

Raquel Guieiro Cruz

ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS DE TRABALHO E ASSISTÊNCIA SOCIAL: CONDIÇÕES
PARA A PROTEÇÃO SOCIAL INTEGRAL EM MINAS GERAIS

Belo Horizonte
2015

Raquel Guieiro Cruz

ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS DE TRABALHO E ASSISTÊNCIA SOCIAL: CONDIÇÕES
PARA A PROTEÇÃO SOCIAL INTEGRAL EM MINAS GERAIS

Monografia apresentada ao Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção de título de Bacharel em Administração Pública
Orientadora: Professora Doutora Carla Bronzo Ladeira

Belo Horizonte
2015

Cruz, Raquel Guieiro
C957a Articulação de políticas de trabalho e assistência social:
condições para a proteção social integral em Minas Gerais / Raquel
Guieiro Cruz – Belo Horizonte, 2015.
134 p. : il.

Monografia (Curso Superior em Administração Pública) – Escola
de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João
Pinheiro.

Orientadora: Carla Bronzo Ladeira
Referência: 124-129

1. Assistência social – Minas Gerais. 2. Trabalho – Minas Gerais.
3. Geração de renda – Minas Gerais 4. Política de emprego – Minas
Gerais. 5. Políticas públicas – Minas Gerais. I. Ladeira, Carla Bronzo.
II. Título.

CDU 331:36(815.1)

Raquel Guieiro Cruz

Articulação de políticas de Trabalho e Assistência Social: condições para a proteção social integral em Minas Gerais.

Monografia apresentada à Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

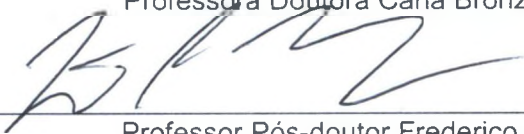
Aprovada pela banca Examinadora



Professor Doutor Bruno Lazzarotti Diniz Costa



Professora Doutora Carla Bronzo Ladeira (orientador)



Professor Pós-doutor Frederico Poley Martins Ferreira

Belo Horizonte

2015

Agradeço aos meus pais, pelo incentivo e apoio para que me dedicasse à graduação e às coisas que foram indispensáveis à minha formação acadêmica e como ser humano.

Ao Gustavo, meu irmão, por ser exemplo de dedicação e disciplina, e por me ensinar – mesmo sem saber, a ser uma pessoa mais tolerante e resiliente.

A Carla Bronzo, pela orientação, dedicação e carinho que me fizeram admirar ainda mais o seu trabalho.

Ao Vinícius, por ser a melhor companhia e por ser o ouvinte mais paciente que eu poderia ter tido nesse processo de monografia.

Aos meus queridos amigos de vida, pela compreensão e carinho, e por torcerem comigo pelo sucesso desse trabalho.

Aos meus amigos do 29 CSAP, pela amizade e convivência construídos nesses últimos quatro anos. Em especial, dedico esse agradecimento à Amanda, Ana Marina, André, Felipe, Gabriela, Izabella, Laura, Mariana e Raed.

Aos amigos do 28 CSAP e aos agregados, por me mostrarem que a vida pode ser leve mesmo em suas dificuldades.

À Lara, pela oportunidade de me desenvolver profissionalmente, e pelo exemplo de dedicação ao serviço público.

Aos amigos de SEDESE por me fazerem acreditar na administração pública.

Aos Professores de graduação pelo aprendizado dentro e fora de sala de aula.

“Je ne veux pas gagner ma vie, je l'ai.”
Boris Vian

RESUMO

Minas Gerais, de acordo com dados do CadÚnico/MDS, conta com um contingente de aproximadamente 3 milhões de pessoas com renda per capita inferior a R\$77,00, estando inseridas, portanto, na condição de pobreza extrema, ou miséria. A perspectiva emergente no campo da proteção social enfatiza a necessária convergência e articulação entre diferentes políticas – proteção e promoção, assistência e trabalho – e o trabalho busca ver, tendo como base o marco normativo do enfoque da proteção social integral, quais tem sido os esforços de integração desses dois campos de políticas, seja do lado da oferta ou do lado da demanda, enfocando os programas e a forma como são desenhados e o público alvo das políticas. Considerando a nova compreensão dos conceitos de proteção e promoção social, busca-se nesse trabalho verificar em que medida a atuação estatal está em consonância com as novas demandas e necessidades da população vulnerável, promovendo a atuação de políticas públicas de Trabalho e Assistência Social de maneira coordenada e intersetorial, a fim de dirimir os processos e condições de pobreza. Utilizando uma abordagem qualitativa, o trabalho analisou documentos e relatórios, além de entrevistas com operadores das políticas em Minas Gerais, para identificar se e sob quais condições, tem se buscado uma articulação entre os dois campos de políticas.

Palavras Chaves: Proteção Social, Proteção Social Integral, Intersetorialidade, Trabalho e Geração de Renda, Assistência Social, Vulnerabilidade Social.

SUMMARY

According to data from CadÚnico/MDS, the registration entity for social assistance programs, the state of Minas Gerais currently have a population of approximately 3 million people living with less than R\$ 77,00 per capita income which are, therefore, in a situation of extreme poverty or misery. The most current perspective in the social protection field emphasises the need for convergence and articulation between different policies - such as protection and promotion, assistance and employment - based on the regulation focusing on unabridged social protection. This project tries to identify the efforts toward integrating those policies, either analysed from the offer or the demanding side, focusing on how the programs are developed and the target population of those policies. The purpose of this project is to verify to what extent the state actions are aligned with the new needs and demands from the vulnerable population, and how it is promoting the acting of public policies of employment and social assistance in an integrated and intersectoral way, considering the new comprehension of social protection and promotion concepts that focus on extinguishing the conditions and processes of poverty, based on the new comprehension of social protection and promotion concepts. Using a qualitative approach, this project analyzed documents and reports from the government and interviewed managers from the state's government to identify if those efforts to integrate those two different fields of policies are happening and, if positive, under which conditions.

Keywords: Social Protection, Unabridged Social Protection, Intersectionality Between Employment and Income Generation, Social Assistance, Social Vulnerability

Lista de abreviaturas e siglas

BSM – Brasil Sem Miséria
CAGED – Cadastro Geral de Emprego e Desemprego
CBO – Classificação Brasileira de Ocupações
CETER - Conselho Estadual de Trabalho, Emprego e Geração de Renda
CEDEPLAR - Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional CEDEPLAR
CME/CMTER - Comissão/Conselho Municipal de Trabalho/Emprego
CEE/CETER - Comissão/Conselho Estadual de Trabalho/Emprego
CPPT – Centro Público de Políticas de Trabalho
CODEFAT - Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
DET – Diretoria de Educação para o Trabalho
DGR – Diretoria de Geração de Renda e Empreendedorismo
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
FAD – Fundo de Amparo ao Desempregado
FIC – Formação Inicial e Continuada
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia Estatística
IMO – Intermediação de mão-de-obra
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social
MEC – Ministério da Educação
MTE - Ministério do Trabalho e Emprego
OIT – Organização Internacional do Trabalho
PBF – Programa Bolsa Família
PEA – População Economicamente Ativa
Planfor – Plano Nacional de Formação Profissional
Planseq – Plano Setorial de Qualificação
Planteq – Plano Territorial de Qualificação
PLANFOR - Plano Nacional de Formação Profissional
PNQ – Plano Nacional de Qualificação
PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental
PROGER – Programa de Geração de Emprego e Renda
Pronatec – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
SEDESE – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
SGAT – Superintendência de Gestão do Atendimento ao Trabalhador
Siconv – Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
SINE - Sistema Nacional de Emprego
Sistec – Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica
SPTe – Superintendência de Políticas de Trabalho, Emprego e Renda

SPTER - Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda

SUBTE – Subsecretaria de Trabalho, Emprego e Renda

Sumário

1. INTRODUÇÃO	13
1.1 Metodologia	15
2. A Proteção Social Integral: elementos de um paradigma da integração	18
2.1A construção do sistema de proteção social: do <i>Welfare State</i> ao modelo atual	18
2.2 A constituição de um Sistema de Proteção Social no Brasil e sua evolução	24
a.Tendências no modelo de proteção social: as transformações recentes	26
b.A Intersetorialidade como estratégia de operação do Sistema Integral de Proteção Social	29
2.3 Os desafios e dificuldades de um modelo Integralizado de proteção social – Os obstáculos à intersetorialidade	34
3. Política de Assistência e Política de Trabalho e Renda no Brasil	36
3.1. A política de Assistência Social no Brasil	38
3.1.1 A política antes da constituição federal de 1988: o assistencialismo como tradição....	39
3.1.2 A Assistência Social após a Constituição Federal de 1988: o caráter sistêmico e a ótica dos direitos	41
3.1.3 A Assistência Social no Brasil a partir do governo Lula.....	43
a)..... O pilar da transferência de renda	43
b) A criação do SUAS e o pilar dos serviços.....	45
3.2. As políticas de Trabalho e Emprego	47
3.2.1 A Origem do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda no Brasil e trajetória até a Constituição de 1988	49
3.2.2. As políticas de trabalho e renda nos anos recentes: as inovações conceituais e a perspectiva de sistema	54
3.3. As políticas recentes de interlocução entre a Assistência Social e o Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda	59
3.3.1 O PRONATEC	59
3.3.2 O Plano Brasil Sem Miséria	60
4. O Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda em Minas Gerais	65
4.1 A Execução do Sistema Nacional de Emprego e seus desafios	66
4.1.1 Seguro Desemprego.....	70
4.1.2 Intermediação de mão-de-obra	72
4.1.3 Qualificação Profissional	73
4.1.4 Políticas de apoio a empreendedores e Economia Popular Solidária.....	79
4.1.5 As políticas de Assistência Social em Minas Gerais.....	84
4.2 A gestão do SUAS em MG	84
4.2.1 O Piso Mineiro de Assistência Social	88

4.2.2 Os CRAS e CREAS em Minas Gerais	90
5. Contexto atual, desenho das políticas e a integração entre Assistência e Trabalho: o que já existe e o que pode existir	92
5.1 O público da política de Assistência Social e Trabalho e Emprego.....	93
5.2 Articulação no desenho das políticas e a agenda governamental.....	103
5.3 A execução das políticas em Minas Gerais, o que já existe de integração	108
5.4 Os obstáculos à integração nos três níveis organizacionais	113
5.5 Possibilidades e desafios.....	118
5.6 Considerações finais	120
6 CONCLUSÃO	121
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	125
APÊNDICE	131
ANEXOS	133

1.

2. INTRODUÇÃO

Esse estudo trata do tema da articulação entre as políticas de trabalho e renda e as políticas de assistência social. O tema da intersectorialidade tem ganhado espaço no campo da produção teórica e no campo da ação prática, nos mais variados setores e instancias governamentais. Trata-se de uma inovação que busca enfrentar problemas complexos, para os quais soluções lineares ou setoriais apenas, não são suficientes. A pobreza é um “problema complexo” e seu enfrentamento supõe ações articuladas entre os diversos setores de políticas públicas. Nessa monografia, o foco reside na integração necessária entre as políticas de proteção, tradicionalmente ligadas ao campo da assistência, e as políticas de promoção social, nas quais se inserem as políticas de trabalho e renda.

Minas Gerais, de acordo com dados do CadÚnico/MDS de 2014, conta com um contingente de 839.579 pessoas com renda per capita inferior a R\$77,00, em situação de pobreza extrema, ou miséria. Se ampliarmos para o universo da pobreza, com renda até R\$154,00, tem-se 458.618 pessoas. Em contrapartida, de acordo com a pesquisa Munic. do IBGE de 2009, 80% dos municípios mineiros possuem menos de 20 mil habitantes, e há uma situação preocupante de baixa capacidade institucional presente nas prefeituras do estado, que acaba por impactar a oferta de políticas, serviços e programas socioassistenciais¹. Da mesma forma, dados como a incidência média de famílias monoparentais sob responsabilidade de mulheres com baixa escolaridade no estado iguais a 32,98%, por exemplo, evidenciam a necessidade de políticas públicas intersectoriais, visto que provavelmente essas mães terão dificuldade para ter acesso ao mercado de trabalho.

A perspectiva emergente no campo da proteção social enfatiza a necessária convergência e articulação entre diferentes políticas – proteção e promoção, assistência e trabalho – e o trabalho busca ver, tendo como base o marco normativo do enfoque da proteção social integral e o contexto de Minas Gerais, quais tem sido os esforços de integração desses dois campos de políticas, seja do lado da oferta ou do lado da demanda, enfocando os programas e a forma como são desenhados e o público alvo das políticas.

¹ Entende-se como serviços socioassistenciais os que são prestados pela rede socioassistencial que, de acordo com a Norma Operacional Básica da Assistência Social significa o conjunto integrado de ações, da iniciativa pública e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos de proteção social básica existentes no interior do território de abrangência do CRAS e articulados ao Programa de Atenção Integral à Família (PAIF).

O Programa Bolsa Família (PBF) se materializa como um programa de transferência condicionada de renda que beneficia famílias pobres e extremamente pobres inscritas no CadÚnico. Em 2015, o programa beneficiou até agora 1.124.332 famílias, o que representa uma cobertura de 94,5% das famílias pobres do estado. O valor médio dos benefícios é de R\$152,03 e o valor total transferido pelo governo federal em benefícios às famílias atendidas chegou a 170.936.130,00. (BRASIL, 2015)

A concepção atual de proteção social compreende as políticas socioassistenciais e de transferência de renda, de maneira desvinculada à promoção social – que se estruturam por meio da intermediação de mão-de-obra, seguro desemprego e qualificação profissional, predominantemente. Nesse contexto, a intersectorialidade se torna uma decorrência lógica da compreensão mais ampla da proteção social, em uma perspectiva integral.

Considerando a nova compreensão dos conceitos de proteção e promoção social, busca-se nesse trabalho verificar se e em que medida a atuação estatal está em consonância com as novas demandas e necessidades da população vulnerável, promovendo a atuação de políticas públicas de Trabalho e Assistência Social de maneira coordenada e intersectorial, a fim de dirimir os processos e condições de pobreza.

Desta forma, a questão que este trabalho pretende esclarecer é: as políticas atualmente existentes na SEDESE, no campo do trabalho, respondem às demandas e necessidades do público mais vulnerável atendido pela assistência social? Para isso, partimos da hipótese de que há uma ausência de esforços coordenados das políticas públicas de Trabalho e Assistência Social, de modo que as ações desenvolvidas são insuficientes e ineficazes para atender às necessidades da população mais vulnerável do Estado de Minas Gerais.

Neste contexto, o objetivo desta monografia é analisar como tem se dado a articulação entre as políticas de Trabalho e Assistência Social, como previsto no marco integral da proteção social. Para tanto, este trabalho será realizado a partir de objetivos específicos que incluem: (i) identificar os programas e ações desenvolvidos no campo das políticas de trabalho e renda da SEDESE e analisar suas características quanto ao público beneficiário, critérios de elegibilidade, cobertura e tipo da oferta de serviços disponibilizados; (ii) identificar os programas e ações desenvolvidas no âmbito da política de assistência, principalmente no âmbito do SUAS e do Bolsa Família, que visam uma articulação com as políticas de trabalho e renda; e, por fim, (iii) identificar os mecanismos e canais de coordenação, bem como os processos e instrumentos de gestão existentes entre os dois campos de políticas analisados (trabalho e assistência) no âmbito do executivo estadual e analisar sua efetividade para promover uma integração quanto ao público atendido pelas duas políticas.

Este trabalho foi estruturado em seis capítulos. O primeiro capítulo consiste nesta introdução e será seguido pelo capítulo que compõem o marco teórico desta monografia. O Capítulo 2, busca situar o arcabouço teórico que deu origem à concepção de uma Proteção Social Integral, a partir uma retrospectiva histórica da proteção social desde a tipologia do *Welfare State* desenvolvida por E. Andersen até o modelo atual, tratando das tendências atuais para esse modelo e tendo em vista a intersectorialidade como uma estratégia de operação de um Sistema Integral de Proteção Social. O Capítulo 3 realiza um breve histórico das políticas de assistência social e trabalho e emprego, identificando como os sistemas dessas políticas foram desenvolvidos na história recente brasileira e como fazem, se fazem, uma interlocução, buscando conectar proteção e promoção social.

Em seguida, o Capítulo 4 faz um pequeno diagnóstico das políticas de trabalho e assistência social em Minas Gerais, partindo de um histórico que demonstra a evolução institucional dessas políticas no Estado, e chegando à sua estruturação e execução atuais tendo como base alguns dados coletados na SEDESE. No quinto capítulo é feita a análise dos dados secundários coletados e das entrevistas semiestruturadas feitas. A análise tem como elemento basilar o referencial teórico apresentado, e tenta, além de responder à pergunta realizada, comprovar ou refutar a hipótese deste trabalho. Ainda, a análise tenta identificar possíveis instâncias de integração entre as políticas de assistência e trabalho, do mesmo modo em pretende ver em que política já existe essa integração em algum grau, caso exista, pontuando os desafios da articulação intersectorial.

