneficiário da assistência o cumprimento do Artigo 4º da LOAS⁵⁰.

Com base no Artigo 204⁵¹, a LOAS, desencadeou mudanças na concepção, gestão e forma de financiamento dos serviços, programas ,projetos e benefícios na área de assistência social. Tais mudanças desencadeadas na política pública de assistência social, apoiada no fortalecimento do processo de descentralização democrática e participativa, abrem a perspectiva de gestão intergovernamental, destacando-se o protagonismo dos municípios na proposição, coordenação e execução das ações exigindo, porém, novas competências e qualificações tanto dos governos quanto das entidades e

50 - A assistência social rege-se pelos seguintes princípios: Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; universalização dos direitos; respeito a dignidade do cidadão; igualdade de direitos no acesso atendimento; divulgação ampla dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concepção.

51 - As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no artigo 195,além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I – descentralização político administrativo, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas à esfera estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II- participação da população, por meio de organização

organizações responsáveis pela prestação dos serviços, pressupondo um sistema de articulação entre as três esferas de governo.

Porém, neste processo de descentralização e definição das atribuições nas três esferas de governo, “Os estados vivem numa espécie de limbo entre a união e os municípios ,que adquirem mais visibilidade ,seja pelas suas prerrogativas, seja por suas responsabilidades nas várias frentes das políticas públicas” (GENOINO, 2003, p.9).

O órgão gestor da Assistência Social na instância estadual supõe não só a construção da gestão plena no âmbito estadual como o trabalho de difusão e apoio para que todos os municípios construam a política democrática e de direitos para a política de assistência social e sua gestão plena” (SPOSATI 2003,p.223) ,

Porém, a definição das competências das três esferas de governo, com objetividade na definição das possibilidades e limites de cada uma das esferas ainda merece melhor debate, mas de fato quem mais tem assumido responsabilidades são os municípios.

No Paraná, as Políticas do Trabalho e da Assistência Social já estiveram juntas até 1994 na Secretaria do Estado de Justiça e a Ação Social, a partir 1995, com o governo de Jaime Lerner, reeleito em 1998, que desmembrou a antiga Secretaria, transformando-a em duas secretarias: Secretaria de Emprego e Relações do Trabalho e Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família.

Em 2003, através da Lei nº13.986 de 30 de janeiro de 2003, foi criada a Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social-SETP a partir da fusão das extintas Secretarias acima citadas passando, então, a ser o

representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

órgão gestor da Política da Assistência Social e da Política do Trabalho. Enquanto órgão gestor, é o órgão responsável pela coordenação e a articulação das demandas e necessidades dos cidadãos.

A junção das Políticas do Trabalho e da Assistência Social, visa a soma de esforços e a otimização dos recursos no sentido construção de um trabalho intersetorial, no qual essas duas áreas de políticas públicas, inteiramente relacionadas, podem ser desenvolvidas de forma articulada (PARANÁ, 2003 a, p. 97).

A atual Secretaria atua de forma descentralizada a partir de 18 escritórios regionalizados⁵² localizados nas principais cidades-pólos, tendo cada um, em sua jurisdição, a média de 20 municípios. E compete às equipes técnicas dos Escritórios Regionais desenvolver o conjunto dos programas da SETP de acordo com sua incidência regional, articulando as parcerias necessárias e tomando as providências técnico administrativas bem como desenvolver as ações de assessoria aos municípios, monitoramento dos programas federais e estaduais.

Paraná, a partir de 1960/70, vem sendo objeto de inúmeros estudos que visam uma divisão racional do seu território. A primeira divisão do estado em regiões visou basicamente à descentralização da administração pública. Na fase seguinte a divisão fez-se em função de critérios de polarização, pretendendo estabelecer coordenação do desenvolvimento regional através dos principais centros ou cidades de maior expressão da região. Posteriormente, o critério de homogeneização orientou outra subdivisão estabelecendo microrregiões com maiores identidades geoeconômicas para fins estatísticos.(...)As regiões polarizadas vêm sendo utilizadas pelo setor público na descentralização da hierarquia de decisões e oferta direta de serviços através de equipamentos de diversos níveis instalados em

52 - Escritórios Regionais: Curitiba, Londrina, Maringá, Fóz do Iguaçu, Cascavel, Ponta Grossa, Umuarama, Ivaiporã, Pato Branco, Irati, União da Vitória, Cianorte, Campo Mourão, Guarapuava, Francisco Beltrão, Paranavaí, Jacarézinho.

idades com maior poder de irradiação. (MUNIZ FILHO, 1996, p. 149).

A Secretaria de Estado do trabalho, Emprego e Promoção Social, vem desencadeando um processo de discussões junto aos atores relacionados à questão da gestão, operacionalização e financiamento desta política no âmbito do Estado.

Os dois Núcleos que atuam diretamente nas políticas públicas da responsabilidade da SETP são: Coordenação Estadual do Sistema Nacional de Emprego-CESINE e Núcleo de Coordenação Estadual da Assistência Social -NUCLEAS.

O Núcleo de Coordenação Estadual do Sistema Nacional de Emprego, tem como competência integrar as políticas de trabalho, emprego e renda à outras áreas de atuação governamental e da sociedade civil, e fazer valer as normas e diretrizes do Ministério do Trabalho, Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador e do Sistema Nacional de Emprego em articulação com as unidades programáticas da área do Trabalho e de Assistência Social, num esforço conjunto no enfrentamento do desemprego e das garantias sociais que a falta de trabalho proporciona. Sua estrutura programática está apresentada no Quadro 4 - Unidades administrativas, com suas atribuições e público –alvo.

Quanto à estrutura nos municípios, o Sistema Estadual de Emprego está assim composto:

- 125 Agências do Trabalhador, estruturadas nos grandes e médios municípios, com sede, equipamentos e pessoal colocado à disposição, sendo responsáveis pela operacionalização do conjunto dos programas que compõem a política de Emprego, tais como intermediação de mão-de-obra, seguro desemprego, formação profissional, geração de emprego e renda, estudo de mercado e outros;
- 84 postos onde não comportam uma Agência do trabalhador estruturada, nesses municípios funcionam os Postos operacionais, com as devidas adequações, as mesmas funções das Agências do Trabalhador, sendo que sua estrutura depende da capacidade de gestão do município.