Por fim, o sexto Capítulo se constitui nas considerações finais desta monografia. Nas considerações finais, são apresentadas as principais conclusões feitas a partir da análise, do mesmo modo em que, pelo fato de a execução de políticas de forma integral ser ainda um processo em construção, tentou-se também identificar possíveis potencialidades para sua realização.

1.1 Metodologia

Em relação à metodologia utilizada para a realização do trabalho, optou-se pela pesquisa qualitativa de caráter aplicado. A metodologia qualitativa pretende descrever, traduzir e entender o significado da atividade humana, por meio da análise dos múltiplos fatores da situação. (LAVILLE; DIONNE, 1999). Ela permite um relacionamento mais longo e flexível entre o pesquisador e os entrevistados, e lida com informações mais subjetivas, amplas e com maior riqueza de detalhes que os métodos quantitativos. (DIAS, 2000)

Uma pesquisa pode ser considerada aplicada em função de seu caráter prático e pela utilização de seus resultados na solução de problemas da realidade. (MARCONI; LAKATOS, 2006). Este trabalho se constitui como uma pesquisa aplicada por tentar apresentar subsídios que podem futuramente melhorar a integração das políticas estaduais de Assistência Social e Trabalho e Emprego. A coleta de dados para o desenvolvimento desta monografia contou com pesquisas bibliográficas, documentais, observação participante, levantamento de campo por meio de entrevistas e análise de dados secundários.

Inicialmente, foi realizada uma pesquisa bibliográfica com o objetivo de dar ao trabalho as bases teóricas para sua fundamentação. Para este trabalho, o estudo foi feito com base na leitura de livros, dissertações, teses, artigos publicados em revistas eletrônicas e artigos apresentados em encontros acadêmicos (OLIVEIRA, 2002).

A pesquisa documental, por sua vez, tem como característica o fato de a fonte da coleta de dados ser restrita a documentos, constituindo o que se denomina como fontes primárias (MARCONI; LAKATOS, 2006). Como fontes primárias foram analisados o documento de transição da SUBTE e a síntese crítica da SEDESE.

A observação participante envolve a participação do pesquisador no processo de trabalho, e nesse caso ocorreu em função do estágio obrigatório realizado ao longo do ano de 2015 na Superintendência de Políticas de Trabalho e Emprego da SEDESE. A participação nas atividades da SUBTE foi de extrema importância para o desenvolvimento deste trabalho.

A entrevista é uma técnica de coleta de dados que apresenta perguntas a participantes pré-selecionados, para identificar sua percepção sobre o tema em estudo. Do ponto de vista sociológico, a entrevista é uma interação entre o observador e o informante. (COLLIS; HUSSEY, 2005)

As entrevistas utilizadas na pesquisa foram conduzidas de forma semiestruturada. Uma entrevista com roteiro semiestruturado, segundo Oliveira (2002), deve possuir um roteiro com as perguntas principais a respeito do assunto, mas, ao longo da entrevista, outras questões que forem pertinentes ao momento podem ser abordadas.

O roteiro de entrevista utilizado se encontra no apêndice. Sua composição foi baseada nos seguintes eixos de análise: a possibilidade de integração entre as políticas de assistência e

trabalho, a articulação existente (se existe) no desenho da política, a agenda política para a integração e qual o papel da SEDESE nessa articulação.

Para coleta de dados na SEDESE, foram escolhidos seis representantes nos diferentes níveis organizacionais, sendo eles estratégico, gerencial e operativo. No nível estratégico foram escolhidos os subsecretários de assistência social e trabalho e emprego; no nível gerencial foram entrevistados os superintendentes da Subsecretaria de Trabalho e Emprego; e por fim, no nível operativo a coleta de dados foi realizada com uma coordenadora do SINE e uma técnica do nível municipal, com grande experiência na gestão dos serviços desenvolvidos no CRAS. É importante ressaltar que a contribuição dos entrevistados foi de grande importância para a monografia devido ao notório saber que possuem das políticas nas quais trabalham.

Os dados secundários analisados foram extraídos das bases de dados do CadÚnico, Caged, CensoSuas, Ibge, entre outros. A metodologia de Dados Secundários consiste na utilização de informações já existentes em diversas fontes como IBGE, IPEA, outras instituições e fundações governamentais de várias instâncias, relatórios internos de empresas, entre outros. As informações pertinentes ao objeto de estudo desta monografia foram coletadas, tabuladas e analisadas com o objetivo de produzir conhecimento a partir da conexão de dados antes dispersos nessas fontes. Estes dados, em especial demográficos, auxiliaram na realização de outros tipos de pesquisa, ao oferecer um quadro de informações ainda maior sobre o ambiente investigado.

Cumprir lembrar que a análise documental, toda realizada com base em documentos da SEDESE, não contou com informações específicas que certamente enriqueceriam o trabalho, especialmente no que tange a dados mais concretos do Acessuas e do Pronatec Brasil Sem Miséria (BSM), programas-chave na possível integração que esse trabalho pretende analisar. Não há, hoje, sob domínio da Sedese, informações que tratem do público matriculado no Pronatec BSM, dos cursos executados e das vagas preenchidas. Ainda, as informações sobre as metas estabelecidas para essa modalidade de Pronatec, não são acessíveis ao usuário. O número de mobilizados somente está disponível no Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (Sistec), gerenciado pelo Ministério da Educação (MEC).

3. A Proteção Social Integral: elementos de um paradigma da integração

Este capítulo pretende contextualizar o campo de estudo deste trabalho. O capítulo se inicia recuperando brevemente a questão do *welfare state*, do tema da proteção social, começando com uma apresentação da tipologia construída por E. Andersen e avançando na apresentação de um modelo que vem sendo desenvolvido pela CEPAL relativo a uma concepção integral da proteção social, que constitui o pano de fundo da presente monografia.

2.1 A construção do sistema de proteção social: do *Welfare State* ao modelo atual

O que é Estado de Bem-estar social?

Com base em Pierson, Kertzenetzky (2011) define o Estado de Bem-Estar Social como:

“Um conjunto articulado de políticas e instituições que expressam o reconhecimento da responsabilidade pública sobre o bem-estar social (entendido como o bem-estar de indivíduos e grupos dentro da sociedade), a partir do entendimento de que este não pode ser garantido pelas instituições de uma economia de mercado em seu funcionamento normal. Historicamente, o Estado de Bem-Estar Social surge com o capitalismo industrial. Políticas para os pobres eram conhecidas em fase anterior, mas se articulavam a políticas de manutenção da ordem pública e de administração do trabalho, não tendo como propósito a garantia do bem-estar e retirando de seus beneficiários direitos de cidadania política, em contrapartida”. (KERTENETZKY, 2011, pp. 3)

A temática do *welfare state* articula-se com a discussão sobre os direitos sociais, visto que, neste aspecto, os direitos sociais seriam institucionalizados através do estabelecimento de um estado de Bem-Estar Social. O processo de industrialização gerou novas demandas de gasto público, da mesma forma em que provocou a exclusão e a marginalização de alguns grupos sociais e, o *Welfare State* se constituiu, dessa forma, como uma resposta à todas estas novas demandas. Esping-Andersen acredita que ao erradicar a pobreza, o desemprego e a dependência completa do salário, o *welfare state* aumenta as capacidades políticas e reduz as divisões sociais que são as barreiras para a unidade política dos trabalhadores. (ESPING-ANDERSEN, 1991, pp. 90)

Os sistemas de proteção social, desenvolvidos nos países capitalistas a partir de meados do século XX, adotam modelos diferentes de proteção social em relação às estratégias, formas de elegibilidade, cobertura e formas de financiamento. Isso se deve, principalmente, à trajetória socioeconômica desses países e a forma de construção da estrutura econômica, política e social das sociedades contemporâneas. Hall (1986) acredita que essas diferenças têm origem na combinação de elementos políticos, institucionais e econômicos, com base nisso o autor constrói sua ideia de que existem diferentes formas de se responder aos desafios postos pela sociedade moderna, e cada país define e elabora suas respostas de acordo com suas especificidades.

Os diferentes sistemas de Bem-Estar surgiram na tentativa de suprir distintas demandas sobre a realidade da pobreza, suas causas e características, sobre o papel do Estado na produção do bem-estar, as relações necessárias e adequadas com o mercado e com a sociedade civil, uma certa visão de mundo sobre as relações entre indivíduo e sociedade, uma dada conjugação de forças e grupos de interesses de tipos diversos, em dinâmicas institucionais complexas e específicas (BRONZO, LAZAROTTI e VEIGA, 2014, pp.4).

Esping-Andersen distingue três tipos de regimes de Bem-Estar Social de acordo com as perspectivas da desmercadorização e da estratificação geradas pelo processo de industrialização e universalização dos mercados. O pressuposto é que em todas as economias contemporâneas haveria certo mix família mercado-Estado na provisão de bem-estar, que permitiria algum grau de desmercantilização dos cidadãos, produzindo uma nova estratificação social, que de certo modo corrigiria a estratificação social gerada pelo mercado. O autor diferencia os distintos modelos a partir do grau de desmercadorização que apresentam, ou seja, no quanto o bem-estar de um indivíduo depende de sua capacidade de adquirir tais bens e serviços no mercado. Do mesmo modo, observa-se que a prestação dos serviços também passou por esse processo, uma vez que a ela foi atribuído um valor, ou uma compensação por sua utilização, seja monetária ou não. No que tange às políticas sociais, o reconhecimento como um direito dos cidadãos se relaciona diretamente ao conceito de desmercadorização, que “[...] ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado” (ESPING-ANDERSEN, 1991, pp. 102).

O modelo liberal-conservador dá ênfase à assistência com a condição de comprovação de carência, com pequenas transferências e um sistema de seguros incipiente. O segundo regime, conservador-corporativista, têm a estratificação de classes e *status* como elementos

basilares. Por fim, o regime social democrata segue os princípios do universalismo e busca a igualdade em padrões altos, deixando para trás a noção de provimento de condições mínimas (Esping-Andersen, 1991). Estes três modelos se formam distintamente e em consequência dos diferentes arranjos existentes entre o Estado, o mercado e as famílias em cada país, dos diferentes alcances da desmercadorização e de como se constitui a estratificação social.

No modelo Liberal, o Estado estimula o mercado ao subsidiar condições de bem-estar privado, garantindo apenas o mínimo de proteção social, esses serviços são sempre vinculados a uma comprovação de carência por parte dos beneficiários. Não se pode falar que este modelo apresenta o efeito de desmercadorização, visto que oferece um nível mínimo de benefícios, por considerar que a assistência social é um desestímulo à participação dos indivíduos no mercado de trabalho. A atuação estatal, dessa forma, só seria necessária nos casos em que a família e o mercado não fossem capazes de atuar, e há uma estratificação dual: igualdade entre os pobres e beneficiários do welfare e bem-estar diferenciado entre as maiorias (de acordo com sua capacidade de adquirir bem-estar no mercado), reforçando um dualismo político de classes entre estes dois grupos. (KERTENETZKY, 2011, pp. 9)

O modelo conservador-corporativista apresenta, por sua vez, um grau limitado de desmercadorização, visto que os benefícios oferecidos aos cidadãos estão vinculados a questões meritocráticas e corporativas, e não são reconhecidas como direitos. Nesse regime, o Estado atua complementarmente ao mercado, o mérito e a produtividade do indivíduo são condicionantes ao cálculo dos benefícios. Os direitos sociais garantidos pelo Estado chegam ao cidadão por meio da sua inserção no mercado de trabalho formal, preservado o status ocupacional do indivíduo (divisão entre setores de atividades, posição na ocupação, divisões entre o segmento privado e público). Nesse tipo de EBES, entende-se que para os que estão fora do mundo do trabalho a família é provedora de bem-estar, prevalecendo o princípio de que o Estado só intervém na falha da família.

No modelo Social Democrata, o Estado é protagonista na provisão de bem-estar, que nesse caso assume caráter universal, uma vez que os princípios de universalização e desmercadorização foram estendidos de modo a incluir a classe média, buscando a promoção da igualdade de altos padrões. O objetivo do Estado, em contraponto aos outros modelos que almejavam um padrão mínimo de benefícios e serviços sociais aos mais pobres e alimentava uma configuração dual da estratificação social, é de disponibilizar aos cidadãos serviços de alta qualidade. São elementos basilares a esse tipo de EBES a

provisão pública de bem-estar, construindo uma solidariedade essencialmente universal, reduzindo a dependência individual do mercado e da família. Esse regime é o que promove a desmercadorização de maneira mais intensa, por meio da garantia de direitos sociais. O Estado protagoniza não só a relação com o mercado, mas também com as famílias, tendo em vista o fato de que os custos de manutenção do regime são partilhados.

O Estado de Bem-Estar Social – EBES, surge com maior intensidade no segundo pós-guerra, os chamados “anos dourados” do modelo, período no qual o regime ganhou cobertura, tamanho de benefícios e envolvimento público, expansão horizontal (políticas de segunda geração, como benefícios de transferência direta para as famílias) e maior comprometimento do PIB nos países que adotaram o regime. De acordo com Celia Lessa:

“De um modo ou de outro, o EBES contribuiu com (e foi beneficiado por) os esforços de reconstrução, que se deu em bases solidarísticas, de ampliação da base tributária, retomada do crescimento econômico e consenso político, entre esquerda e direita e entre capital e trabalho, quanto às instituições sociais básicas. A expansão do EBES nos anos dourados se beneficiou de elevadas taxas de crescimento econômico (5% a.a. em média), de baixas taxas de desemprego, elevadas taxas de participação no mercado de trabalho e inflação baixa”. (KERTENETZKY, 2011, pp. 5)

Para além de uma análise dos tipos/modelos de bem-estar em relação ao grau de desmercadorização, uma outra abordagem considera os componentes contributivos e não contributivos da proteção social. Os sistemas de proteção social são compostos por benefícios contributivos (como aposentadoria, seguro desemprego, invalidez e outros ligados ao vínculo com o mercado de trabalho formal) e os não contributivos, que por sua vez são mais abrangentes. Os benefícios não contributivos incluem renda mínima, benefícios para habitação, atenção à criança, e outras modalidades que visam a garantia de condições mínimas ao indivíduo, e em boa parte das vezes apresentam caráter universal. A Assistência Social, por sua vez, constitui apenas uma parte desses benefícios não contributivos.

Neubourg, Castonguay e Roelen (apud Bronzo, 2005) identificam outra tipologia para os componentes do sistema de proteção social, quais sejam: intervenções voltadas para o mercado de trabalho, ações voltadas ao seguro social – que seriam análogas aos sistemas de benefícios contributivos, e a assistência social, ou *social safety nets* nas palavras dos autores. Dentro dessa concepção, a Assistência Social pode ser definida como um conjunto de benefícios monetários ou em espécie que são repassados com base nos critérios de elegibilidade e de focalização.

Bronzo (2005) recupera a tipologia de Fleury e Molina (2000, pp. 67), que distingue assistência social, seguro social e seguridade social como modelos distintos, a partir das seguintes características:

“O primeiro tipo puro assenta-se em uma perspectiva residual da proteção, sustentada pelo princípio da caridade e pela ideologia liberal. Para aqueles que “fracassaram”, tem-se um conjunto de ações, frequentemente fragmentadas e pontuais, com uma cobertura focalizada, voltada para grupos vulneráveis ou focos de pobreza. A cidadania invertida se expressa no fato de os indivíduos tornarem-se objeto da ação pública somente a partir de seu próprio fracasso social (Fleury e Molina, 2000, p. 8). No modelo de seguro, denominado também meritocrático, tem-se o princípio da solidariedade e a ideologia corporativa, com a cobertura dada pelos critérios ocupacionais, base da cidadania regulada, estruturada a partir da inserção dos indivíduos na estrutura produtiva. No tipo de seguridade social, do tipo institucional, tem-se o princípio da justiça e a ideologia da social democracia, com os benefícios alinhados com a perspectiva dos direitos - cidadania universal - e não vistos de forma desqualificante (assistência) ou como privilégios (seguro)”. (BRONZO, 2005, pp. 106)

Os sistemas de proteção social alcançam seu ápice na América Latina entre as décadas de 40 e 60, especialmente por meio de políticas executadas pelo governo de maneira centralizada. Nas décadas anteriores a região passou por alterações estruturais que afetaram sua base produtiva e organização social. Os processos de industrialização e urbanização acabaram fazendo com que houvesse uma ruptura do modelo tradicional de base agrária, permitindo que surgissem sistemas de políticas sociais orientados para a população urbana e para o mercado de trabalho formal. (BRONZO, 2005, pp. 107)

Os sistemas de proteção social na América Latina sofreram forte pressão por parte dos setores organizados da sociedade, como a classe média, funcionários públicos, trabalhadores urbanos e burguesia industrial, o que fez com que o sistema se constituísse de forma segmentada, com benefícios diferenciados e destinados a classes específicas. Devido a esse contexto, o que se observa é a estratificação como marca do sistema na maioria dos países latino-americanos, sendo que boa parte da população se encontra excluída dos benefícios da seguridade social por não estar vinculada ao mercado formal de trabalho. Nos sistemas de base contributiva, os benefícios são fortemente determinados pela atuação de grupos de pressão e elites burocráticas (Fleury e Molina, 2000, p. 15 APUD Bronzo, 2005, pp. 108).