- **90 Agentes Operacionais Municipais, nos municípios menores ,que não comportam uma Agência do sistema Público de Emprego, a SETP em parceria com as Prefeituras mantém à disposição um Agente Operacional Municipal, encarregados de operar os mesmos programas no âmbito do seu município, exercer a secretaria executiva dos Conselhos Municipais do trabalho ,ser referência para os escritórios Regionais da SETP, na implantação e acompanhamentos dos programas.**

Em todas as esferas, os órgãos responsáveis não atuam sozinhos mas, em parceria com outros órgãos e entidades com os quais interagem tecnicamente, tais como: agentes financeiros, entidades de assistência técnica, entidades profissionalizantes, entidades sindicais, conselhos, prefeituras municipais entre outros.

QUADRO 4 - ESTRUTURA PROGRAMÁTICA DA SECRETARIA DE ESTADO DO TRABALHO, EMPREGO E PROMOÇÃO SOCIAL

Unidade	Atribuição básica	Público alvo	Ações
Coordenadoria de Seguro desemprego	Promover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude da dispensa involuntária ,inclusive a indireta	Desempregados formais; pescadores artesanais; trabalhadores resgatados de regime de trabalho forçado ou de condição análoga à de escravo.	Habilitação de trabalhadores a benefício do Seguro-desemprego
Coordenadoria de Intermediação de mão –de- obra	Promover a inserção ou reinserção do trabalhador no mercado de trabalho, facilitando o encontro entre a demanda e a oferta da oferta de trabalho.	Desempregados em geral (desemprego friccional); trabalhadores autônomos; candidato ao primeiro emprego; egressos do sistema penitenciário; pessoas portadoras de deficiência	Cadastro de trabalhadores em busca de emprego; captação de vagas junto às empresas; encaminhamento de trabalhadores junto às vagas.
Coordenadoria de Qualificação Profissional	Gerir Política de Formação Profissional planejamento, coordenando e avaliando ações de qualificação e requalificação com foco na demanda do mercado e na população –alvo.	Pessoas desocupadas; pessoas em risco de desocupação permanente ou temporária; Empreendedores; trabalhadores autônomos; cooperados, associados ou autogeridos.	Cursos visando o desenvolvimento de habilidades básicas, específicas e de gestão; assessoria técnica.
Coordenadoria de estudos, Pesquisas e Relações de Trabalho	Promover estudos do mercado de trabalho; articular-se com e apoiar o movimento sindical.	Coordenadorias escritórios Regionais e demais instâncias operacionais da SETP; Conselheiros municipais do trabalho; Entidades do movimento sindical e popular.	Realização de estudos e pesquisas; elaboração de boletins; promoção de fóruns de debates, cursos ,seminários; publicações técnicas.
Coordenadoria de Geração de Emprego e Renda	Desenvolver, apoiar ,articular e acompanhar ações de geração de trabalho e renda	Pequenos e microempreendedores ;trabalhadores por conta própria; associados, cooperados e autogeridos.	Apoio ao crédito; assessoria técnica e capacitação técnica e gerencial de empreendedores; Apoio à organização associativa, cooperativa, autogerida ou solidária; incubação empresarial.

Fonte : (PARANÁ, 2003a , p.57).

Para a definição dos Planos Territoriais de Qualificação para 2004, este deverá ser implementado através de uma gestão compartilhada entre as Comissões/Conselhos Estaduais de trabalho/Emprego e a SETP como

- um momento de consulta pública, de articulação e mobilização da sociedade e de negociação política entre os atores envolvidos;
- como um processo de planejamento ,monitoramento, avaliação e divulgação, tecnicamente fundamentado e socialmente controlado;
- em um conjunto de ações e estratégias articuladas que expressam e orientam a prática político pedagógica de qualificação (BRASIL, ..Plano Nacional de Qualificação, 2004, p.4).

Com base com base na Planilha de Curso da Coordenadoria de Qualificação profissional –SETP, o público envolvido nos cursos de qualificação para o ano de 2004 foi:

- Trabalhadores/as rurais – Agricultura familiar
- Trabalhadores/as cooperativados
- Trabalhadores rurais assalariados
- Trabalhadores /as assentados ou em processo de assentamento
- Trabalhadores/as associados
- Trabalhadores/as beneficiários –Fome Zero
- Trabalhadores/as sem ocupação definida – economia Solidária
- Trabalhadores /as de setores de investimento estatal
- Trabalhadores /as beneficiários de outras políticas de inclusão
- Trabalhadores/as Autônomos e por conta própria
- Trabalhadores sem ocupação/intermediação de mão-de-obra

- Trabalhadores domésticos;
- Trabalhadores da educação;

O Núcleo de Coordenação Estadual da Assistência Social tem como competência: coordenação e controle da Política Pública da Assistência Social, âmbito do Estado, em consonância com as diretrizes do Ministério do desenvolvimento Social e Combate à Fome; elaboração de estratégias de assessoramento às unidades de execução programática da SETP; fornecimento de subsídios técnicos, operacionais e metodológicos de fiscalização do cumprimento das normas e diretrizes do sistema descentralizado e participativo em seu âmbito; estabelecimento de normas e padrões de qualidade para a política de assistência social (vide estrutura Programática – Quadro 5).

Cabe aos Núcleos a promoção da integração entre as unidades de execução da Política de Assistência Social e Política do trabalho bem como o permanente acompanhamento em articulação com os escritórios regionais.

No sentido de contribuir com a construção do Sistema Único de Assistência Social -SUAS, na adequação da nova estrutura administrativa da Secretaria foram extintas as Coordenadorias da Criança, idoso, pessoa portadora de deficiência sinalizando. Isto evidencia que a assistência social não pode ser encarada como ação mecânica e segmentada por situação ou ciclo de vida, ou como ações compensatórias.

A Coordenação geral do Sistema Estadual de Assistência Social propõe que:

- Co-financiamento e estabelecimento de critérios para transferência de recursos aos municípios;
 - prestação de serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional ou seja, o estabelecimento de uma rede de proteção social básica e especial;
 - articulação e elaboração de programas e projetos de assistência social que tenham abrangência regional e/ou estadual; com definição da relação de parceria entre as entidades prestadoras de serviços;
 - supervisão, monitoramento e avaliação das ações de âmbito estadual e regional;
 - coordenação do Sistema de Informação no seu âmbito de atuação
- (ibidem,p.187)

QUADRO 5- ESTRUTURA PROGRAMÁTICA - SETP

Unidade	Atribuição básica	Público Alvo	Ações
Coordenadoria de Programas especiais de Enfrentamento à Pobreza	Estabelecer uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional, hábitos alimentares saudáveis, oferta permanente de alimentos, possibilidade de adquirí-los com dignidade e produção ambientalmente sustentável, articulando programas de natureza emergencial e estruturante.	Cidadãos com baixa renda familiar mensal (até ½ salário mínimo <i>per capita</i>), com prioridade para as populações indígenas, os campados e quilombolas, bem como as populações dos municípios que integram as regiões do Vale do Ribeira e do Alto Ivaí, regiões metropolitanas e municípios que apresentam os mais baixos índices de desenvolvimento humano (IDH-M)	Articulação de ações emergenciais, estruturantes e locais
Coordenadoria de Apoio à Gestão Municipal da Política de Assistência social	Prestar assessoramento técnico aos municípios, no intuito de viabilizar o desenvolvimento de ações e serviços que atendam às demandas locais de assistência social, bem como estabelecer parcerias para a gestão de serviços de referência regional, mediante a instituição de unidades oficiais, convênios com entidades especializadas e consórcios intermunicipais.	-Público-alvo direto: prefeituras municipais e consórcios intermunicipais -Público-alvo indireto: crianças, adolescentes, idosos, portadores de deficiência, carentes...	-Estabelecimento de padrões e normas técnicas -Aprimoramento e reordenamento político, jurídico, administrativo e financeiro -Articulação, formulação, planejamento, assessoria técnica, capacitação de atores sociais, monitoramento, avaliação
Coordenadoria de Desenvolvimento Integrado da Política de Assistência Social	Prestar assessoramento técnico às instâncias do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, instituído no Estado do Paraná, no que concerne à definição e gestão do Sistema Único da Política de Assistência social, do Sistema de Informação e do processo de capacitação permanente de atores sociais.	-Escritórios Regionais -Conselhos estaduais e municipais -Órgãos gestores -Fóruns -Rede prestadora de serviços -Sociedade civil organizada	-Definição e gestão do Sistema Único de Assistência Social -Definição e gestão do Sistema de Informação da Política de Assistência Social -Capacitação permanente de atores sociais
Instituto de Ação Social do Paraná	Executar a política de proteção especial à pessoa em risco pessoal e social	-Crianças em situação de risco pessoal -Adolescentes em conflito com a lei -Idosos carentes e abandonados...	-Execução de Medidas de Proteção Especial -Execução de Medidas Sócio-educativas -Organização de Instrumentos de

do Paraná		-Pessoas portadoras de deficiência	Gestão
-----------	--	------------------------------------	--------

Fonte : (PARANÁ, 2003a, p.58)

A construção de um sistema de assistência social supõe uma rede de proteção social básica e especial fundada na cidadania; a provisão de um conjunto de seguranças sociais a todos bem como, um sistema de monitoramento (SPOSATI, 2004, p.41). E com base no Plano Plurianual 2004-2007 (PARANÁ, 2003a) a rede no Estado está assim organizada:

No eixo enfrentamento à pobreza a rede deve atuar articuladamente com a política do trabalho, sobre o emprego formal, apoiar e incentivar a formação de empreendimentos geradores de ocupação remunerada, preferencialmente de formas de economia solidária para produção e consumo, atenção especial para com as comunidades urbanas periféricas, por meio de formas não convencionais de ocupação, aproveitando o potencial do saber fazer instalado, para postos de troca de bens e serviços.

Desta forma, a rede de proteção social nas regiões se refere principalmente aos serviços prestados nas modalidades: ação comunitária, ação sócio-educativa, educação infantil, contraturno social para a faixa etária de 7 a 18anos, apoio à reabilitação, atenção à criança e ao adolescente, atenção ao jovem, apoio sócio-familiar e atenção ao idoso.

A Proteção Especial é uma modalidade básica de atenção assistencial para indivíduos e famílias em situação de risco pessoal e social. Engloba políticas dirigidas aos segmentos da população: crianças, adolescentes, adultos, idosos e famílias na presença de fatores de vulnerabilidade na razão extrema de violação de seus direitos. Nestas condições de violação de direitos, a população usuária da assistência social se caracteriza como vítimas de abusos, negligência e maus tratos familiares e institucionais; abandonadas, submetidas a exploração sexual e laboral; em situação de rua, de uso e tráfico de

drogas; em envolvimento em atos infracionais; postas à discriminação racial, social, entre outras .(PARANÁ. Plano Plurianual 2003,p 86)

O Estado do Paraná, primando pelo cumprimento do papel da instância estadual dentro do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, objetiva a promoção de uma ação intragovernamental que garanta a transparência e a descentralização dos processos de gestão, financiamento e controle dessa política.

Para tanto, um dos eixos importantes da SETP é o de aprimoramento da gestão, no qual as ações que visam o fortalecimento do sistema descentralizado e participativo da política de assistência social no Estado ,com processo de organização e capacitação de diferentes atores ,sociais ,bem como a produção de instrumentos de gestão.

As ações desenvolvidas com recursos federais, procedimentos relativos à transferência regular e automática de recursos financeiros do Fundo Nacional de assistência Social para os Fundos Estaduais, do Distrito Federal e municipais, inerentes aos Serviços Socioassistenciais de Ação Continuada a partir do exercício de 2005. Tais recursos estão regulamentados pela Portaria nº736 ,de 15 de dezembro de 2004 do Ministério de estado do desenvolvimento Social e Combate à Fome. estão agrupados em dois níveis de atendimento: Proteção Social Básica e proteção Social especial (vide Quadro 6).

Quanto ao Benefício de Prestação Continuada – BPC⁵³, assegurado pela Lei 8.742 de 07/12/1995, em seu artigo Artigo 20, regulamentado pelo Decreto nº 1.744 de 11 /12/195, esse passou a ser concedido

53 Sobre O Benefício de Prestação Continuada ver os livros organizado pelos professores; Maria Ozanira da Silva e Silva, Maria Carmelita Yazbek e Geraldo di Giovani –A Política brasileira no Brasil a prevalência dos Programas de transferência de renda, São Paulo ,Cortez,2004.

SPOSATI,^a Proteção Social de Cidadania-Inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal. São Paulo: Cortez ,2004.

em 1996, que garante 1 (um) salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 65 anos ou mais e que comprovarem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família. Assim, o BPC trata de um programa de transferência de Renda de abrangência nacional. Destina-se a um público com renda per capita inferior a um quarto do salário mínimo. O Benefício é reavaliado a cada dois anos, e para 2005, será realizada a 5ª etapa da revisão ,sendo que no Paraná 21.769 benefícios serão revisados.