Cecchini apresenta a heterogeneidade do sistema de proteção social latino-americano como:

“La heterogeneidad de situaciones en la región refleja distintas visiones con respecto al papel del Estado en garantizar el acceso a la protección social frente a otros actores como el mercado, la familia y las organizaciones sociales y comunitarias, que en determinados países cobran mayor relevancia debido a la falta de políticas asociadas. En los países donde la participación del Estado en la provisión de protección social es menor y el acceso a servicios sociales fuera del mercado es más difícil, la familia y sus sistemas de cuidados domésticos basados en la división sexual del trabajo adquieren un papel fundamental”. (CECCHINI, 2011, pp. 57)

Sob o aspecto institucional, a prestação de serviços sociais se deu a partir de burocracias grandes e centralizadas, com a gestão feita diretamente pelo Estado. A homogeneidade e padronização dos serviços, juntamente à escassa possibilidade de adaptação às especificidades territoriais são características centrais do modelo que foi adotado com maior intensidade na década de 60. A padronização dos programas e procedimentos, do mesmo modo que a participação social inexistente eram marcas do modelo vigente na América Latina, na maioria dos países (BRONZO *apud* RACZYNSKI, 1999, pp. 177).

No que tange ao financiamento e à distribuição dos benefícios, observa-se na América Latina um aumento progressivo da responsabilidade do Estado em relação ao financiamento do sistema, e um caráter essencialmente regressivo do gasto social. O modelo enfatizava o financiamento dos serviços de maior complexidade e acabava beneficiando aqueles que menos precisam, principalmente em relação aos gastos com seguridade social, educação secundária e superior e habitação, mesmo que na maioria dos países a educação básica e saúde materno-infantil apresentem um caráter progressivo (BRONZO *apud* RACZYNSKI, 1999, pp.177).

*“Grande parte dos sistemas de seguridade social na região é financiada por contribuições de empregados e empregadores, o que torna essa base instável. As alterações e crises no mercado de trabalho formal e na massa salarial disponível dificultam a estabilidade de financiamento do sistema (Fleury e Molina, 2000, p. 16). O volume do gasto não é desprezível. Embora essa questão seja suficientemente complexa para exigir um estudo a parte, vale ressaltar que algumas análises do comportamento do gasto social na América Latina mostram que para grande parte dos países, o gasto público social per capita é bem maior do que 400 dólares, média para a região em fins dos 90, valor não desprezível no contexto internacional. Os países com maior gasto per capita também apresentam maior participação do gasto social em relação ao PIB, com valores que chegam a quase 20% para o Brasil e a mais de 22% no Uruguai, entre 1996 e 1997”. (BRONZO *apud* FLEURY e MOLINA, 2000, pp. 18)*

O ritmo de crescimento econômico na América Latina modificou as condições de vida da população entre os anos 50 e 70, e proporcionou importantes impactos, a saber: “aumento na taxa de alfabetização, queda na mortalidade infantil, aumento da expectativa de vida e

melhora nos indicadores de saúde e educação, no entanto essa melhora foi insuficiente para responder a toda a demanda e extrema desigualdade entre os distintos países e diversos grupos sociais e regionais internos” (BRONZO, 2005, pp. 109).

2.2 A constituição de um Sistema de Proteção Social no Brasil e sua evolução

No Brasil, a proteção social teve início nas décadas de 30 e 40, e atuava preferencialmente o atendimento dos segmentos urbanos vinculados ao mercado formal de trabalho, tal qual ocorria no modelo meritocrático/corporativo, de modo que os direitos de elegibilidade dependiam da posição do trabalhador na estrutura produtiva. Bronzo (2014) classifica, com base em Draibe, Castro e Azeredo (1991) o sistema existente até a instauração do regime militar (1964) como seletivo, heterogêneo e fragmentado, visto que nesse momento a incorporação de direitos e garantias era voltada apenas a um reduzido número de beneficiários e havia uma diferenciação dos planos e benefícios para cada categoria de profissionais do mesmo modo em que a cobertura previdenciária era feita por várias organizações (Castro e Ribeiro, p.24). No regime militar, por sua vez, houve expansão do sistema previdenciário, com a incorporação de novas categorias profissionais e a organização de um aparelho estatal centralizado, sem romper com o padrão excludente anterior, no entanto (BRONZO, GRAU e REPETTO, 2014, pp. 5).

Segundo Bronzo (2005):

“O Brasil acompanha a tendência da América Latina. Tomando como marca os anos 30, em 50 anos o Brasil teve sua produção nacional multiplicada por 18,2 vezes, a uma taxa de 6% ao ano, estabelecendo uma nova base da estrutura produtiva no país, centrada na produção urbano industrial (Pochmann, 2004 b, p. 9). Entretanto, apesar da expansão das políticas públicas de educação, saúde, previdência e assistência, não se constituiu, no país, um esquema de proteção social de base universalista. O modelo adotado no Brasil, consolidado entre os anos 30 e 70, de caráter meritocrático e de forma autoritária e tecnocrática, tinha como base a posição ocupacional e de renda adquirida na estrutura produtiva, a universalização ficando restrita a educação básica e saúde para atendimento de urgência. A posição ocupada pelos indivíduos na estrutura ocupacional é que definia a incorporação no sistema de proteção brasileiro, em uma perspectiva particularista, configurando um modelo de cidadania regulada, na denominação de Wanderley Guilherme dos Santos (1979) ”. (BRONZO, 2005, pp. 109)

As políticas sociais no Brasil eram vulneráveis a interesses corporativos e fisiológicos, de modo que, num primeiro momento, não foi constituído no país um sistema de proteção social e de garantia de mínimos sociais com caráter universalista, na verdade criou-se um esquema assistencial denso e expressivo no que tange aos recursos, mas ineficiente e

ineficaz (Bronzo, 2005, pp.110 APUD Draibe, 1990, pp. 10,11; Draibe, 1997, p. 216). A assistência social, principalmente, se formou no país de maneira muito precária e fragmentada, de modo a não permitir a estruturação de um sistema abrangente e consistente que proporcionasse a garantia de uma cidadania social. Foi construído, no Brasil, um esquema de base não contributiva voltado a grupos específicos, com uma profusão de programas pulverizados, sobrepostos, fragmentados, focalizados, sustentados pelo clientelismo, assistencialismo e pela ótica da caridade e da filantropia (BRONZO, 2005, pp.110).

Até meados da década de 80, o modelo de proteção social brasileiro era marcado por uma estrutura burocrática caracterizada pela centralização de recursos e serviços na figura da União, pela fragmentação e sobreposição dos recursos, bem como pela corrupção, ineficiência e clientelismo. O contexto da proteção social brasileira tinha como características a demora na alocação dos recursos, desvio em relação ao público alvo e, principalmente, uma enorme distância entre os formuladores e beneficiários das políticas sociais.

Quando se estuda a função, observa-se que há, no modelo brasileiro, elementos conservadores, com ênfase na previdência, com a segmentação do sistema de previdência social dos servidores do setor privado e do setor público. A introdução da aposentadoria rural introduziu outro tipo de estratificação social dentro do sistema de proteção social, entre trabalhadores rurais e urbanos. Por último, a vinculação dos benefícios mínimos da seguridade social ao salário mínimo acompanha a tendência dos sistemas universalistas, ao estabelecer um piso básico e crescente possibilitando a diminuição das desigualdade de benefícios; no entanto, esse sistema acaba reafirmando duas antigas e importantes segmentações, quais sejam: entre trabalhadores formais e informais – os que possuem e os que não possuem cobertura previdenciária; e entre trabalhadores do setor privado e do setor público, que possuem regimes diferentes e em grande parte das vezes beneficia esses últimos (KERTENETZKY, 2011, pp. 24).

Segundo Kertenetzky (2011):

“Unificação, expansão da cobertura e regulação do benefício básico são traços universalizantes desse sistema que o aproximam da experiência social-democrata; a segmentação em dois sistemas é um elemento corporativo e a exclusão dos informais revela um aspecto de mercantilização “selvagem”, desprotegida de qualquer tipo de regulamentação. A interação entre as transferências previdenciárias e outras transferências acomodadas na rubrica “seguridade social” (que inclui os benefícios constitucionais, como o BPC-LOAS para portadores de

deficiência e idosos pobres, as transferências condicionadas para famílias pobres, como o Bolsa Família, o seguro-desemprego e o abono salarial) torna o exercício de identificação do regime ainda mais complexo. Uma leitura possível seria compreender o conjunto de transferências sociais como um esforço de universalizar o seguro social, de forma solidarística (a cada qual segundo suas necessidades, de cada qual segundo as suas possibilidades), já que financiadas por contribuições e complementadas por recursos tributários. Contribuindo ou não todos teriam direito a um benefício básico". (KERTENETZKY, 2011, pp. 24)

a. Tendências no modelo de proteção social: as transformações recentes

Com o fim da década de 70, acabou também a Idade de Ouro e o acelerado dinamismo das economias ocidentais. A baixa nas taxas de lucro e produtividade causa uma certa desorganização no sistema financeiro internacional, elevação nas taxas de desemprego e aceleração inflacionária. Nesse momento, a capacidade do Estado de lidar com as desigualdades é colocada em questão, e o Estado de Bem-Estar Social passa a ser questionado em relação à sua efetividade. A crise do Welfare State é discutida desde a década de 50, e os principais argumentos são o impacto do gasto social nos processos inflacionários, na excessiva burocratização do sistema e na incapacidade deste de processar novas demandas que surgem a partir das décadas de 70 e 80 (FARIA, 2002, pp. 203, 204).

A crise que surge a partir dos anos 90 aponta para um conjunto de questões, como o reconhecimento do caráter estrutural do desemprego, a fragilização da capacidade de atuação do Estado – dada pelo impacto dos processos de globalização; mudanças nas configurações e dinâmicas familiares e o surgimento de novas demandas e novas desigualdades. Dessa forma, a crise assume uma complexidade maior e exige do Estado respostas mais efetivas, com destaque à redução das desigualdades.

O advento da modernidade e da globalização trouxe consigo novas dinâmicas produtivas e tecnológicas modificando as estruturas do que até então se entendia por mercado de trabalho; a fragilização da capacidade de atuação social do Estado devido aos fortes impactos causados pelas crises econômicas e pela interpenetração das economias mundiais; mudanças nas configurações dinâmicas familiares, alterando as construções familiares e a posição da família enquanto suporte e proteção para seus membros. Dessa forma, há a emergência de novas necessidades, demandas e desigualdades que demandam reestruturações nos padrões de socialização dos riscos e na remodelagem do papel do Estado, do mercado e da família nesse contexto. (CECCHINI e MARTÍNEZ, 2011.

O autor argumenta que:

“Es necesario contar con una política de protección social inclusiva que se ocupe requieren de garantías de ingreso y de acceso a mecanismos promocionales; de quienes, sin ser pobres, son vulnerables y demandan políticas de aseguramiento continuo; y de quienes evidencian una mayor capacidad autónoma pero, junto con contar con mecanismos de aseguramiento —tanto públicos como privados—, reconocen en la garantía de un piso mínimo de protección una base común para la ciudadanía social. Al estar garantizados para toda la ciudadanía, estos mínimos son universales y establecen un marco en que el ciudadano no es solo un consumidor y demandante de servicios, sino un agente titular y sujeto de sus derechos, con capacidad para exigir su realización”. (CECCHINI e MARTÍNEZ, 2011, pp. 134)

Tomando como a base a perspectiva da proteção social como um direito, a inclusão social é uma combinação entre a política social de corte universal – incluindo a provisão da proteção de caráter compensatório; e uma política econômica que pretenda cumprir os objetivos sociais. Do mesmo modo, deve-se contar com ações que pretendam abranger diferentes estratos sociais, com vistas a permitir que esses grupos populacionais superem suas condições de vulnerabilidade. Neste tipo de proteção social, não há que se falar em tetos máximos de proteção ou seguridade, mas em assegurar mínimos incrementais que possam ser estendidos de acordo com os pactos sociais e fiscais que são estabelecidos em cada sociedade (CECCHINI e MARTÍNEZ, 2011, pp. 134).

Na concepção da publicação produzida pela Cepal (Cecchini e Martinez, 2011), as políticas sociais são orientadas para melhorar a qualidade de vida da população de um país ou região. Dessa forma, se considera como política social todas as ações, realizadas pelo Estado, pelas organizações sociais e comunitárias ou pelo mercado, que são voltadas para o bem-estar do indivíduo. Os componentes da política social são, nesse sentido, a proteção social, a promoção social e as políticas setoriais como educação e saúde, conforme definidos pelos autores. Dessa forma, a proteção social, que tem por objetivo proporcionar ao indivíduo um nível mínimo de bem-estar socioeconômico, é parte central da política, mas apresenta distintas características em relação às demandas que pretende atender (CECCHINI e MARTÍNEZ, 2011, pp.128).

A promoção social considera todas as políticas relacionadas ao desenvolvimento de capacidades, seja através do fortalecimento do capital humano por meio de educação e capacitação, ou do melhoramento das condições do contexto em que o capital se desenvolve, como pela intermediação de mão-de-obra, fomento às atividades produtivas e

assessoramento a microempresas. Resumindo, compreende todas as políticas e programas que têm por objetivo melhorar a qualidade de vida do indivíduo por meio de aumento na produtividade e nas oportunidades de trabalho, no mercado formal ou informal. Por fim, as políticas setoriais (saúde, educação, habitação, etc.) pretendem contribuir diretamente para o fortalecimento do capital humano, tendo como uma de suas consequências o desenvolvimento social. O principal desafio dessas políticas, no entanto, é promover uma atuação articulada, de modo que o objetivo fim das políticas sociais seja alcançado (CECCHINI e MARTÍNEZ, 2011, pp. 127).

Uma nova perspectiva para conceber o tema da proteção social tem sido, portanto, formulada sob a perspectiva da proteção social integral com foco em direito. Os sistemas de proteção social, na perspectiva da integralidade e dos direitos, permitem articular políticas de proteção e promoção social. Nesse sentido, a proteção social assume a responsabilidade de assegurar o emprego e fomentar o trabalho decente, bem como deve identificar a demanda daqueles que não têm acesso às políticas de modo a torna-la universal, garantindo sua cobertura e qualidade, sem, contudo, esquecer que um sistema desse porte requer uma gestão especializada e eficiente (CECCHINI e MARTÍNEZ, 2011, pp. 127).

A concepção integral da proteção social prevê que o Estado assume para si algumas funções para garantir ao cidadão o acesso às políticas de promoção e de fomento ao trabalho decente, essa concepção é embasada nos direitos econômicos, sociais e culturais. Dentro de um sistema integral de proteção social é função do Estado: (i) garantir um emprego que permita ao cidadão o acesso a níveis básicos de qualidade de vida e de desenvolvimento da pessoa humana, sendo que essa função é realizada por meio da promoção da equidade das condições socioeconômicas que torna possível aos indivíduos o acesso a direitos básicos como saúde, alimentação, educação, habitação e serviços, bem como garantir permanentemente todas essas condições, de modo que um nível mínimo de bem-estar esteja assegurado mesmo em situações de crise; (ii) identificar a demanda e garantir o acesso aos serviços sociais e de promoção com o objetivo de fortalecer o capital humano e promover o empoderamento da população atendida, além de promover o acesso aos serviços sociais básicos que melhorem a qualidade de vida, nesse aspecto se inclui a provisão de cuidados a crianças, enfermos e incapazes; (iii) fomentar o trabalho decente por meio da promoção de políticas laborais que prezem pelos direitos trabalhistas, pela saúde do trabalhador, e pelos direitos do cidadão, o incentivo à formalização do trabalho com o estabelecimento de condições justas e favoráveis ao trabalhador, a orientação vocacional com capacitação técnica e profissional, o direito de sindicalização e a erradicação do

trabalho infantil e das condições de escravidão também são funções do Estado dentro de um sistema integral de proteção social.

Segundo Cecchini (2011), a proteção social deve ser universal, incluindo membros dos mercados formal e informal de trabalho, o que não impede que mecanismos de focalização sejam empregados para dar prioridade a quem se encontra em um maior grau de vulnerabilidade social. Desse modo, a proteção social pode contribuir para minimizar os sintomas mais urgentes da pobreza, construindo caminhos mais efetivos para a sua superação, da mesma forma em que cria um cenário menos desfavorável de resposta às situações de crise, o que favorece o desenvolvimento de uma sociedade mais inclusiva e igualitária no acesso às oportunidades.

Cecchini (2011) argumenta que a principal crítica ao modelo integral de proteção social é sua sustentabilidade financeira e temporal, de modo que os países devem definir a quantidade e o nível de qualidade dos serviços prestado à população considerando sua capacidade financeira. Deve-se constituir um sistema de garantias incrementais, que nem por isso devem deixar de ser universais no seu acesso. Não se pode perder de vista, por parte do Estado, o objetivo de assegurar um imediato mínimo a todos, em detrimento de altos níveis para uns e pouco ou ausência de proteção social para outros (CECCHINI e MARTÍNEZ, 2011, pp. 133). A perspectiva da proteção integral com foco em direitos, tal como formulada, remete ao tema da intersetorialidade, na medida em que afirma a necessária integração entre proteção e promoção social.

b. A Intersectorialidade como estratégia de operação do Sistema Integral de Proteção Social

A literatura mais recente sobre a gestão pública aponta para uma maior participação dos governos locais na formulação e provisão de bens e serviços sociais, e, no Brasil, se observa de fato uma maior descentralização das atribuições dos entes federados principalmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988. O surgimento da governança, do modelo de redes e o conceito de governo relacional são exemplos que se contrapõem ao modelo tradicional de gestão pública, e apontam para a exigência de novas formas de governo. Sob esse ponto de vista, observa-se no cenário atual a exigência da especialização, que pretende atender demandas diferenciadas, e da integralidade, a fim de proporcionar uma visão global sobre as pessoas atendidas e seus problemas (BRONZO, 2007, pp. 3).

Dos aspectos levantados surge o tema da intersectorialidade, que se baseia na capacidade das políticas de serem responsivas aos problemas identificados, de darem respostas que tenham aderência às necessidades da população ou território (BRONZO, GRAU e REPETTO, 2015, pp. 3). As diferentes demandas e suas complexidades fazem com que a gestão setorializada e a perspectiva segmentada dos problemas já não respondem às necessidades do indivíduo de forma adequada. Os novos modelos que emergem nesse ambiente pretendem atender as distintas demandas com seus diferentes graus de complexidade de forma integral e, portanto, intersectorial.

“Nesse sentido, o termo intersectorialidade articula-se de forma mais ampla com novas perspectivas no âmbito da gestão pública e, principalmente, no campo da gestão social, ao configurar-se como uma resposta mais adequada aos tipos de problemas enfrentados pelas políticas sociais voltadas para grupos mais vulneráveis ou em processo de exclusão social”. (BRONZO, 2007, pp. 6)

A intersectorialidade é definida no campo conceitual, como meios de gestão que podem se constituir a partir de critérios territoriais, a partir de eixos temáticos, de faixas de idade ou de determinados estratos sociais (famílias monoparentais, deficientes, grupos étnicos etc.), sinalizando uma visão mais global por meio de estratégias que contemplem processos de atuação multidimensional, envolvendo diversos autores e distintos níveis governamentais, orientados por um objetivo comum, que é o norteador da política pública a ser executada. (BRONZO, GRAU e REPETTO, 2015)

Nuria Cunill Grau define duas premissas no que tange aos âmbitos político e técnico da intersectorialidade. Segundo a autora, a resposta de maneira integral a determinados problemas e demandas exige a integralização dos diversos setores envolvidos na elaboração, execução e avaliação das políticas públicas. O aspecto técnico de uma atuação transversal permite que haja uma atuação mais eficaz para resolver os problemas sociais, visto que envolve o compartilhamento de recursos e a complementação das diferenças entre os atores envolvidos, nesse caso, a definição de setores faz alusão também ao mercado e ao setor social enquanto partícipes desse processo (BRONZO, 2007 *apud* GRAU, 2005).

Cecchini e Martínez estabelecem que a integralidade de um sistema de proteção social, no que tange à oferta de políticas e programas, deve ser baseada na definição de dois eixos nas etapas de desenho, implementação e operacionalização do sistema: o eixo horizontal que prevê as ações setoriais, e o eixo vertical que enfoca os níveis administrativos nos quais as políticas são executadas.

De acordo com os autores, o eixo horizontal representa a intersectorialidade que a política social demanda, com a articulação entre os atores envolvidos na execução das políticas de proteção social, como desenvolvimento social, trabalho, educação e saúde, bem como as de promoção social, como qualificação da mão-de-obra, intermediação de trabalhadores e políticas de emprego. O eixo vertical, por sua vez, possui sua coordenação centrada entre os níveis administrativos (estados, municípios, territórios de desenvolvimento), e necessita, para sua maior efetividade, que haja uma descentralização dos programas e ações de maneira articulada (CECCHINI e MARTÍNEZ, 2011). Considerar os eixos supracitados para a construção de um sistema integral de proteção social demanda reconhecer a necessidade de colaboração tanto entre os diferentes setores governamentais quanto entre os distintos níveis de governo (BRONZO, 2007).

“Los sistemas de protección social deben procurar asimismo que las políticas y programas sociales coordinados entre sí en las dos dimensiones descritas— atiendan de manera integral los requerimientos que surgen al analizar la demanda generada por las personas, las familias y las comunidades. Para ello, hay que tomar en cuenta tanto las necesidades de integración transversal como las de integración longitudinal. La primera tiene relación con el requerimiento de ofrecer y articular prestaciones diferenciadas para satisfacer las distintas necesidades de protección y promoción social de grupos de población que se caracterizan por presentar altos niveles de heterogeneidad. Estos pueden ser definidos de distintas maneras, según su área de residencia, nivel de ingreso, actividad, tipo de inserción laboral, etnia, entre otros factores. La integración transversal se refiere, por lo tanto, a la incorporación de las familias al sistema de protección social mediante su participación en distintos programas específicos, y a los aspectos de gestión asociados a la generación de las capacidades institucionales para articular dichas intervenciones de manera intersectorial. En el caso de las familias pobres, este tipo de integración ha sido promovido de manera bastante exitosa por varios programas de transferencias con corresponsabilidad (PTC).” (CECCHINI e MARTÍNEZ, 2011, pp. 132)

De tudo o que foi dito até agora, podemos concluir que um sistema integral de proteção social pretende responder à pobreza e à vulnerabilidade social como fenômenos multifacetados que carecem de mecanismos de proteção e promoção social no sentido de prover ao cidadão o direito de ter um nível mínimo de bem-estar e de qualidade de vida. A criação de um sistema inclusivo como o citado anteriormente implica a adoção da abordagem intersectorial, uma vez que isso requer a convergência, para um mesmo público, de um conjunto de ações orientadas para dirimir, mitigar e minimizar seus efeitos de modo a permitir a constituição de um sistema de proteção que atue também como rede e que funcione como uma mola de propulsão para que os indivíduos, grupos e regiões consigam superar de maneira sustentável as condições de vulnerabilidade às quais estão expostos (BRONZO, 2007, pp.4).

“Por otra parte, centrar en derechos esta visión de una protección integral, permite poner el acento en las personas y sus necesidades. Por ende, obliga a que los bienes y servicios que conforman la protección social se enmarquen en un patrón deseable de intervenciones, en términos de acceso y calidad, respaldado jurídicamente en tanto obligación del Estado”. (BRONZO, GRAU e REPETTO, 2015, pp. 2)

Do mesmo modo em que o sistema integral de proteção social constitui a provisão de direitos ao cidadão, supõe uma combinação entre uma política adequada de corte universal, que inclui a provisão e proteção de caráter compensatório, e uma política econômica que contemple os objetivos sociais (CECCHINI e MARTÍNEZ, 2011).

Adotar uma concepção integral da proteção que efetivamente aborde a proteção e a promoção social de maneira integralizada exige mudanças na forma de atuação do Estado e na formulação das políticas públicas. Do mesmo modo, deve prever também uma mudança substancial na forma de operacionalização dos programas e ações voltados ao público da proteção social.

Na síntese de Bronzo, Grau e Repetto:

“En este sentido, tal como ya fuera remarcado, una apropiada gestión de la protección social no podrá avanzar con éxito si descansa únicamente sobre la lógica sectorial de la organización y gestión de la administración pública, la que, por definición, solo permite intervenciones parciales sobre la complejidad social en general y de los individuos, familias y territorios en particular. Tampoco se podrá avanzar en “clave integral” si no se consideran las interrelaciones entre los ambitos nacionales y subnacionales, sobre todo teniendo en cuenta la importancia actual de lo local”. (BRONZO, GRAU e REPETTO, 2014, pp. 3)

Desse modo, é uma condição básica para a operacionalização do sistema integrado de proteção social a existência de processos mais estruturados em âmbito governamental, maior coordenação entre os entes federados e níveis de governo. As políticas públicas de saúde, educação, trabalho e desenvolvimento social devem trabalhar de maneira coordenada e estrutural, como forma de construir a integralidade que é necessária para lidar com a complexidade não só da pobreza e da vulnerabilidade social, mas também com as distintas demandas de setores da população e grupos estratificados econômica, social e territorialmente. Todos os campos das políticas públicas apresentam complexidades que exigem o trabalho conjunto de setores governamentais de diversas naturezas, situados em diferentes níveis de gestão e tomada de decisão, e processos coordenados de desenho e implementação das ações (BRONZO, GRAU e REPETTO, 2014, pp. 4).

Veiga e Bronzo (2005), estabelecem os âmbitos nos quais a intersetorialidade deve atuar para se efetivar enquanto estratégia de gestão de políticas públicas, quais sejam:

“a) no âmbito da decisão política trata-se de construir e legitimar consensos e pactuações que enfrentem a excessiva setorialização e departamentalização da estrutura administrativa encarregada da produção de políticas públicas; b) no âmbito institucional situam-se as alterações nas estruturas e nos mecanismos e processos existentes, visando criar instrumentos necessários e suficientes para dar materialidade aos desdobramentos da decisão política. Dentre tais alterações, tem-se as reformas no aparato administrativo que reestrutura setores e competências. Nesse sentido ganha relevância a capacidade de coordenação política e tecnicamente legitimada, capaz de estabelecer marcos e pautas comuns de ação, negociar interesses e neutralizar resistências às mudanças; c) no âmbito operativo das políticas as mudanças ocorrem nos processos de trabalho, o que exige a adoção de posturas mais cooperativas, disposição para compartilhar informações e restabelecer fluxos, reorientar a forma de provisão dos serviços públicos de modo a ajustá-los às demandas e necessidades identificadas”. (VEIGA e BRONZO, 2005)

A intersetorialidade pode se dar com diferentes níveis de coordenação, ou, nas palavras de Bronzo, Repetto e Grau, maior grau de intensidade. Os maiores graus de intersetorialidade estão associados à maior complexidade e profundidade das demandas que se pretende atender, esse é o caso das políticas que envolvem situações de pobreza e vulnerabilidade, na criação de um sistema integral de proteção social. A intersetorialidade de “alta intensidade” normalmente prevê, para mais que o fornecimento de bens e serviços, o desenvolvimento de capacidades, a alteração de comportamentos e a oferta de uma proteção social sob uma perspectiva sistêmica.

Bronzo, Repetto e Grau argumentam que uma intersetorialidade de alta intensidade seria:

“Acuerdos formales entre los servicios, con objetivos y metas claramente identificados y compartidos. Se cuenta con legislación que implica asociaciones, sistemas de gestión e información unificados y fondos, marcos de prácticas, formación y acuerdos de gobernanza compartidos. Asegura que las familias cuenten con un sistema completo de servicios”. (BRONZO, REPETTO e GRAU, 2014, pp. 4)

Deve se ter como questão basilar a definição adequada do problema que se quer atingir, e por isso o conteúdo da política de proteção social tem grande relevância. As falhas na própria visão da política acabam por acarretar descompassos no desenho do modelo de intersetorialidade. Dessa forma, o ponto de vista da integralidade das políticas de cunho social implica a remodelagem dos objetivos finalísticos das políticas públicas, do mesmo modo em que a intersetorialidade já deve ser colocada em voga no momento de definição dos problemas sociais (BRONZO, REPETTO e GRAU, 2014, pp. 4).

Do mesmo modo, o nível de inclusão de um sistema integral de proteção social é determinante para a abrangência da cooperação entre os setores envolvidos e o grau de intersectorialidade que deve haver entre os mesmos. Sendo assim, quando se trata da construção de um sistema sob a perspectiva da integralidade e com alta intensidade de intersectorialidade, os setores responsáveis pelas políticas sociais devem trabalhar de maneira coordenada no desenho, execução e avaliação das políticas públicas.

Como definido pelos autores, nas palavras de Brugué:

“De lo anterior se desprende que si bien la intersectorialidad es un modelo de gestión, ella no se logra simplemente interpelando a distintos sectores, sino que requiere ser construida, sobre todo cuando las políticas pretenden ser integrales. Por lo tanto, no se trata solamente de articular acciones sectoriales, sino de desarrollar estrategias y respuestas conjuntas, construyendo algo nuevo de forma compartida”. (BRONZO, GRAU e REPETTO 2015, pp. 4 apud BRUGUÉ, 2010)

2.3 Os desafios e dificuldades de um modelo Integralizado de proteção social – Os obstáculos à intersectorialidade

Os principais entraves a um sistema integral de proteção social são também as principais dificuldades encontradas no estabelecimento de um modelo intersectorial de políticas públicas. As resistências políticas e institucionais à intersectorialidade de políticas públicas são fatores importantes na implementação que acabam se tornando obstáculos que requerem processos de enfrentamento no médio e no longo prazo. A resistência institucional tem a ver com as regras do jogo que estabelecem restrições à todas as ações que exigem transversalidade, como o centralismo, o predomínio da lógica de mercado na definição de políticas estatais, a gestão do setor público principalmente no que tange ao aporte financeiro que um sistema de proteção social integral demanda, e, por fim, as relações intergovernamentais que esbarram em divergências políticas em parte considerável das vezes. A resistência cultural, nesse caso, se expressa principalmente na gestão da informação, quando os atores governamentais se recusam a compartilhar dados necessários ao projeto. Ainda, deve-se levar em conta as resistências políticas, que geram desequilíbrios de poder entre setores e níveis governamentais, principalmente devido ao grau de afinidade partidária entre estes (BRONZO, 2007, pp.4).

A segmentação de competências e funções se expressa na cultura organizacional e na estrutura de secretarias e programas especializados, bem como nos mecanismos de destinação de recursos e nos sistemas de informação. A ausência de sistemas de informação que possam ser compartilhados é um importante obstáculo ao desenvolvimento de uma rede intersetorial. O aporte financeiro, por sua vez, em especial nas áreas de saúde, educação e assistência social, são tradicionalmente realizados para fortalecer as ações setoriais. A promoção da articulação, também sob o aspecto financeiro, não é trivial e demanda um tempo considerável para sua efetivação, além de um forte patrocínio político e enorme esforço de construção de estruturas e processos de rotina adequados à gestão intersetorial de políticas. O formato de orçamento operado por rubricas, segundo Nuria Grau (2005), é um grande entrave à atuação que pretende ser integral. O orçamento pode atuar como um importante mecanismo produtor de intersetorialidade, se e na medida em que as diretrizes conjuntas sejam materializadas em planos e orçamentos. Não são triviais os desafios que se enfrentam na prática para a implementação da intersetorialidade, ainda que essa seja uma diretriz e objeto de consenso e conte com a adesão retórica de um conjunto expressivo de atores (GRAU, 2005, pp.7).

A construção de um modelo integralizado de políticas públicas demanda a existência de estruturas organizadas com legitimidade política e gerencial, além de capacidade de gerenciamento e credibilidade técnica. Ainda, os instrumentos de gestão intersetoriais devem atuar na coordenação entre os setores, como comitês interdepartamentais, unidades de integração, essas intersetoriais, grupos de trabalho, atividades relacionais como seminários, sessões de trabalho, dentre outros (Bronzo *apud* Serra, 2004, pp.17-18). Do mesmo modo, também devem ser criados instrumentos que vinculem a instituição com seu entorno, promovendo a articulação com órgãos de participação social e outras formas de interlocução com a sociedade (BRONZO,2007, pp.11).