Os programas de transferência de renda segundo Silva(2004,p.19),estão situados no sistema de proteção brasileiro, e são entendidos como aqueles que atribuem uma transferência monetária, componente compensatório, outras medidas situadas principalmente no campo das políticas da educação, saúde ,trabalho, representando portanto, elementos estruturantes fundamentais ,para permitir o rompimento do ciclo vicioso que aprisiona grande parte da população nas amarras da pobreza.

QUADRO 6 - AÇÕES DESENVOLVIDAS NO ESTADO DO PARANÁ COM RECURSOS DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

AÇÃO	METAS ATENDIDAS	
Bolsa Família	312.844	
Agente Jovem	1.525	
Programa de Erradicação do trabalho Infantil- PETI	44.434	
SENTINELA	1.540	
Programa de Atenção à Criança –PAC	134.919	
Programa de Atenção ao Idoso –API	36.200	
Programa de Atenção Integral à Família – PAIF	10.350	
Benefício de Prestação Continuada- BPC	PPD	48.614
	IDOSO	40.740

Fonte: Organizado pela pesquisadora.

No que se refere às ações de atenção à criança de 0-6 anos, evidenciamos que 83 municípios optaram pela aplicação dos recursos na modalidade “Ação Sócio-educativas de Apoio à Famílias”, a qual visa desenvolver ações comunitárias de promoção e informação às famílias de crianças de 0-6 anos, sejam elas: palestras sobre desenvolvimento infantil, oficinas pedagógicas promovendo interação entre pais/crianças, cursos de capacitação profissional com vistas a ampliação de renda familiar. Atualmente, são atendidas, nessa modalidade, 77.978 famílias. A atenção à família é desenvolvida, também, pelo Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), que hoje atende 35 municípios com equipes multiprofissionais, co-financiadas pelo Governo federal e municípios.

No que se refere à questão da intersetorialidade, SPOSATI (2004) afirma que:

Todas as políticas sociais devem operar referência e contra-referência interna e externa. Este processo não é de exclusividade de determinada política social, mas todas aquelas que possuem a leitura integral e integradora de necessidades sociais. A intersetorialidade é, ao mesmo tempo, objeto e objetivo das políticas sociais. E como tal o é também da assistência social. (2004,p.39)

É certo que todo esse movimento a ser viabilizado deve ser considerado em sua complexidade, devido às grandes dificuldades a serem superadas, conforme mostra o Plano Estadual de Assistência Social (2004-2007):

- indefinição de percentual mínimo de destinação de recursos pelas três esferas de governo para a política de Assistência Social (o que compromete o co- financiamento entre as três esferas de governo);

- aumento da população demandatária em razão da precarização das relações de trabalho, do agravamento da questão social e do aumento da exclusão social;
- consolidação da autonomia do conselho, principalmente na destinação dos recursos uma vez que há permanência da figura das emendas parlamentares “carimbadas”, ou seja, pré-definidas, em detrimento das discussões desencadeadas nas instâncias de deliberação e proposição;
- desconhecimento e/ou concepções equivocadas da assistência social como Política Pública, por parte do poder público da rede de serviços a ela e outros atores da sociedade civil;
- manutenção, em muitas situações, de práticas tradicionais e clientelistas, com pouca transparência, participação do usuário e, conseqüentemente, pouco controle social público;
- indefinição da rede de proteção e das ações de responsabilidade Assistência Social e daquelas em que esta Política é parceira, e na execução;
- ausência de critérios objetivos e de indicadores de qualidade que respeitem a dignidade do usuário desta política e permitam a avaliação da prestação de serviços, benefícios, programas e projetos da Assistência Social;
- incremento na comunicação da Assistência Social que possibilite o acesso e difusão das informações a ela inerentes, nas três esferas de governo, como forma de garantir a democratização e a transparência em sua operacionalização;
- indefinição de linhas prioritárias de ação da política de assistência social, por ausência de diagnóstico da realidade social do Estado do Paraná, como subsídio para o desenvolvimento e financiamento dessa política.
- integração com a área do trabalho, através de ações que incentivem a produção e distribuição das riquezas sociais. (PARANÁ, 2003a).

É certo que vivemos um momento de extrema importância para a configuração de relações entre as Políticas Públicas da área do trabalho e da Assistência Social.

A Política da Assistência passa por um momento ímpar em sua de trajetória histórica, que é a implantação de um Sistema Único de Assistência Social com definição de atribuições nas três esferas de governo. Já, a Política do trabalho, por sua vez, requer urgentemente, que se incorpore ao seu sistema público, ações para além do emprego, isto é, ações que efetivem um Sistema Público do trabalho e de geração de renda, projetos de qualificação profissional , neste âmbito há uma interface da política da assistência social .

Mas o contexto social e político da última década, requerem das políticas públicas, um conjunto de ações que façam frente os elevados índices de desemprego, e alto índice de trabalhadores no trabalho informal. Então, concebe-se que pensar em um conjunto de ações para além do emprego requer pensar numa Política Pública do Trabalho e de Geração de Renda.

Apoiada em Battini (1997), evidencia-se que, para enfrentar esta problemática, os atores envolvidos na construção e formulação das Políticas Públicas requerem um olhar atento para a realidade social, um olhar que contemple uma dimensão política, metodológica e ética. Essas dimensões devem apoiadas em princípios que

[...] se fundam em valores universais- liberdade, justiça social, equidade, democracia-que definem princípios organizativos –de defesa de direitos, respeito à participação popular ampliação e consolidação da cidadania, articulação geral com a luta dos trabalhadores, compromisso com a qualidade dos qualidades (BATTINI,1998, p. 25).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para efeito da realização das considerações finais desta tese, é necessário retornar aos objetivos iniciais que direcionou o olhar

investigativo deste trabalho. A preocupação estava centrada no sentido de identificar os fatores determinantes das relações de trabalho, emprego e renda no Brasil na década de noventa.

Identificou-se quanto a essa, que a mesma apresentou um cenário político e econômico perverso para aqueles que vivem do trabalho.

Para Silva (2004,p.18) a década de noventa foi marcada pela restrição aos programas sociais em âmbito nacional, pelo debate sobre a descentralização dos programas sociais, com crescente demanda para as políticas de enfrentamento da pobreza agravadas com a crise econômica dos anos de 1980.

As reformas neoliberais, entre as quais o desmonte da proteção social do trabalhador e a pulverização sindical.

Neste período houve uma queda progressiva nos empregos formais e por tempo indeterminado, crescendo muito o número de trabalhadores temporários ,em tempo parcial, tercerizados e informais, em especial os empregados sem registro em carteira de trabalho. Até na indústria de transformação, em que é elevada, a formalização do emprego em carteira e de autônomos que não contribuem para a previdência social - sua participação no conjunto dos ocupados do setor passou de 27% para 31% entre 1991 e 2001.

Na área trabalhista foram tomadas várias medidas no plano infraconstitucional, tanto do Poder Judiciário quanto do Poder Executivo , na direção da flexibilização das relações de trabalho, com impacto sobre o movimento sindical. Foram decretos, portarias e decisões judiciais, além de leis e de medidas provisórias.

Em particular na última década do século passado, o impacto das diretrizes da política econômica e dos processos de reestruturação produtiva, que afetaram a geração de emprego, a qualidade da inserção ocupacional e da

extinção de numerosos postos de trabalho, impactaram também no parque produtivo nacional.

O novo paradigma do emprego coloca novas exigências ao trabalhador: habilidades no trabalho com equipe, saber falar inglês, saber operar equipamentos de informática, uma série de exigências. O profissional que dispuser de todas estas habilidades, estará apto a concorrer no mercado de trabalho, o que não significa que ingressará no mercado.

O pensamento conservador e liberal fez repousar no sujeito quase todas as responsabilidades por resolver sua vida .

Qual tem sido a forma de enfrentamento a tanta perversidade para com o trabalhador.

Acredita-se que o grande avanço esteja na efetivação dos programas de transferência de renda , que segundo Silva(2004,p.39), há elementos motivadores para adoção dessa política.[...]no Brasil a realidade desses programas, atesta não se tratar de uma utopia, enquanto algo fora da realidade, como costumava ser colocado no início do debate aqui considerado, mas de uma grande transformação, de conteúdo e de forma administrar, que vem ocorrendo no Sistema Brasileiro de Proteção Social, o que requer uma melhor compreensão sobre seus alcances e limites.

A preocupação com relação entre as Políticas do Trabalho Emprego e Geração de Renda, e a Política de Assistência Social no Estado do Paraná, apontou um Estado agropecuário e agroindustrial, o qual apresenta um desempenho produtivo e de grande importância econômica para o país. Tal é sua expressão, que analistas e governantes reduzem as questões do mundo rural em questões agrícolas e às variáveis econômicas (taxa de juro, financiamento...) . Mas a pobreza tem feito parte do mundo rural, e de forma cada vez mais acentuada , como revelou os dados referente as “Famílias Pobres” organizado pelo IPARDES. Há problemas estruturais principalmente na estrutura da posse da terra, origem básica das desigualdades.

Desigualdade que também se expressa no meio urbano, dado as concentrações populacional, e que também desencadeia outras vulnerabilidades e riscos sociais e/ou pessoais inerentes as grandes cidades.

Esta realidade, evidência que na formulação implementação da Política de Assistência Social, a identificação das particularidades de cada região, de forma a identificar em cada uma delas as ações que se caracterizam como próprias em sua intervenção, bem como aprofundar e promover através da interface com as demais Políticas Públicas Setoriais, de forma a incentivar e viabilizar a construção coletiva, intersetorial e interdisciplinar, de enfrentamento das desigualdades sociais, a universalização do atendimento à demandas sociais da população, de forma a facilitar as condições de acesso aos direitos sociais.

Para a atuação dos profissionais da área social um debate mais intenso deve ser colocado em torno das questões da família, vez que essa se apresenta como foco das ações da Política de Assistência Social., conforme vem sendo fortemente apresentado no processo desencadeado nacionalmente para implantação do Sistema Único de Assistência Social . A atenção deve ser dobrada, neste aspecto, de forma a não desfocar a problemática das vulnerabilidades sociais decorrentes de um modelo político conservador, concentrador de riqueza, e centralizador de um poder pautado no elitismo, no tecnicismo, para o foco do individualismo, de forma a responsabilizar as famílias pela precariedade salarial, pela pobreza, pela situação das crianças em situação de risco social.

Assim como é preciso, uma reflexão sobre as ações desencadeada para com essa família ,o que são de as ações sócio-educativas, as ações sócio-assistenciais.

O momento é oportuno, e rico para debate, e o diálogo com as demais Políticas se faz extremamente necessário para garantia dos direitos sociais.

Conclusão

Para efeito da realização das considerações finais desta tese, resgatamos nossa hipótese inicial, o cenário é perverso para aqueles que vivem do trabalho.

A preocupação com a interface da Política do trabalho com a Política da assistência,

O desempenho produtivo e a importância econômica, para o Estado e para o país, da produção agropecuária e agroindustrial paranaense fazem com que, para muitos estudiosos, analistas e governantes, as questões do mundo rural sejam reduzidas às questões agrícolas e às variáveis clássicas de preço, quantidades, financiamento e taxas de juros, entre outras. Mas a pobreza que insiste em fazer parte do cenário rural do Paraná tem causas estruturais, principalmente na estrutura de posse da terra, origem básica das desigualdades.

Estes dados indicam que a Política da Assistência Social deve, por um lado, identificar, em cada região, as ações que se caracterizam como prioritária sem sua intervenção e, por outro, se direcionar no sentido de aprofundar e promover, através da interface com as demais Políticas Públicas Setoriais, a universalização do atendimento às demandas sociais da população, buscando facilitar condições de acesso aos direitos sociais.⁴³

Finalizo minhas reflexões em torno ... concepção de família e as ações sócioassistenciais e sócioeducativas requerem uma reflexão pois.

Necessidade de pensar a política do trabalho para além do mercado formal;

“ A preocupação com a precariedade salarial, a pobreza, a miséria da população e a incidência de crianças nas ruas e em risco social tem sugerido no Brasil a introdução de políticas de reforço à família para educar seus filhos. Considero importante a possibilidade deste apoio, todavia chamo a atenção de que do ponto de vista da seguridade social, os municípios estão suprimindo a precariedade do salário-família” (SPOSATI,(2004,48)

Modelo político conservador ,ainda hegemônico,é concentrador de riqueza (não distributivo ou redistributivo) e centralizador de um poder pautado no eletismo,no patrimonialismo,no tecnicismo.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ALBUQUERQUE, C. A. Desafios do Paraná. In: **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba: IPARDES, n. 86, set/dez. 1995.

ALVES, E. (Org.). **Modernização produtiva & relações de trabalho: perspectivas de políticas públicas**. Petrópolis: Vozes e São Paulo IPEA, 1997.

ANDRADE, M. C. de. **Territorialidades, desterritorialidades e novas territorialidades**: os limites do poder nacional e do poder local. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1996.