4. Política de Assistência e Política de Trabalho e Renda no Brasil

A perspectiva emergente no campo da proteção social enfatiza a necessária convergência e articulação entre diferentes políticas – proteção e promoção, assistência e trabalho – e o trabalho busca ver, tendo como base o marco normativo do enfoque da proteção social integral, quais tem sido os esforços de integração desses dois campos de políticas, seja do lado da oferta ou do lado da demanda, enfocando os programas, objetivos e o público alvo das políticas.

A concepção atual de proteção social compreende as políticas socioassistências e de transferência de renda de maneira desvinculada à promoção social – políticas no campo da geração de trabalho e renda, dentre as quais se destacam as de intermediação de mão-de-obra, seguro desemprego e qualificação profissional, predominantemente. O enfoque da proteção social com foco em direitos supõe ou orienta um sistema integrado, no qual proteção e promoção social são partes de um amplo sistema de amparo à população vulnerável. Nesse contexto, a intersetorialidade se torna uma decorrência lógica da compreensão mais ampla da proteção social, da mesma forma que uma compreensão mais ampla da pobreza como sendo multidimensional, evoca o tema da integralidade da atenção social e da intersetorialidade como estratégia de gestão.

Desse modo, o presente capítulo pretende fazer um panorama das políticas de Assistência Social, Trabalho e Renda, a fim de identificar possíveis e já existentes convergências que possibilitem a coordenação articulada e intersetorial desses campos de atuação.

A Assistência Social é um direito do cidadão e dever do Estado, instituído pela Constituição Federal de 1988. A partir de 1993, com a publicação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, é definida como Política de Seguridade Social, compondo o tripé da Seguridade Social, juntamente com a Saúde e Previdência Social, com caráter de Política Social articulada a outras políticas do campo social, no marco dos direitos.

Segundo o Ministério de Desenvolvimento Social e combate à fome:

“Cabe à assistência social identificar e acolher as demandas, mobilizar e garantir direitos e ser vocalizadora da população em vulnerabilidade, pois ela reconhece as capacidades e potencialidades dos usuários, promove o seu protagonismo na busca de direitos e espaços de integração relacionados ao mundo do trabalho, bem

como o resgate de sua autoestima, autonomia e resiliência. ” (MDS, 2012)

Assim, a Assistência Social pretende garantir a todos que dela necessitam, e sem contribuição prévia a provisão da proteção social. Esta perspectiva significa aportar quem, quantos, quais e onde estão os brasileiros demandatários de serviços e atenções de assistência social, pretende promover uma visão social de proteção, o que supões conhecer os riscos, as vulnerabilidades sociais a que estão sujeitos, bem como os recursos com que conta para enfrentar tais situações com menor dano pessoal e social possível. Isso significa que a situação atual para a construção da política pública de assistência social precisa levar em conta três vertentes de proteção social: as pessoas, as suas circunstâncias e dentre elas seu núcleo primário de apoio, a família. Dessa forma, a proteção social exige a capacidade de aproximação do cotidiano da vida das pessoas, visto que nele se constituem os riscos e as vulnerabilidades. Realiza-se a partir de ações integradas entre a iniciativa pública, privada e da sociedade civil, tendo por objetivo garantir a proteção social; a promoção da integração ao mercado de trabalho e a reabilitação e promoção de integração à comunidade para as pessoas com deficiência e o pagamento de benefícios aos idosos e as pessoas com deficiência (PNAS, 2004).

A política de trabalho e renda, por sua vez, não está pautada pelo marco dos direitos, sendo que estas se concentram, sobretudo, nas ações de intermediação ao mercado formal, qualificação profissional e de seguro desemprego, sendo que apenas essa última vincula-se ao campo das políticas contributivas. O processo de globalização trouxe grandes implicações para o mundo do trabalho. Em destaque se encontra o aumento e a rigidez do desemprego, do mesmo modo que a obsolescência da mão-de-obra a cada nova mudança. Dessa forma, o que se observa é que o acesso ao trabalho e o nível de remuneração dos postos de trabalho se tornaram muito voláteis, o que acaba por comprometer o bem-estar da força de trabalho (CHAHAD, 2006).

Uma das respostas possíveis a essa questão é a melhora de programas de geração de emprego e renda, em seu sentido amplo, incluindo intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional e fomento ao empreendedorismo. Ainda, não se pode ignorar que o setor informal vem se apresentando como importante ator enquanto opção para a geração de renda, contudo não se pode perder de vista o fato de que o mercado informal, com suas condições de subemprego boa parte das vezes, acaba reafirmando as situações de desigualdade e pobreza (ARAÚJO, 2008, pp.6).

Estudos recentes demonstram que há uma evolução crescente na preocupação dos países desenvolvidos com as políticas de mercado de trabalho. A necessidade de reduzir o desemprego persistente no longo prazo e a pobreza têm se tornado uma questão importante. Conforme será desenvolvido adiante, a “nova questão social” tem chamado a atenção para a importância das políticas de trabalho, assim como de sua capacidade, apresentarem condições de geração de renda, inclusão produtiva e social, autonomia de políticas assistencialistas e, por fim, a possibilidade do trabalhador garantir uma vida digna para si e sua família (NEGROMONTE, 2011).

Apesar dos avanços identificados nos últimos anos em relação a um Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda (SPTER) no Brasil, há ainda uma grande necessidade de expansão das ações do sistema para atender às especificidades da organização do mercado de trabalho brasileiro.

No II Congresso do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda, foram estabelecidos princípios para nortear a construção do SPTER no país, quais sejam a erradicação da pobreza e das desigualdades sociais e regionais; o fortalecimento da participação dos atores sociais; a articulação do sistema com entidades governamentais e não-governamentais que atuam na área social; o acesso universal às ações do sistema com ações focalizadas nos segmentos mais vulneráveis; integração com as políticas sociais, especialmente aquelas voltadas para a elevação do nível de escolaridade; descentralização e integração de todas as funções. As diretrizes definidas para embasar a construção do SPTER buscaram dar condições estruturais e institucionais para a consolidação de um sistema mais eficaz e eficiente em seu papel de colaborar para a organização do mercado de trabalho brasileiro e garantir formas de geração de renda para os trabalhadores.

A fim de contextualizar esse trabalho monográfico, serão apresentados, neste capítulo, o histórico da assistência social no Brasil e alguns aspectos relevantes de sua trajetória, bem como serão apresentados os marcos da política de trabalho e renda.

a. A política de Assistência Social no Brasil

Para compreender a trajetória da Assistência Social no Brasil, é preciso fazer um panorama da construção do regime político federativo no Brasil e como ocorreu o processo de descentralização das políticas sociais dentro deste sistema.

Historicamente a assistência seguiu um modelo desarticulado de ações, seguindo o princípio de subsidiariedade do Estado, sendo as ações executadas por instituições filantrópicas, centradas na ótica do que a mantinha afastada do âmbito dos direitos sociais, sendo este ainda um dos maiores estigmas acerca da proteção social (SPOSATI, 2009).

Estas características da construção do modelo de proteção social brasileiro até a Constituição de 1988 implicaram em uma série de desafios para sua consolidação. Ao estabelecer o tripé da seguridade social, composto pela previdência, saúde e assistência, a Constituição criou, pela inclusão deste último, pela primeira vez, o protagonismo do Estado nesta área e uma nova área de consolidação dos direitos sociais. O que se observa, porém, é que a maior parte da regulamentação necessária para a operacionalização das políticas de assistência social só foram concebidas mais de uma década depois da promulgação da Constituição.

3.1.1 A política antes da constituição federal de 1988: o assistencialismo como tradição

A primeira iniciativa brasileira no âmbito da Assistência Social se deu com a criação da Legião Brasileira de Assistência – LBA, instituição filantrópica que tinha como objetivo amparar as famílias dos soldados enviados à Segunda Guerra Mundial, no governo Getúlio Vargas, em 1942. Ao longo do tempo, a LBA ampliou sua atuação, e aproximou-se das organizações prestadoras de serviços sociais. Em 1969 a LBA ampliou sua atuação e se transformou em fundação, teve sua estrutura ampliada e vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social. Entretanto, é importante ressaltar que alguns fatores limitaram a institucionalização da LBA como meio de efetivação de direitos sociais. O primeiro deles é o fato de que a presidência da LBA era ocupada pelas esposas dos chefes do executivo, trazendo para a Assistência Social o caráter do primeiro-damismo. Segundo, a LBA estendeu suas ações às famílias excluídas do sistema previdenciário apenas em situações pontuais, como a ocorrência de calamidades, caracterizando sua intervenção como emergencial.

A legislação mais antiga a tratar da criação de estruturas para gestão das políticas sociais no Brasil começa a surgir na década de 1930, principalmente no que concerne ao estabelecimento dos direitos trabalhistas. As políticas dessa época estavam sempre direcionadas à relação do estado com a classe trabalhadora urbana, e por isso foram muito marcadas por relações clientelistas até a década de 60. Castro (2009) afirma que o sistema de proteção social nesse período era caracterizado pela seletividade em relação aos

beneficiários, heterogêneo no que tange ao plano dos benefícios e fragmentado nos planos institucionais e financeiros.

Nessa mesma época foram criadas as primeiras organizações públicas de previdência social. Os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) eram financiados por empregados, empregadores e pelo Estado, e tinha o objetivo de prover aos trabalhadores serviços de assistência médica, além das aposentadorias e pensões. Até a década de 50, a maioria das categorias de trabalhadores assalariados estava coberta por um IAP, porém com planos de benefícios bastante diferentes entre si. Estes planos foram uniformizados em 1961, com a criação do Instituto Nacional de Previdência.

Durante o período militar, a centralização política e a ruptura com o Estado populista proporcionaram várias mudanças na estrutura das políticas sociais, no entanto o caráter seletivo do sistema de proteção social permaneceu, uma vez que o principal caminho de acesso à proteção social continuava a ser por meio do seguro social previdenciário, excluindo trabalhadores rurais e informais. As políticas sociais eram apenas corretoras da ação do mercado e não havia mecanismos de redistribuição ou de correção das desigualdades e da pobreza (CASTRO, 2009).

O governo militar foi marcado por uma estratégia conservadora em relação às políticas sociais. Houve pouca utilização de recursos de natureza fiscal no financiamento destas políticas e, no setor previdenciário, incluso a assistência, a base financeira principal era o Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS), formado de trabalhadores autônomos, empregados e empregadores, dotado de um caráter extremamente regressivo. Observou-se também, nesse período, a ausência de controle social e exclusão da participação dos governos subnacionais, tanto pelo arcabouço legal quanto pela fragilidade dos mecanismos de participação, além da supressão dos direitos políticos e civis (FAGNANI, 1997).

Em 1971 foi criado o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural – Funrural, que se destinava a trabalhadores da economia familiar rural, em caráter não contributivo. Os representantes da previdência definiam quem receberia os benefícios do fundo, e eram escolhidos por indicação política, regra que permaneceu após a redemocratização. Uma vez concedido o benefício, o ato gerava uma obrigação permanente à Previdência. Após o período militar, a concessão do Funrural durante períodos eleitorais foi feita de maneira discriminada, apontando para um uso clientelista da assistência social (PALOTTI, 2008).

Observados os aspectos controversos do período militar, pôde-se observar uma expressiva expansão da cobertura durante essa época. A Previdência passou a cobrir alguns segmentos sociais marginalizados e houve a ampliação da assistência médica, tanto no sentido do atendimento a não contribuintes até na coordenação da rede de saúde entre os entes federados. A assistência, no entanto, teve uma institucionalização bastante periférica (PALOTTI, 2008).

A Constituição de 1988 trouxe consigo uma mudança paradigmática na abrangência dos direitos sociais e na constituição do sistema de proteção social no Brasil. Além de mudar o que está a cargo do Estado, houve uma mudança de concepção das seguranças sociais como direitos e, assim, como bem público. Desse modo, ao estabelecer um modelo de proteção social que pretende alcançar uma situação tão diferente da observada na atualidade, a Constituição estabeleceu um devir da proteção social, cuja construção exigiria um esforço de todos os entes da federação para a coordenação efetiva das políticas (SPOSATI, 2009).

3.1.2 A Assistência Social após a Constituição Federal de 1988: o caráter sistêmico e a ótica dos direitos

A Constituição de 1988 representa um marco histórico na política de Assistência Social, uma vez que institui a Assistência Social como política pública de proteção social, que é dever do Estado e direito do cidadão. É a primeira vez na história que a proteção social perde o caráter de “caridade” e se torna de fato uma política pública. A Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, é promulgada em 1993, e estabelece as principais diretrizes para a regulamentação e operacionalização dos preceitos constitucionais. Em 2004 é publicada a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, e esta materializa as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social; define o modelo de gestão, apresenta as diretrizes para efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado, bem como define os eixos estruturantes para o pacto a ser efetivado entre os entes federativos e as instâncias de articulação, participação e deliberação, visando a implementação do SUAS. No ano seguinte, em 2005, é aprovada a Norma Operacional Básica do SUAS, que regulamenta a PNAS. Finalmente, em 2011, após grande avanço desta política pública no Brasil, ocorre uma alteração na LOAS incorporando alguns aspectos da NOB-SUAS e, conseqüentemente, tornando-os preceitos legais, o que culminou na readequação da própria NOB-SUAS em 2012, regulamentando a nova LOAS.

Muitas idas e vindas marcaram essa trajetória na perspectiva dos direitos. No governo Collor (1990-1992), observou-se uma estratégia de desarticulação das propostas que pretendiam efetivar o modelo de proteção social estabelecido na Constituição. Este período foi marcado pela obstrução dos novos direitos sociais previstos, por meio do descumprimento de regras e dos vetos aos projetos de lei destas áreas.

No mandato de Itamar Franco, começam a surgir as primeiras regulamentações infraconstitucionais acerca dos novos eixos da proteção social. Além de regulamentações sobre a Previdência Social e a Função Social da Propriedade Fundiária, foi aprovada, em 7 de dezembro de 1993, a Lei Nº 8.742 – Lei Orgânica de Assistência Social (Loas). A Loas reafirma a assistência social como integrante da Política de Seguridade Social não contributiva e como um direito dos cidadãos e dever do Estado.

A LOAS prevê a articulação da política de assistência social nos três níveis de governo, e estabelece que cabe à União a formalização de normas gerais e, aos demais entes, a execução dos programas em suas esferas de governo. O governo federal ficou responsável também pela execução e manutenção do Benefício de Prestação Continuada – BPC. Os Estados devem proporcionar o apoio técnico e financeiro às associações e consórcios municipais prestadores de serviços socioassistenciais. Fica a cargo dos municípios a prestação dos serviços socioassistenciais, definidos na LOAS como atividades continuadas que pretendem proporcionar ao cidadão a melhoria de vida, a destinação de recursos e o pagamento de benefícios eventuais. As competências de cada ente trazidas posteriormente pela criação do Suas foram acrescentadas ao texto original da Loas, contido na Lei Nº 8.142, de 1993, e em 2011, pela Lei Nº 12.435.

Como cumprimento da diretriz de participação popular, a LOAS instituiu o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), formado por representantes governamentais das três esferas de governo e por representantes da sociedade civil. Foram criadas instâncias deliberativas semelhantes para os Estados (Conselhos Estaduais de Assistência Social - Ceas), para o Distrito Federal (Conselho de Assistência Social do Distrito Federal - CAS/DF) e para os municípios (Conselhos Municipais de Assistência Social - CMAS).

O Fundo Nacional de Ação Comunitária – FUNAC foi transformado no Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, e é formado por recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das contribuições previstas no artigo 195 da Constituição Federal. Mesmo com sua instituição por meio da LOAS, a coordenação e divisão do fundo entre os entes só foi regulamentada em 2005, quando da criação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Os mandados de Fernando Henrique Cardoso foram marcados pela conciliação entre os objetivos macroeconômicos de estabilização e as metas de reformas sociais. A desvinculação de receitas da união, vinculadas novamente apenas no segundo mandato, foi responsável por uma redução dos gastos na área social, que só não foram diminuídos com maior intensidade devido ao formato em que foram feitas as leis orgânicas, que garantiram proteção e segurança jurídica contra cortes orçamentários. Apesar disso, notou-se uma ampliação efetiva ou melhoria da qualidade das políticas sociais neste período (CASTRO, 2009).

No governo Lula, a Assistência Social ganhou destaque na agenda governamental, e uma série de medidas foram tomadas com o objetivo de enfrentar os problemas de coordenação das ações, a fim de definir o âmbito de atuação da assistência social e criar mecanismos para fornecer capacidade institucional para a execução destas políticas.