ANTUNES, R. **Adeus ao Trabalho?**: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 3 ed. São Paulo: Cortez, Campinas - SP: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1995.

BARROS, S. M. **A inserção do programa Saúde da Família no Estado do Paraná como estratégia de implantação da atenção básica à saúde**. São Paulo, 2003. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Setor de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

BATTINI, O. **Programa construindo o trabalho**: projeto de capacitação de conselheiros e agentes operacionais municipais do trabalho. In: Paraná: Secretaria de Estado do Emprego e Relações do Trabalho, 1997.

_____.(ORG) **Assistência social constitucionalização**: representação práticas. São Paulo: Editora Veras, 1998. (série Temas 2).

BARBALET.J.M. **A Cidadania**. Editora Estampa: Lisboa, 1989.

BEHRING, E. R. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BONIN, A. M. A. et al. **Movimentos sociais no campo**. Curitiba: Ed. Criar – URP, 1987.

BORGES, M. Uma contribuição ao debate das políticas públicas de emprego : o Sistema nacional de Emprego. In: PARANÁ. Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho. Paraná: Gráfica da imprensa oficial, 2007.

BOTTOMORE, T. Dicionário do pensamento marxista. São Paulo: Editora Jorge Zahar, 1983.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador- relatório de avaliação gerencial-1999**. Brasília: FAT. fev. 2000.

BRASIL. **Ministério do trabalho**. Disponível em: www.mte.gov.br/temasfat
>acesso em 17 de janeiro de 2003a.

BRASIL. Ministério da Assistência Social. Lei n. 8.743 de 07 dez de 1993. **Lei Orgânica da assistência Social**. Brasília, 2003. Edição comemorativa.

BRASIL. Constituição da Republica Federativa do Brasil. **Curitiba: Imprensa Oficial do Paraná, 2003.**

BRASIL. **Ministério do trabalho**. Disponível em: www.mte.gov.br/tema/sine
>acesso em 30 de maio de 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento social e combate à fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política nacional de Assistência Social**. Brasília: 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política nacional de Assistência Social**. Brasília: 2004.

CACCIAMALI, M.C; KON, A; BANKO, C.(orgs). Costos sociales de las reformas neoliberales en américa latina. **São Paulo: Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política, Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da USP Venezuela: Facultad de Ciencias Ecnómicas y Sociales, 2000.**

CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS. **International dictionary of English**. United Kingdom, Cambridge, 1995.

CAPELLARI, C.P. Brasil: **Concentração de Renda**: indicadores Sociais e Política Econômica nos anos 80 . São Paulo, 2000. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) Setor de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

CARLEIAL, L. M. F. Firmas, flexibilidades e direitos no Brasil: para onde vamos? **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, 1997. p. 22-32.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social:** uma crônica do salário. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2000 .

CASTEL R.; W. L. E.; Wanderley, M.-B. **Desigualdade e Questão Social.** 2 ed. São Paulo: Educ, 2000.

CASTELLS, M. **A Sociedade em Rede:** a era da informação; economia, sociedade e cultura. Volume I. 7ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

CEBRÍAN, J. L. **A rede.** São Paulo: Summus, 1998.

COHN, A. et al. Desafios atuais para a assistência social: busca de alternativas. In: **Revista serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez, n. 23, ano 8 , abril. 1987.

COHN, A. M. .R. G. Processo e Organização do Trabalho. In: RIGOTTO, R. M. (ORG). **Isto é trabalho de gente?:** vida, doença e trabalho no Brasil. Rio de Janeiro: Vozes, 1993.

CONIL, E. M. Políticas públicas e estratégias urbanas: o potencial político do conselho de saúde na construção de uma esfera pública democrática. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 49, ano 16, mai. 1995.

COSTA, L .C da. **A Reforma do Estado no Brasil:** uma crítica ao ajuste neoliberal. São Paulo, 2000. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Programa de Pós-graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2000.

COUTO, B. R. O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade brasileira: **uma questão possível? São Paulo: Cortez, 2004.**

DALLEGRAVE NETO, J. A. **Contrato individual de trabalho:** uma visão estrutural. São Paulo: LTr, 1998.

_____. **Transformação do Direito do Trabalho.** São Paulo:LTr,2002.

DELGADO, L. A. N. História oral e narrativa: tempo, memória e identidades. In: VI ENCONTRO NACIONAL DE HISTÓRIA ORAL, São Paulo. **Anais...** São Paulo: 2002. CD-Room. p. 6.

DIAS, E.C. Aspectos atuais da saúde do trabalhador no Brasil. In: RIGOTTO, R.(org). **Isto é Trabalho de gente?:** vida, doença e trabalho no Brasil. Rio de Janeiro:Vozes,1993.

DRAIBE, S. M. As políticas sociais e o neoliberalismo. **Revista USP**, São Paulo, USP, n.17, mar.abril. maio. 1993. p. 96-101.

DUPAS, G. Economia Global e exclusão social; pobreza, emprego, estado e o futuro do capitalismo. 3. ed. **Revista e Ampliada**, São Paulo, Paz e Terra, 2001.

DURHAN, E. **A caminho da cidade**. São Paulo, Perspectiva, 1973.

EUZÉBY, A. Proteção Social e Justiça Social. In: SPOSATI, A. (org.) **Proteção social de cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal**. São Paulo: Cortez, 2004.

FALEIROS, V. P. **A Política Social do estado capitalista: as funções da previdência e da assistência social**. São Paulo: Cortez, 1983.

_____. Desafios do serviço social na era da globalização. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n.61, ano 20, nov. 1999. p. 152 – 186.

FERNANDES, J. N. Expectativas do trabalhador no final do Século. **Caderno de Administração- PUC**, São Paulo: EDUC, n.1. 1997.

FERREIRA, A. D. D. **Movimentos sociais rurais no Paraná in Movimentos Sociais no Campo**. Curitiba: Criar, 1987.

FLEISCHFRESSER, V. **A modernização tecnológica na agricultura paranaense na década de 70: difusão, contrastes regionais e consequências sócio-econômicos**. Rio de Janeiro, 1984. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Setor de Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. **Situação da Infância Brasileira-2001**. Brasília: Unicef, 2001.

GENOÍNO, J. Apresentação. In: PITTAR, J. **Governos estaduais: desafios e avanços - reflexões e relatos de experiências petistas**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 9.

GENTILI, P. O. O Conceito de Empregabilidade. In: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE AVALIAÇÃO DO PLANFOR, UMA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL EM DEBATE, 4 e 5 de março de 1999. **Anais...** São Paulo: UNITRABALHO, 1999. p. 85 –91.

IAMAMOTO M V.; CARVALHO R de. **Relações sociais e serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico - metodológica. 3 ed. São Paulo: Cortez; Lima- Peru: CELATS, 1985.

IAMAMOTO, M. V. **O Serviço social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. São Paulo: Cortez, 1998.

IANNI, O. O mundo do trabalho. In: FREITAS, Marcos César de (org). **A reinvenção do futuro**. 2 ed. São Paulo: Cortez, Bragança Paulista, SP: USF – IFAN, 1999.

_____. **Enigmas da modernidade-mundo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

_____. (org). **Karl Marx Sociologia**.. 4 ed. São Paulo: Editora Ática,. 1984. Coleção grandes cientistas sociais.

_____. O mundo do Trabalho. In. FREITAS, M. C. (org.). **A Reinvenção do futuro**. 2 ed. São Paulo: Cortez, Bragança Paulista, SP: USF-IFAN, 1999.

IBGE. Síntese dos indicadores sociais 2002. Disponível em: www.ibge.gov.br Acessado em: 12/06/2003.

IBGE. Pesquisa nacional por amostra de domicílios 2003. Disponível em: [www.ibge.gov.br planejamento](http://www.ibge.gov.br/planejamento) Acessado em: 23/11/2004.

INSTITUTO DE ESTUDOS ESPECIAIS. Cadernos de Ação – Serviço de Proteção Familiar. São Paulo:IEE,1994.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Famílias Pobres no Estado do Paraná. Curitiba: IPARDES, 2003.

IPARDES. **Reinventando o Paraná**. Curitiba: Ed. IPARDES, 1989.

KENNEY, C; LAUDAN J.P. **Sistemas de Informação Gerencial**. São Paulo: Ed. Person, 2004.

KLIKSBERG, Bernardo. **Desigualdade na América Latina**: o debate adiado. 2 ed. São Paulo: Cortez; Brasília: UNESCO,2001.

_____. **América latina**: uma região de risco – pobreza, desigualdade e institucionalidade social. 2 ed. Brasília: DF- cadernos da Unesco ,. 2002. VI. Série Desenvolvimento.

KOGA, D. H. U. **Cidades territorializadas entre enclaves e potências**. São Paulo, 2001, 284p. Tese. (Doutorado em Serviço Social) - Programa de Estudos Pós-Graduado em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

KOWARICK, Lúcio. **Trabalho e vadiagem**: a origem do trabalho livre no Brasil. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1987.

KREIN, J.D. **Análise das medidas de flexibilização do governo FHC**. 2001.

LOURENÇO, G. M. Uma década de Real: da hiperinflação à ausência de crescimento. In: revista **Análise de conjuntura**, Curitiba: IPARDES, v.26, n. 5-6, mai/jun. 2004.

LÖWEN, C. **Favelas**: um aspecto da expansão urbana em Ponta Grossa – PR. Rio Claro, (s/d). Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Setor de Ciências Sociais, Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”.

LUXEMBURGO, R. **Acumulação Capitalista**. 3 ed. São Paulo: Ed Zahar, 1993.

MAGALHÃES FILHO, F. Agentes Sociais do Paraná. In: **Revista Paranaense de Desenvolvimento .Economia Estado e Sociedade**. Curitiba: IPARDES, n.86, set/dez. 1995.

MANCE, E. A. **Fome zero e economia solidária**: o desenvolvimento sustentável e a transformação estrutural do Brasil. Curitiba: IFIL Editora gráfica Popular, 2004.

MARTINELLI, M. L. **Breve nota introdutória à análise de conjuntura**. 1993. (texto didático).

MANRIQUE CASTRO, M. **História do Serviço Social na América Latina**. 3 ed. Tradução de José Paulo Netto; Balkis Villalobos. São Paulo: Cortez, 1989.

MARTINELLI, M. L. **Breve nota introdutória à análise de conjuntura**. 1993. (texto Didático).

MATOS, M. I. S. **Meu lar é um botequim**: alcoolismo e masculinidade. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2000.

MATTOSO, J. Economia de trabalho onde vamos?**Debate Sindical**. ano 14, n. 34 , Jun./Jul./Ag. 2000.

_____. **A desordem do trabalho.** Scritta, 1995.

MELLO, P. H. **Síntese:** o certo capital e propriedade familiar no sul – Obra os colonos do vinho de José Vicente Tavares. (s/d). (texto didático).

MELO, M. L. M. **Unidade e divisão no espaço da pobreza.** São Paulo: Cortez, 1983.

MENELEU NETO, J. Desemprego e luta de classes: as novas determinidades do conceito marxista de exército industrial de reserva. In: TEIXEIRA; F. J. S; OLIVEIRA, M. (org). **Neoliberalismo e reestruturação produtiva:** as novas determinações do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez; Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 1996.

NEVES, M. A. Trabalho, exclusão social e direitos . In: HORTA, C. A; CARVALHO, R. A. A. (org). **Globalização trabalho e desemprego:** um enfoque internacional. Belo Horizonte: C/ arte, 2001.

NOGUEIRA, M. A. O Estado e o mercado frente á reestruturação produtiva e aos novos métodos de gestão. In: HORTA, C. A; CARVALHO, R. A. A. (org). **Globalização trabalho e desemprego:** um enfoque internacional. Belo Horizonte: C/ arte, 2001.

_____. **Um Estado para a Sociedade:** temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez ,2004.

OLIVEIRA, M. A. (Org.). **Neoliberalismo e reestruturação produtiva.** São Paulo: Cortez; Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará - Fortaleza, 1996.

PARANÁ. Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social **Políticas Estaduais da Assistência Social e do Trabalho e Emprego.** Curitiba: Imprensa Oficial, 2003b.

PARANÁ. Secretaria de Planejamento. Plano de governo- Paraná 2003-2006- desenvolvimento Sustentável e Inclusão Social 2003 c

PARANÁ. Núcleo de Assistência. **Plano Plurianual de Assistência Social da Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego e Promoção Social.** Estado do Paraná, 2004-2007. CD Room.

PARANÁ. Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social. **Projeção da População Economicamente Ativa – Paraná e Municípios 2003-2006**. Curitiba.

PARANÁ. Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social. Núcleo de Coordenação Estadual da Assistência Social. **Indicadores socioeconômicos do Idoso residente no estado do Paraná**. Curitiba: Imprensa Oficial, 2004.