3.1.3 A Assistência Social no Brasil a partir do governo Lula

Mesmo com os avanços conquistados pela promulgação da Constituição e pela aprovação da LOAS, apenas com a publicação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, em 2004, e com a criação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, em 2005, é que foi possibilitada a materialidade da política de assistência social. No entanto, é relevante citar algumas medidas que foram tomadas antes da construção da PNAS e que conformam o escopo da proteção não contributiva no Brasil.

a) O pilar da transferência de renda

Um pilar da proteção social não contributiva no Brasil refere-se ao eixo da transferência de renda, composto por dois importantes programas: O Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Em 2003 foi criado o Programa Bolsa Família, que pretendia combater a baixa institucionalização das políticas de assistência social, e unificava quatro programas de transferência de renda: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação. O Bolsa Família foi criado como uma das estratégias do Programa Fome Zero, e consiste

num programa de transferência de renda com condicionalidades. Atualmente, o programa faz parte do Plano Brasil sem Miséria e possui três eixos principais: aliviar a pobreza imediata, por meio das transferências mensais de renda de valor variável de acordo com o tamanho das famílias e da idade dos seus membros e sua renda; reforçar o acesso a direitos básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social, por meio de suas condicionalidades; complementar ações e programas que visam a superação da situação de vulnerabilidade vivida pelos beneficiários (MDS, 2012).

São elegíveis a receber os benefícios do programa aquelas famílias pobres ou extremamente pobres, e que possuem entre seus membros gestantes, nutrizes, crianças de zero a doze anos ou adolescentes de até dezessete anos de idade. Outros grupos populacionais também são alvo do Bolsa Família, como os indivíduos em situação de rua, famílias quilombolas, indígenas, assentados e egressos do trabalho escravo (BRASIL, 2008). Os valores do benefício² variam de acordo com a estrutura familiar e com a situação de vulnerabilidade em que elas vivem. Para famílias extremamente pobres (renda per capita de até R\$70,00) o benefício está entre R\$70,00 e R\$306,00. Já para famílias pobres (renda per capita entre R\$70,00 e R\$140,00), o benefício varia de R\$32,00 a R\$236,00.

As famílias elegíveis ao recebimento do benefício são cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico. De acordo com o Decreto nº 6.135/07, o CadÚnico é um instrumento de identificação e caracterização das famílias de baixa renda, definidas como aquelas que possuem renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa, ou renda mensal total de até três salários mínimos. O cadastro é um sistema informatizado com dados consolidados e coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que auxilia na implementação das políticas públicas sociais do governo. (BRASIL, 2007). Dessa forma, o Cadastro Único possibilita conhecer a realidade socioeconômica dessas famílias, trazendo informações de todo o núcleo familiar, das

² Em novembro de 2003 eram atendidas 1,2 milhões de famílias que participavam dos programas de transferência antes de serem unificados no Bolsa Família. São diversos tipos de benefícios para famílias pobres (que recebem de R\$77,00 a 154,00 per capita) e extremamente pobres (com renda abaixo de R\$ 77,00 per capita), que variam segundo a composição familiar (número e idade dos filhos) e a renda da família, com o limite máximo de 5 benefícios variáveis por família. São os seguintes benefícios: Básico (R\$77,00, apenas para famílias extremamente pobres, independente de terem ou não filhos), Variável de 0 a 5 anos (R\$35,00), o Variável Vinculado ao Adolescente (R\$ 42,00, restrito a 2 por família), Variável de Caráter Extraordinário, Variável vinculado à Gestante (R\$ 35,00, por 09 meses), Benefício Variável vinculado à Nutriz (R\$ 35,00 por 06 meses) e Brasil Carinhoso (a depender da renda de cada família, para que ela supere a linha de pobreza extrema) O programa exige o cumprimento de condicionalidades no que se refere ao acesso à educação e saúde. Na educação, todas as crianças de 6 a 15 anos devem estar matriculadas e frequentes a escola com mínimo de 85% da carga horária. Para os adolescentes entre 16 e 17 anos, a frequência mínima é de 75%. Na saúde, a exigência é pela vacinação das crianças menores de 7 anos, acompanhamento da saúde para o caso de mulheres entre 14 e 44 anos e acompanhamento pré-natal, para gestantes (BRONZO, 2015).

características do domicílio, das formas de acesso a serviços públicos essenciais e também dados de cada um dos componentes da família. Em 2015, são mais de 27 milhões de famílias cadastradas, sendo que mais de 13 milhões em condição de pobreza extrema (BRASIL, 2015).

O BPC, por sua vez, tem por objetivo “garantir um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família”. Em 2015, são cerca de 4 milhões de benefícios, sendo a maioria para idosos. O BPC faz parte do eixo não contributivo da proteção social.

b) A criação do SUAS e o pilar dos serviços

A Assistência Social foi definitivamente separada da Previdência Social no campo ministerial através da criação do Ministério da Assistência Social, em 2003. Em 2004, por meio da unificação deste ministério com o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome e a Secretaria Executiva do Bolsa Família, foi criado o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, com o objetivo de criar uma estrutura organizacional própria para a condução da política de assistência social.

O MDS iniciou a implantação do SUAS através da Política Nacional de Assistência Social, aprovada pela Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. A Pnas estabelece três funções: a vigilância socioassistencial, a defesa de direitos e a proteção social. A vigilância socioassistencial tem como objetivo analisar sob o âmbito territorial a capacidade protetiva das famílias, e a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos. A função de defesa de direitos refere-se à garantia aos usuários de pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais. A proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente pela proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; pela promoção da integração ao mercado de trabalho e pela habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária (PNAS, 2004 e LOAS, art. 2º).

Conforme delimitado na PNAS:

“A proteção social de assistência social consiste no conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo de vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológico e relacional” (BRASIL, 2004, pp.90)

A partir do SUAS, a proteção social se organiza em níveis de complexidade. No primeiro nível está a proteção social básica, que tem como objetivo prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Ela tem como público-alvo a população em situação de vulnerabilidade social em função da pobreza, privação de renda e/ou de acesso a serviços ou da fragilização de vínculos afetivos e de pertencimento social. Neste nível de proteção está previsto o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos, além dos benefícios de prestação continuada e os eventuais. Para a execução dos serviços de proteção social básica foi prevista a criação de Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), equipamentos públicos municipais de base territorial, a se localizarem em áreas de vulnerabilidade social (PNAS, 2004, p.33 e LOAS, art. 6º-C).

A proteção social especial é direcionada a famílias e pessoas que, em decorrência de abandono, maus tratos (físicos ou psíquicos), abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, situação de rua e outras situações, se encontram em situação de risco pessoal e social. Ou seja, a proteção social especial age em situações de violações de direitos, requerendo um acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas (PNAS, 2004, p.37 e LOAS, art. 6º-A).

A proteção social especial subdivide-se em média e alta complexidade. A proteção social especial de média complexidade compreende serviços de atendimento a famílias e indivíduos que sofreram violação de direitos, mas não tiveram seus vínculos familiares e comunitários rompidos, sendo possível reafirmá-los. Neste sentido, ela atua visando reforçar o convívio sociofamiliar e comunitário. A proteção especial de média complexidade deve ser ofertada precipuamente nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), que são unidades públicas de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional (LOAS, art. 6º-C, §2º). São exemplos de serviços deste nível de complexidade o Plantão Social, a Abordagem de Rua e o Cuidado no Domicílio (PNAS, 2004, p. 38). A proteção social especial de alta complexidade compreende os serviços de proteção integral para famílias e indivíduos sem referências ou em situação de ameaça, que precisaram ser retirados de seu núcleo social. São exemplos de serviços deste nível de complexidade a Casa Lar, Família Acolhedora, Albergue, etc. (PNAS, 2004, pp. 38).

Após a Pnas foi reafirmada a necessidade de uma normatização do SUAS em âmbito nacional, aprovada em julho de 2005 pelo Cnas por meio da Norma Operacional Básica (NOB) nº 130, de 15 de julho de 2005. O SUAS se constitui como um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo, que tem por função a gestão do conteúdo

específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira. A NOB SUAS determina a rede socioassistencial como um conjunto integrado de ações que inclui os seguintes eixos: serviços, definidos como ações continuadas que visem à melhoria da população; programas, que compreendem ações integradas que possuem objetivos, tempo e área de abrangência; projetos, destinados ao enfrentamento da pobreza, envolvem a instituição de investimentos econômico-sociais em grupos populares; e os benefícios, que compreendem o BPC, os Benefícios Eventuais, que podem ser o pagamento de auxílio por natalidade ou morte ou para atender necessidade advindas de vulnerabilidade temporária e, por fim, as Transferências de Renda, que consiste no repasse direto de recursos, como forma de acesso à renda. (BRASIL, 2005)

A regulamentação da Assistência Social representa um avanço institucional muito importante para garantir que as ações de proteção social sejam realizadas e operacionalizadas observando-se os princípios e as diretrizes estabelecidas e reivindicadas ao longo dos anos. Além disso, e de modo a possibilitar a permanente construção participativa da política de assistência social, a NOB-SUAS prevê as instâncias bipartite (CIB) e tripartite (CIT) de negociação e pactuação do SUAS, nos âmbitos estaduais e federal, respectivamente, bem como reconhece a atuação dos Colegiados Estaduais de Gestores Municipais – CONGEMAS, e do Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social – FONSEAS, além de prever, como membro integrante do Sistema, os conselhos de política pública nas três esferas de governo (CMAS, CEAS e CNAS). Os Conselhos, juntamente com as conferências (municipais, regionais, estaduais e nacional) compõem a estrutura de participação, diálogo e controle social do SUAS. Finalmente, a operacionalização e gestão dos recursos é feita por meio de repasse fundo a fundo, sendo o orçamento e sua utilização aprovado pelo conselho nas instâncias responsáveis.

3.2. As políticas de Trabalho e Emprego

As Políticas Públicas de Trabalho e Emprego podem ser analisadas sob uma perspectiva abrangente, de modo que permite a inclusão tanto das políticas macroeconômicas keynesianas - cujo objetivo era a elevação da oferta de empregos, quanto mudanças na legislação trabalhista, nas situações em que esta é identificada como sendo um obstáculo para a abertura de novas vagas de emprego. Segundo Oliveira (2009), as políticas de emprego sempre estiveram marcadas pela imprecisão conceitual e pelo debate político; visto que todas as políticas públicas, econômicas e sociais têm sempre repercussões sobre a dinâmica do mercado de trabalho.

Algumas dessas políticas, no entanto, são orientadas diretamente à dinâmica do mercado de trabalho, e é nesse ponto que se situam as políticas de emprego. Estas políticas podem ser concebidas juntamente às políticas econômicas, quando seu objetivo é o alcance do pleno emprego; e podem ser integradas às políticas sociais, nos casos em que alcançam um caráter mais abrangente, como ocorre com a Previdência Social (OLIVEIRA, 2009, pp.4). Quando se almeja a melhoria da competitividade do sistema produtivo, as políticas de trabalho e emprego se aproximam dos critérios do mercado. Em contrapartida, quando se busca a geração de trabalho e a redistribuição justa de renda, essas políticas se aproximam da luta por direitos sociais e de cidadania.

As políticas de emprego podem ser, ainda, classificadas como ativas ou passivas. As políticas ativas são aquelas que atuam sobre a oferta e a demanda por trabalho e emprego, quais sejam: intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional, incentivo ao microcrédito e ao trabalho autônomo, bem como criação de frentes de trabalho e criação de empregos no setor público. As políticas consideradas passivas, por sua vez, são aquelas com foco em compensar, temporariamente, por meio de assistência financeira, a perda do emprego, como o seguro desemprego, programas de assistência social, redução da jornada de trabalho e redução do tempo de aposentadoria (OLIVEIRA, 2009, pp.4).

As Políticas Ativas no Mercado de Trabalho (PAMT) surgiram na década de 1960, no âmbito da OECD, como tentativa de combater o desemprego até então persistente. Tais políticas corresponderiam a um amplo conjunto de ações com o objetivo de melhorar o acesso do desempregado ao mercado de trabalho e às ocupações disponíveis, bem como ao desenvolvimento de habilidades profissionais. Essas políticas possuem objetivos econômicos, políticos, sociais e culturais. Segundo Chahad (2006), as políticas ativas possuem papel relevante na criação direta e indireta de emprego no setor formal e no setor informal de trabalho, contribuem para aumentar a empregabilidade do trabalhador, auxilia na redução dos níveis de pobreza (principalmente tendo em vista o fato de que as PAMT estão associadas a algum volume de transferência de renda), e promove maior equidade na medida em que tenta favorecer os grupos em desvantagem no mercado de trabalho (CHAHAD, 2006).

De acordo com Ramos (2003), as políticas passivas englobam ações para melhorar a situação do desempregado ou diminuir a oferta de trabalho. Dentre as políticas passivas podemos destacar o seguro-desemprego, a mais importante delas, visto que é a que despense maior volume de recursos no Brasil. O Seguro-desemprego é uma forma de minimizar a situação vivida pelo cidadão na situação de desocupação e, portanto, sem

renda. O desemprego é causado pela incapacidade da economia em gerar postos de trabalho. Essa política foi criada com o intuito de dirimir problemas pontuais, e não estruturais, com caráter permanente e em grandes taxas.

Retomando o arcabouço teórico levantado anteriormente, temos que as políticas voltadas à elevação do nível de emprego, aumentando a oferta de trabalho, tal qual explanado no modelo Keynesiano, são consideradas ativas. Já as políticas passivas são aquelas que não pretendem atuar diretamente na geração de emprego, e tem como objetivo a redução da oferta de trabalho, ideia abordada pela teoria clássica.

3.2.1 A Origem do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda no Brasil e trajetória até a Constituição de 1988

Da mesma forma que outras políticas de proteção social, as políticas de trabalho e emprego se iniciaram atendendo pequenos estratos do mercado de trabalho à época em que foram implantadas, de maneira pontual, com o objetivo de responder a problemas específicos de determinados momentos. A própria previdência social, direito básico do cidadão, conquistou sua universalidade nas décadas de 1960/1970, mas sua consolidação ocorreu apenas com a promulgação da Constituição de 1988. Esta seção tem por objetivo identificar as políticas e ações que se relacionam com um Sistema Público de Emprego, bem como as questões a respeito da estruturação e do funcionamento do mercado de trabalho brasileiro.

A origem do Sistema Público de Emprego está ligada ao desenvolvimento da indústria, que com o seu advento, provocou a necessidade de deslocamento da mão-de-obra (antes predominantemente agrária) para as cidades, e trouxe, junto com o capitalismo, a concepção da mão-de-obra enquanto mercadoria, que inicialmente não tinha nenhuma proteção. O crescimento do proletariado e sua organização em sindicatos fez com que comesçassem os movimentos contrários à organização da mão-de-obra no livre mercado. O crescimento das organizações de trabalhadores fortaleceu a luta por melhores condições de vida e de trabalho.

A organização industrial acaba por segmentar o mercado de trabalho, concentrando nos setores de maior dinamismo a mão-de-obra de uso do capital, com maior qualificação e experiência profissional; em contraponto à força de trabalho dos mercados não regulados, que contemplava a maior parte dos trabalhadores com baixos salários, péssimas condições de trabalho e menor qualificação profissional.

Nesse contexto, podemos elencar dois principais fatores que contribuíram para a criação de um Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda, quais sejam: (i) dar maior transparência ao mercado de trabalho, diminuindo o conflito existente entre a força de trabalho e o capital e (ii) a redução do nível de desemprego friccional e estrutural, de modo a aumentar o bem-estar social e reduzir o nível de pobreza (MORETTO, 2006, pp.30). No entanto, será com a criação da Organização Internacional do Trabalho em 1919, que se impulsiona a criação dos serviços públicos de emprego.

A Organização Internacional do Trabalho entende que o emprego é um direito, e sob esse ponto de vista, é papel dos países buscar instrumentos que proporcionem esse direito de maneira universal. No entanto, o desenvolvimento de programas e ações que possam garantir esse direito, por meio de um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) nos países ainda é muito recente, especialmente em países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil. Sendo assim, a compreensão da capacidade, dos limites e dos aspectos que podem potencializar estes mecanismos para proporcionar a inclusão produtiva do trabalhador ainda não ocorre de maneira estruturada.

No Brasil, as políticas de mercado de trabalho se tornam uma política de governo apenas na década de 90, no entanto, antes dessa data outros tipos de política eram executados, conforme será exposto nesta seção. O desenvolvimento tardio do capitalismo brasileiro, bem como do seu mercado de trabalho, foram os fatores preponderantes para a constituição das políticas de mercado de trabalho ter ocorrido posteriormente no país.