PEREIRA, A. P.P. Como conjugar especificidade e intersetorialidade na concepção e implementação da política de assistência social In: **Revista serviço Social e sociedade**. São Paulo: Cortez, ano XXV, março. 2004

PINTO, J. A. R. **Curso de direito individual de trabalho**. 5 ed.. São Paulo: LTr, 2003.

POCHMANN M. **O Emprego na Globalização**: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu. São Paulo, Bomtempo Editorial, 2001.

_____. **O Trabalho sob o fogo cruzado: exclusão, desemprego e precarização no final do século**. São Paulo: Editora Contexto, 2000.

_____. Alternativas de Políticas de emprego frente aos velhos e novos problemas do mercado de trabalho brasileiro. In: (des)emprego e globalização e perspectiva. **Cadernos PUC Economia**: 7 . São Paulo: Educ, 1998.

PRADO. A. Globalização e desemprego nos anos 90. In: (des)emprego e globalização e perspectiva. **Cadernos PUC Economia**: 7 . São Paulo: Educ, 1998.

RAMOS, L; REIS, J. G. A. **Emprego no Brasil nos Anos 90**. Texto para discussão, Rio de Janeiro: IPEA, n.468, mar. 1997.

ROCHA, L. E; NUNES.E.D. O milagre econômico e o ressurgimento do movimento sindical:1964-1988. In: RIGOTTO, R. (org). **Isto é trabalho de gente?:** vida, doença e trabalho no Brasil. Rio de Janeiro: Vozes,1993.

ROLLIM, C. F. C. O Paraná urbano e o Paraná do Agrobusiness: dificuldades para formulação de um projeto político. In: **Revista Paranaense de Desenvolvimento .Economia Estado e Sociedade**. Curitiba: IPARDES, n. 86 set/dez. 1995.

ROMAR, C. T. M. **Alterações do contrato de trabalho: função legal.** São Paulo: LTr, 2001.

SALAMA, P. **Pobreza e exploração do trabalho na américa latina.** São Paulo: Editorial Boitempo, 1999.

SALINAS, D. O Estado latino-americano: notas para análise de suas transformações. In: LAURELL, A. C. **Estado e políticas sociais no neoliberalismo** (org). São Paulo: Cortez, 1997.

SANTOS, W. G. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira.** 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987. Série Campus Política.

SCHUARTZ, R. **Ao vencedor as batatas.** São Paulo: Duas Cidades, 1977.

SEGNINI, L. **Racionalização do trabalho no setor de serviços: uma contribuição ao debate teórico.** São Paulo: Universidade Estadual de Campinas - São Paulo, jul. 1996.

SEVERINO, A. J. **Educação, ideologia e contra ideologia.** São Paulo: Brasiliense, 1986.

_____. **A filosofia contemporânea no Brasil: conhecimento, política e educação.** 3 ed. Petrópolis - RJ: Vozes, 2001.

_____. **A divisão social do trabalho na contemporaneidade: aspectos sócio-econômico-culturais.** São Paulo: FEUSP, 2001.

SHONS, S. **A assistência social entre a ordem e a ‘des-ordem’:** mistificação dos direitos sociais e da cidadania. São Paulo: Cortez, 1999.

SILVA, M. O. S. et al. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda.** São Paulo: Cortez, 2004.

SINGER, P. **Globalização e desemprego: diagnóstico e alternativas.** 2 ed. São Paulo: Contexto, 1998.

SOUZA, H J. **O capital transnacional e o Estado.** Petrópolis: Vozes, 1985.

SPOSATI, Aldaíza. Governando a política estadual do de assistência social do PT. In: PITTAR, J. **Governos estaduais desafios e avanços: reflexões e relatos de experiências petistas.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 216-229.

_____.Especificidade e intersectorialidade da política de assistência social in: **revista Serviço Social e Sociedade** nº77, ano XXV, março, 2004, São Paulo:Cortez.

SZMRECZÁNYI, T. et al. **Vida rural e mudança social**. São Paulo: Editora Nacional, 1979.

SZMRECZÁNYI, T. et al. **Vida rural e mudança social**. São Paulo: Nacional, 1979.

TAVARES, M. A. **Os fios (in)visíveis da produção capitalista**: informalidade e precarização do trabalho. São Paulo: Cortez, 2004.

TEIXEIRA, F. J. S.; OLIVEIRA M. A. (orgs.). **Neoliberalismo e reestruturação produtiva** : as novas determinações no mundo do trabalho. São Paulo: Cortez; Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 1996.

THEODORO, M. As características do mercado de trabalho e as origens da informalidade. In: RAMALHO, J. P. (org). **Desenvolvimento, subsistência e trabalho informal**. São Paulo: Cortez, 2004.

TOLEDO, E. de La G. Neoliberalismo e Estado. In: LAURELL A. C. **Estado e políticas sociais no neoliberalismo (org)**. Tradução de Rodrigo Léon Contrera. 2ed. São Paulo: Cortez, 1997.

VIEIRA, E. Democracia e política social. São Paulo: Cortez / Editora Autores associados, 1992. v. 49. **Coleção polêmicas do nosso tempo**.

VELLOSO, F. V. O capital financeiro: instrumentos para potencialização de produção de mercadorias. In: IX ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL - ENPESS, 2004, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: PUC – RS, 2004. CDRoom. 30/11 3/12.

YAZBEK, M. C. As ambigüidades da Assistência Social brasileira após dez anos de LOAS. In: **Revista serviço Social e sociedade**. São Paulo: Cortez, ano 25, março. 2004.

YAZBEK, M. C. A Política Social brasileira nos anos 90: Refilantropização da questão Social. In **Subsídios à Conferência Nacional de assistência Social-3**. São Paulo: Abong/ CNAS, 1995.

_____. O Serviço Social como especialização do trabalho coletivo. In: **Programa de capacitação Continuada para Assistentes Sociais**. Módulo 02. Brasília Unb, Centro de Educação Aberta, Continuada à Distância, 2000.

WACHOWICZ, R. **História do Paraná**. Curitiba: Ed. Gráfica Vicentina, 1977.

WAGNER, J. Palavra do ministro. In: **Plano Nacional de Qualificação – PNQ: 2003 – 2007**. 2 Tiragem. – Brasília: MTE, SPPE, 2003.

ZAMBONI, H. D. O. Desemprego no contexto da crise financeira Internacional. In: HORTA, C. A.; CARVALHO, R. A. A. **Globalização trabalho e desemprego**: um enfoque internacional (org). Belo Horizonte: C/ arte, 2001.