É necessário contextualizar que, a partir da década de 1930, e mais expressivamente após a década de 1950, o Brasil passou por diversas transformações na sua estrutura socioeconômica. O país deixou de ser uma economia baseada na produção agrária para exportação, com 80% da população vivendo na área rural, para ser uma economia industrial de população essencialmente urbana. O mercado de trabalho urbano surgiu no Brasil já com uma oferta de mão-de-obra crescente, principalmente devido à mão-de-obra escrava, agora liberta, e a mão-de-obra imigrante que por tantos anos trabalhou na indústria cafeeira.

Até 1934, vigorava a Constituição de 1894, que assumia postura ultraliberal em relação à regulação do mercado de trabalho, e procurava tirar deste as influências da política e da organização social, sendo que o que prevalecia à época era o direito ao livre exercício de qualquer profissão. A relação de trabalho que se constituía era de natureza contratualista entre o empregador e o empregado. As mudanças na regulação pública do trabalho

começam a ocorrer na década de 1920, com a aprovação de leis que regulamentam o trabalho e a proteção do trabalhador, e ganham maior corpo após Vargas assumir o poder, com a revolução de 1930. Em 1923, foi aprovada a Lei Elói Chaves, que cria as Caixas de Aposentadoria e Pensão e no mesmo ano é criado o Conselho Nacional do Trabalho. Em 1926 são aprovadas as leis sobre acidentes de trabalho, férias e o código de menores. Como se pode observar, anterior a 1930 já começava a introdução de algumas leis que pretendiam iniciar o processo de regulamentação do mercado de trabalho - ainda que de maneira incipiente e de forma estratificada, dedicada apenas a alguns segmentos do mercado de trabalho -, em resposta às reivindicações dos trabalhadores.

No governo de Getúlio Vargas, portanto, serão tomadas medidas para a consolidação de um mercado de trabalho nacional. Uma das primeiras medidas foi o decreto da lei dos terços, que obrigava as empresas a terem no seu quadro funcional 2/3 de trabalhadores nascidos no Brasil. Em 1931 foi proibida a discriminação salarial entre homens e mulheres que realizassem a mesma função, do mesmo modo que também se assegurou o direito de licença das grávidas, um mês antes e um mês depois do parto. Ainda no mesmo ano, foi regulamentado trabalho do jovem, de modo que as crianças menores de 14 anos não poderiam mais trabalhar. Em 1931, também, a Lei da Sindicalização foi promulgada, e previa a aprovação dos estatutos de entidades sindicais por parte do Ministério do Trabalho, que acumulava a função de controle das contribuições sindicais compulsórias aos trabalhadores. Em 1932 foi decretada a Lei das Convenções Coletivas, que regulamentava as condições de negociação entre empregados e empregadores no que tange às condições de trabalho. Até 1936 a jornada de trabalho diária, com horas noturnas e descanso semanal remunerado, foi regulamentada no âmbito do comércio, da indústria e do setor de serviços. Por fim, foi introduzida a Carteira de Trabalho e Previdência Social, que representava um espelho da vida laboral do trabalhador, e criadas as Comissões de Conciliação e Julgamento.

Segundo Moretto (2006), a característica marcante desse conjunto de medidas é que ele está associado, na maioria dos casos, a determinadas categorias profissionais, tendo se constituído de maneira estratificada, atingindo uma parcela relativamente pequena dos trabalhadores urbanos, sem, contudo, abranger os trabalhadores rurais. Todas as leis e normativas trabalhistas em vigor até 1943 foram compiladas e sistematizadas, constituindo dessa forma a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Moretto (2006) ainda afirma que esse movimento foi a base da estruturação do mercado de trabalho urbano, por reafirmar os direitos trabalhistas e se tornar referência para trabalhadores e empregadores no que tange às relações de trabalho.

A CLT contribuiu para diminuir a exploração do trabalhador, mas ainda que atendesse parte das demandas da classe trabalhadora, as medidas procuravam manter o controle sobre a organização dos trabalhadores, e concentrava no Estado a competência para tratar as reivindicações, tanto do empresariado quanto da classe trabalhadora. Disso decorreu a criação dos sindicatos corporativistas, ligados o Estado, que gerou (e ainda gera) muita confusão entre a legislação sindical e a trabalhista.

Após o golpe de 1964, a intervenção do Estado nos sindicatos eliminou a participação dos trabalhadores. O governo militar implementou reformas liberais no mercado de trabalho, tornando-o mais flexível substituindo a estabilidade no emprego após dez anos de trabalho pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o que permitiu aos empregadores demitirem seus empregados a qualquer momento e sem justa causa. A adoção de uma política salarial para o reajuste periódico dos salários, acabou servindo como mecanismo de contenção dos salários, principalmente em relação às categorias e ocupações que exigem menor qualificação profissional e possuem menores salários.

O FGTS surgiu com o objetivo de flexibilizar o processo de demissão dos trabalhadores, uma vez que a legislação à época aplicava pesadas indenizações aos empregadores que demitissem sem justa causa. Com o FGTS, o empregador passou a depositar, mensalmente, 8% do salário do trabalhador numa conta vinculada ao contrato de trabalho, e o trabalhador, por sua vez, poderia ter acesso a esse recurso no momento de sua demissão, o que acarretou em um grande estímulo à rotatividade.

Em 1970 foram criados o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep). Esses fundos foram instituídos com o objetivo de formação de patrimônio para o trabalhador e estímulo à poupança interna, sendo o PIS dirigido aos trabalhadores da iniciativa privada e o Pasep aos servidores públicos nos três níveis de governo. Os trabalhadores poderiam ter acesso aos recursos desses fundos quando casassem, aposentassem, estivessem em condição de invalidez permanente ou em caso de morte. Junto à instituição desses fundos, foi aprovada a ação de pagamento adicional de 1 salário mínimo (SM) por ano aos trabalhadores com carteira assinada que recebessem até 5 SMs, ação que ficou conhecida como abono salarial. A criação do PIS e do Pasep não significou para os trabalhadores a conquista de grandes benefícios, o único benefício importante criado nesse contexto foi o abono salarial, que permaneceu isolado de qualquer outro programa ou serviço público.

Em 1975, com o fim de atender as determinações da Convenção 88 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), foi criado o Sistema Nacional de Emprego (SINE), por meio do decreto 76.403/75. O sistema tem como objetivo a provisão de serviços de intermediação de mão-de-obra, orientação profissional, qualificação profissional e geração de informações sobre o mercado de trabalho. Devido à fragilidade da fonte de financiamento do SINE³ e da descentralização de sua implementação, os resultados inicialmente alcançados foram insatisfatórios e heterogêneos, apenas a intermediação de mão-de-obra se desenvolveu de maneira mais consolidada no período.

Conforme se pode perceber, as políticas públicas de emprego dos anos 1960 e 1970 tinham caráter indenizatório ao trabalhador demitido, e não demonstravam grande preocupação em fornecer alguma proteção efetiva ao trabalho em situação de desemprego. Sendo assim, as primeiras tentativas de implementação de um programa de seguro-desemprego e de um sistema de trabalho e emprego mais abrangente não vingaram. O principal obstáculo ao desenvolvimento dessas tentativas foi não terem contado com uma base de financiamento estável e bem estruturada.

Essa situação permaneceu enquanto as elevadas taxas de crescimento da economia possibilitaram a expansão do setor formal e a manutenção de baixas taxas de desemprego aberto. A crise do início dos anos 1980, no entanto, fez com que a realidade do mercado de trabalho mudasse completamente. A taxa de desemprego subiu a taxas nunca antes observadas, ao mesmo tempo que houve uma estagnação do emprego formal e o aumento das funções informais como forma de absorver a mão-de-obra. A crise da dívida e a falência das finanças públicas minaram a capacidade de investimento do Estado, sobretudo em áreas de infraestrutura que permitem outros investimentos do setor privado, reduzindo, assim, o potencial de crescimento da economia. Tais transformações aconteceram sem que o país dispusesse de instrumentos consolidados de proteção aos desempregados.

³ Antes da criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador, regulamentado pela Lei de nº 7.998 de 11 de janeiro de 1990, não havia uma fonte estável e consolidada de financiamento para as políticas de trabalho e emprego. Iniciativas anteriores ao FAT com o mesmo objetivo foram o Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD), que era custeado por recurso da folha de pagamento das empresas e da arrecadação sindical e que, no ano seguinte à sua criação, foi substituído pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). O FGTS, por sua vez, foi criado com o propósito de garantir a proteção financeira ao trabalhador e, ao mesmo tempo, flexibilizar o mercado de trabalho. No entanto, ao criar uma conta do fundo vinculada ao contrato de trabalho e eximir os empregadores de pagar indenizações para os funcionários dispensados, a rotatividade do mercado aumentou num nível nunca visto antes, o que impediu que o FGT conseguisse acumular um saldo significativo para proteger o trabalhador antes que ele fosse demitido, deixando-o em uma posição pior do que antes (MORETTO, 2007).

Em 1986 foi instituído, por meio do Decreto-Lei 2.284/86, o seguro-desemprego, com a finalidade de prover assistência financeira em caráter temporário ao trabalhador desempregado sem justa causa. A regulamentação do seguro previa ao SINE a atribuição de promover a recolocação desse trabalhador no mercado de trabalho e a requalificação do desempregado que estivesse recebendo o benefício. Devido à ausência de uma fonte de financiamento específica para o seguro-desemprego, os critérios de pagamento e de acesso ao benefício foram ainda bastante restritivos: à época, o trabalhador deveria comprovar a condição de assalariado no mercado formal durante os últimos seis meses e ter contribuído para a previdência social durante pelo menos 36 meses nos últimos quatro anos. O tempo de duração do benefício não poderia ultrapassar quatro meses e haveria um período de carência de 18 meses para o recebimento de um novo seguro, de modo que nos primeiros anos o programa não conseguiu alcançar cobertura significativa (IPEA, 2006).

Os trabalhadores com menores valores a sacar de FGTS e menos alternativas para se sustentarem durante o período de desocupação eram justamente aqueles com maiores dificuldades para cumprir os requisitos de acesso ao seguro. Além disso, na regulamentação do programa feita pelo Ministério do Trabalho, estabeleceu-se que os trabalhadores teriam que estar desempregados há no mínimo 60 dias para requerer o benefício. Esse prazo, somado à demora para o processamento do pedido e para a liberação do primeiro pagamento, obrigava o trabalhador a ficar um longo período sem proteção, contrariando os objetivos formais do programa.

3.2.2. As políticas de trabalho e renda nos anos recentes: as inovações conceituais e a perspectiva de sistema

Nos anos 90, a elevação dos níveis de desemprego, principalmente após uma década de estagnação do crescimento, ocorreu também pelas transformações tecnológicas e organizacionais, juntamente com o crescimento econômico insatisfatório. Completando esse macro ambiente, a manutenção do desemprego veio acompanhada da criação de postos de trabalho predominantemente de baixa qualidade, o que contribuiu em grande escala para a amplitude da pobreza urbana. Dessa forma, as políticas compensatórias não mais surtem os efeitos de anteriormente, e a tendência vislumbrada é a de permanência dos índices de desemprego, com um aumento do tempo médio de procura por emprego. Nesse ambiente de baixas perspectivas para o crescimento da economia, a pergunta central é: como se deve lidar com o problema da alta taxa de desemprego e, conseqüentemente, do aumento do contingente de pobres?

Conforme explanado anteriormente, a ausência de uma fonte estável de financiamento das políticas de emprego limitou muito seu alcance até meados da década de 1990. A definição das fontes financiadoras do seguro-desemprego e demais políticas veio a se consolidar apenas em 1988 com a promulgação da Constituição de 1988, quando nas Disposições Constitucionais Gerais o artigo 239 possibilitou que as iniciativas mais recentes obtivessem um formato mais acabado, com o estabelecimento do PIS e do Pasep como lastro para as políticas, criando as bases para a existência do SPETR – Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, tal qual ele se constitui hoje. Segundo o artigo 239 da Constituição Federal (CF), a arrecadação do PIS/ Pasep, no lugar de ser acumulada com o objetivo de formação de patrimônio individual do trabalhador, passaria a financiar o Programa do Seguro-Desemprego e o Programa do Abono Salarial, este último restrito aos trabalhadores que tivessem recebido até 2 SMs mensais no ano anterior. Adicionalmente, pelo menos 40% da arrecadação dessas contribuições seriam destinados ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

A regulamentação da nova estrutura institucional de financiamento do seguro-desemprego só ocorreu em 1990, pela Lei 7.998/90, que criou o FAT e o Conselho Deliberativo do FAT (Codefat). Nesse novo esquema de financiamento, o faturamento das empresas era a principal fonte de manutenção do fundo. A Lei 7.998/90 também estendeu as atribuições do programa do seguro-desemprego, que passou a ter por finalidades prover assistência financeira temporária ao desempregado e auxiliá-lo na busca de um novo emprego, podendo, para isso, promover a sua reciclagem profissional. Desse modo, pela primeira vez adotava-se uma concepção de seguro-desemprego que ia além do auxílio financeiro, incorporando também os serviços de intermediação de mão-de-obra e de qualificação profissional. De acordo com os novos critérios, o trabalhador teria de demonstrar a comprovação de emprego com carteira durante pelo menos 15 meses nos últimos dois anos. O tempo de carência foi reduzido de 18 para 16 meses.

Conforme se pode observar, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu a base para a constituição de um programa que fosse efetivo no seu objetivo de amparar o trabalhador em situação de desemprego. A existência de uma fonte de financiamento mais estruturada, como se deu com a Criação do FAT, permitiu ampliar o escopo das políticas públicas de emprego, de modo que pudessem ir além de apenas uma contribuição temporária.

A promulgação da Lei 8.352/91 permitiu a flexibilização dos critérios de elegibilidade do Seguro-Desemprego, visto que dispensou a comprovação de trabalho com carteira assinada durante 15 meses nos últimos dois anos, e instituiu a comprovação de carteira assinada nos últimos seis meses para recebimento do valor do seguro. Com isso, adotou-se um critério que permitiu a ampliação de sua cobertura, em especial sobre aqueles trabalhadores sujeitos a maior instabilidade do vínculo empregatício e com baixa proteção no momento do desemprego. A Lei 8.900/94, por sua vez, tornou permanente essa regra de acesso e, além disso, promoveu o aumento do número de parcelas do seguro para aqueles trabalhadores com mais tempo de inserção no mercado de trabalho. Pode-se dizer que, a partir de então, o programa foi estendido até próximo de seu limite, permitindo o acesso àqueles que tivessem carteira assinada a partir de seis meses (IPEA, 2006).

O seguro-desemprego também aumentou sua abrangência com a incorporação de algumas outras classes, como a de pescadores artesanais, empregadas domésticas e trabalhadores libertados de situações análogas à escravidão. Nesses casos, a finalidade do programa era de prover assistência financeira temporária ao trabalhador em situação de desemprego por motivo de dispensa sem justa causa e auxiliar os trabalhadores na busca de emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional. Assim, a nova lei abriu a possibilidade de se oferecerem benefícios aos trabalhadores em geral, independentemente de sua condição de segurado do programa.

Em 1995 foi elaborado pelo MTE o Plano Nacional de Formação Profissional (Planfor), que tinha o objetivo de aumentar a oferta de educação profissional, para atingir anualmente pelo menos 20% da População Economicamente Ativa (PEA). O público alvo seria composto por desempregados, trabalhadores formais e informais, micro e pequenos produtores urbanos e rurais, jovens à procura de emprego, jovens em situação de risco social, mulheres chefes de família, portadores de deficiência, entre outros. O Planfor era executado de maneira descentralizada, através de planos de qualificação, e representou uma importante experiência de descentralização nas políticas de emprego, no entanto apresentou alguns problemas de gerência devido à proporção de sua cobertura.

Em 2003, Planfor foi substituído pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ), que trouxe consigo um monitoramento mais intenso e um maior controle de suas ações. Dentre as alterações, o programa estabelecia uma carga horária mínima e conteúdos pedagógicos específicos para os cursos que oferecia.

Com a Lei 8.352/91, os recursos do FAT passaram a poder ser aplicados em títulos do Tesouro Nacional, por intermédio do Banco Central do Brasil, e em depósitos especiais, remunerados e disponíveis para imediata movimentação, o que permitiu uma maior abertura à implementação de políticas voltadas para a geração de emprego e renda. Do mesmo modo, o poder do Codefat foi ampliado, acumulando funções de definição de novas aplicações do FAT e a escolha de agentes dispostos a operacionalizar os empréstimos do fundo. Esses depósitos especiais deram origem aos Programas de Geração de Emprego e Renda (Proger) do governo federal, que tinham como objetivo a provisão de alternativas de geração de emprego e renda e de inserção na cadeia produtiva através de fomento ao empreendedorismo e à busca de sustentação do empreendimento autogestionável. Esses programas foram implementados por meio da concessão de linhas de crédito a setores sem acesso ao sistema financeiro convencional, como micro e pequenas empresas, cooperativas e formas associativas de produção. Foram criados programas para o financiamento de projetos tanto no meio urbano quanto no meio rural. A dificuldade de acesso aos empréstimos por aqueles com dificuldades de acesso ao sistema financeiro tradicional e a mortalidade precoce dos empreendimentos são obstáculos ao bom desempenho dos programas.

Os recursos do FAT também foram alocados para o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), com o objetivo de fornecer apoio financeiro ao pequeno empreendimento agrícola e familiar. A partir de 1996, o Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador (Proemprego) foi criado com o objetivo de financiar os empreendimentos com maior porte e potencial de geração de empregos e englobava diversas áreas, dentre as quais o transporte coletivo de massa, o saneamento ambiental, infraestrutura; e posteriormente também saúde pública, educação, projetos multissetoriais integrados, dentre outros. Semelhante ao Proemprego, o Programa de Promoção do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador na Região Norte do Estado de Minas Gerais (Protrabalho), foi criado em 1998 apenas para atender a população mineira das regiões norte e nordeste do estado.

A partir de 2002 começaram a ser criados vários tipos distintos de programas derivados do FAT, como FAT Habitação, FAT Pró-inovação, FAT Revitalização, FAT Exportação e FAT Infraestrutura; cada um desses destinado a fomentar setores específicos da cadeia produtiva. Em 2004 foi instituído o Programa de Modernização do Parque Industrial Nacional (Modermaq), com o objetivo de promover a modernização da indústria e a dinamização do setor de bens de capital no país. Paralelamente a esses programas, novas linhas especiais de crédito foram lançadas, as quais não constituem formalmente novos programas, mas que

se mostram relevantes na concessão de empréstimos, com objetivo declarado de gerar emprego e renda, todos com recurso oriundo do FAT. Também em 2002, foi criado o FAT Empreendedor Popular, que pretende expandir a capacidade de financiamento dos pequenos empreendimentos brasileiros e, em 2004, o MTE criou o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado com o fim de fomentar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares. Tal qual os outros programas de microcrédito, estes apresentados acima incorrem nos problemas que já são clássicos dessas políticas, a dificuldade de alcançar a população com menor acesso ao sistema financeiro tradicional.

A título de conclusão, observa-se que na área de geração de emprego e renda, principalmente a partir de 1995, ocorreram várias iniciativas que buscaram a geração de renda e inclusão produtiva do trabalhador. No entanto, o que se pode perceber é que a capacidade dessas políticas de atingirem um universo significativo de pequenos empreendimentos é insatisfatória, do mesmo modo em que a cobertura desses programas para contrabalançar os efeitos negativos das oscilações macroeconômicas sobre o emprego ainda é incipiente (IPEA, 2006). Ainda, é importante pontuar que o alcance dessas políticas acaba sendo limitado principalmente pelo fato de que a heterogeneidade e a precariedade são características marcantes no mercado de trabalho brasileiro.

Com o objetivo de elaborar resoluções para a normatização de um Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda no Brasil, em 2005 foi realizado o II Congresso sobre o Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda, que englobava em suas discussões as políticas de seguro-desemprego, qualificação profissional, intermediação da mão-de-obra, geração de emprego e renda e a inserção de grupos vulneráveis no mercado de trabalho. Nesse Congresso foram definidos dois documentos que foram instituídos no mesmo ano de sua realização, são eles o Plano Plurianual Nacional e Estadual e o Convênio Plurianual Único. O objetivo desses documentos é integrar as várias funções do Sistema no território Nacional e definir o âmbito de atuação de cada uma das esferas públicas participantes na atuação das políticas de mercado de trabalho brasileiras.

As resoluções que saíram desse congresso dizem respeito à melhoria na efetividade das políticas, à integração das funções do SPTER, à repactuação de competências e responsabilidades entre os níveis federais, estaduais, municipais e organizações da sociedade civil, à participação social e fortalecimento da gestão tripartite do Codefat, ao financiamento do sistema e à integração do SPTER com políticas educacionais e de desenvolvimento econômico (NEGROMONTE, 2011, pp. 67). Dessa forma, podemos dizer que o desenho institucional resultante do Congresso é um avanço em relação à situação

anterior e busca adequar as características do país no desenho das políticas para o mercado de trabalho. O Serviço Público de Emprego, se abre, dessa forma, como uma possibilidade para estruturar um mercado de trabalho mais estruturado, reduzindo-se as desigualdades entre os trabalhadores e dando a todos melhores condições para a geração de renda e as condições mais dignas de vida.

3.3. As políticas recentes de interlocução entre a Assistência Social e o Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda

Esta seção pretende tratar das iniciativas recentes do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda, principalmente no que tange às políticas que preveem em algum nível uma interlocução com a assistência social e, inversamente, do ponto de vista da assistência, identificar iniciativas que busquem uma interlocução com as políticas de trabalho e renda. O foco aqui consiste em identificar, dentre as políticas federais, aquelas que pretendem promover a proteção social integral.

3.3.1 O PRONATEC

O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC foi criado em 2011 pelo governo federal, como uma forma de dar continuidade à política de expansão da educação profissional e tecnológica, sendo que seu objetivo é ampliar a oferta de educação profissional, com qualidade, no Brasil. O PRONATEC foi instituído pela Lei nº 12.513, e se articula através de um conjunto de ações que visam ao atendimento do jovem, e a promoção social do trabalhador. O programa reúne, sob a coordenação do Ministério da Educação – MEC, os esforços da educação profissional e as ações de qualificação profissional, e se consolida enquanto direito à educação profissional e tecnológica, como tentativa de responder à demanda por profissionais capacitados e mão-de-obra qualificada, provocada pelo crescimento econômico do país.

O PRONATEC tem como objetivo democratizar o acesso da população brasileira à educação profissional e tecnológica de qualidade, de modo a ampliar as chances de inserção sócio profissional de jovens e adultos que não possuem o conhecimento especializado que o mercado de trabalho demanda. Na Lei 12.513/11 são especificados os objetivos específicos do programa, quais sejam:

1. Expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio e de cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional presencial e a distância;
2. Construir, reformar e ampliar as escolas que ofertam educação profissional e tecnológica nas redes estaduais;
3. Aumentar as oportunidades educacionais aos trabalhadores por meio de cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional;
4. Aumentar a quantidade de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de educação profissional e tecnológica;
5. Melhorar a qualidade do ensino médio.

O programa, com a finalidade de cumprir os objetivos acima descritos, prevê diversos subprogramas, projetos e ações de assistência técnica e financeira e atendimento prioritário aos estudantes do ensino médio da rede pública, inclusive da educação de jovens e adultos, aos trabalhadores, incluídos os agricultores familiares, silvicultores, aquí cultores, extrativistas e pescadores, aos beneficiários dos programas federais de transferência de renda (CadÚnico) e aos estudantes que tenham cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral. É importante ressaltar que beneficiários do Bolsa Família possuem preferência às vagas do programa, especialmente na modalidade do Pronatec Brasil Sem Miséria, que foi criado com o objetivo de promover a inclusão produtiva das pessoas em condição de vulnerabilidade.

3.3.2 O Plano Brasil Sem Miséria

O Plano Brasil Sem Miséria – BSM coordena mais de 120 ações em 22 ministérios e suas ações são coordenadas e implementadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O plano associa a proteção social às políticas de geração de emprego e renda, e busca articular uma rede de serviços acessível aos extremamente pobres.

O Plano Brasil Sem Miséria foi lançado pelo governo federal em 2011, por meio do Decreto nº 7.492, e possui o objetivo de proporcionar meios aos brasileiros extremamente pobres para que saiam dessa situação. O programa possui três eixos: garantia de renda; acesso a serviços públicos; e inclusão produtiva (BRASIL, 2011). Ele objetiva aumentar a renda familiar per capita da população em situação de extrema pobreza; ampliar o acesso desta população aos serviços públicos; e propiciar oportunidades de ocupação e renda, por meio de ações de inclusão produtiva. O objetivo do BSM seria cumprido com a integração e

articulação de ações e programas, com a diretriz de garantir os direitos sociais, o acesso aos serviços públicos e às oportunidades de ocupação e renda. Para isso pretende articular ações de garantia de renda e melhoria das condições de vida da população extremamente pobre, levando em conta as distintas facetas da situação de pobreza. O Plano supõe, ainda, uma forma de atuar de maneira transparente, democrática e integrada dos órgãos da administração pública federal com os outros entes federativos.

O plano de Inclusão Produtiva se estrutura por meio de duas tipificações, sendo elas a inclusão produtiva rural e a inclusão produtiva urbana. Esta divisão é uma tentativa de compatibilizar as diversidades socioeconômicas, que exigem distintas formas de intervenção.

“Esse eixo do Plano Brasil sem Miséria se insere no contexto da Assistência Social na medida em que a LOAS determina, em seu artigo 2º, a promoção da integração ao mercado de trabalho como um dos objetivos da Política de Assistência Social. A assistência social enquanto política de seguridade social não contributiva, realizada por meio de um conjunto integrado de ações com intuito de garantir o atendimento das necessidades básicas, ocupa-se de prover proteção à vida, reduzir danos, acompanhar populações em risco e prevenir a incidência de agravos à vida em face das situações de vulnerabilidade”. (MDS, 2012)

De acordo com o MDS, quase metade da população beneficiária do BSM vive em áreas rurais. Esse público é constituído por agricultores familiares, assentados da reforma agrária, acampados, extrativistas, pescadores, quilombolas, indígenas e outros povos e comunidades tradicionais. As ações do Inclusão Produtiva Rural pretendem, além de aumentar a capacidade produtiva, meios de entrada dos produtos produzidos ao mercado consumidor. Os instrumentos utilizados para que esses objetivos sejam alcançados são a assistência técnica, oferta de insumos e água. (MDS, 2013)

Nas ações de assistência técnica, prevê-se uma parceria entre universidades e a Embrapa para a inserção de mais tecnologia na produção das famílias. Juntamente com a assistência técnica, as famílias receberão R\$ 2.400,00 (divididos em parcelas semestrais, durante dois anos) a fundo perdido para a aquisição de insumos e equipamentos. A parceria com a Embrapa nessa ação tem como objetivo a oferta de sementes e tecnologias. Também serão ofertados água, tanto para consumo das famílias, quanto para a produção, e acesso à energia elétrica, pelos programas Água para Todos e Luz para Todos, respectivamente. A meta é de 750 mil famílias atendidas com cisternas e sistemas simplificadores coletivos. Essas ações, em conjunto, além de ensinar formas de aumentar a produção, fazem com que os produtos melhorem em qualidade e aumentem o seu valor. Assim, as famílias possuem recursos não só para a própria subsistência, mas também para entrar no mercado consumidor como produtoras.

O Inclusão Produtiva Urbana prevê a inserção do público beneficiário do BSM, habitantes das regiões urbanas, no mercado de trabalho. São várias políticas e ações que se articulam para o alcance desse objetivo tal qual o incentivo e apoio ao empreendedorismo e às organizações de empreendimentos solidários, a qualificação sócio profissional. Os trabalhadores autônomos, por sua vez, podem se formalizar e se tornar um Microempreendedor Individual - MEI, estimulando e fortalecendo os pequenos negócios, e ainda participar do programa coordenado pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae, de assistência técnica e gerencial. Além disso, essas pessoas podem participar do Microcrédito Produtivo Orientado – Programa Crescer, em que bancos públicos disponibilizam mais dinheiro, a taxas mais baixas de juros, e com menos burocracia, para aqueles que quiserem investir ou aumentar o capital de giro de suas atividades produtivas. (MDS, 2013)

3.3.3 O ACESSUAS Trabalho

O Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho – ACESSUAS TRABALHO foi criado em 2012 por um grupo de trabalho promovido pelo MDS destinado à criação de um programa que promovesse a integração entre a assistência social e trabalho, emprego e renda. Como resultado desse grupo de trabalho, definiu-se que caberia à assistência social a mobilização, a garantia de direitos e a vocalização da população mais vulnerável para receber e identificar as demandas; como também caberia à área reconhecer capacidades e potencialidades dos usuários, desenvolver seu protagonismo na busca de maior espaço social e de acesso a serviços e direitos. (BRASIL, 2015b)

O objetivo do ACESSUAS TRABALHO é favorecer a inserção dos usuários da assistência social no mundo do trabalho, a partir da mobilização e encaminhamento para cursos e ações de qualificação profissional. O ACESSUAS se refere a ações de articulação, mobilização e encaminhamento de pessoas em situação de vulnerabilidade e ou risco social para garantia do direito de cidadania à inclusão no mundo do trabalho por meio do acesso a cursos de formação e qualificação profissional, ações de inclusão produtiva e serviços de intermediação de mão-de-obra.

O público alvo do programa são as populações urbanas em situação de vulnerabilidade e risco social, residentes em municípios integrantes do Programa, com idade entre 16 e 59

anos, com prioridade para usuários de serviços, projetos, programas de transferência de renda e benefícios socioassistenciais.

O programa se materializa por meio de um conjunto de ações de articulação com políticas públicas de trabalho, emprego e renda e de mobilização e encaminhamento de pessoas em situação de vulnerabilidade e/ou risco social para acesso a oportunidades e políticas afetas ao trabalho e emprego (MDS, 2012).

Destinado aos residentes em cada município inserido no Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho), o Programa é estruturado em quatro grandes eixos. O primeiro eixo é a *mobilização*, essencial para que continue havendo o repasse fundo a fundo do MDS ao órgão gestor da política de assistência social, e para permanecer como parceiro deve-se atingir ao menos 10% da meta planejada anteriormente (DINIZ, 2015). Dentre as ações definidas para esse campo de atuação está “a identificação do público-alvo, sensibilização e orientação às famílias sobre as oportunidades de participação em cursos de capacitação, qualificação profissional e inclusão produtiva; ampla divulgação (panfletos, rádio, palestras, oficinas, reuniões com a comunidade)” (BRASIL, 2015b).

Aos órgãos governamentais e não governamentais cabe promover a articulação e contar com a disponibilização de vagas das entidades da Rede S (Senai e Senac) e dos Institutos Federais de Ciência e Tecnologia, o trabalho do Estado, nesse caso, é o de identificar as vagas mais indicadas para cada perfil de usuário (DINIZ, 2015). O segundo eixo, a *articulação e integração com outras políticas* também inclui as bases educacionais que ampliam as possibilidades do cidadão se inserir no mundo do trabalho, o que, Brasil (2015b) define “alfabetização, elevação do nível de escolaridade, promoção de saúde bucal, visual, dentre outras ofertas como o Brasil Alfabetizado, Educação de Jovens e Adultos, Brasil Sorridente e Olhar Brasil”.

O terceiro eixo do programa se constitui no *encaminhamento*, que é tido como uma das competências dos órgãos de Assistência Social. No entanto, Diniz (2015) aponta para o fato de que, do mesmo modo em que as ações de articulação, o encaminhamento deveria ser realizado quando se observassem dificuldades dos beneficiários em acessar o Programa que pudessem ser solucionadas em outros equipamentos públicos.

O quarto eixo se materializa na verificação da *efetividade do programa*, através do monitoramento da trajetória, que prevê o acompanhamento dos usuários matriculados nos

curso, do mesmo modo em que prevê o acompanhamento e apoio socioassistencial aos participantes dos cursos do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec).

O Programa foi instituído pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, através da resolução nº 18 de 24 de maio de 2012, e é implementado em parceria com as secretarias de assistência social dos municípios e do Distrito Federal. O programa define que devem ter preferência aquelas pessoas inseridas no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), mas todos que queiram podem participar. Fica a cargo dos municípios e do DF a responsabilidade pela mobilização, encaminhamento e acompanhamento dos usuários em situação de vulnerabilidade ou risco social, para ações de inclusão produtiva. As secretarias estaduais de assistência social apoiam o programa tecnicamente na oferta de políticas de inclusão no mundo do trabalho para os usuários de assistência social (Brasil, 2015b).

“O acesso ao mundo do trabalho não é responsabilidade exclusiva da assistência social. É o resultado de uma intervenção intersetorial e da articulação de políticas comprometidas com a qualificação técnico-profissional, a intermediação pública de mão-de-obra, a economia solidária, o microcrédito produtivo e orientado, o acesso a direitos sociais, entre outras.” (MDS, 2012)

Aqui, identificamos que poucas são as iniciativas que tentam promover a integração entre a Assistência Social e o Trabalho e Emprego, de modo que é necessário refletir sobre quais são as possibilidades desse campo de atuação. Qual seria o papel do Estado nessa integração? O esforço do Acessuas é suficiente para promover essa integração? O trabalho pretende desenvolver essas e outras questões nos próximos capítulos.

4. O Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda em Minas Gerais

O presente capítulo pretende fazer uma breve análise das políticas que hoje compõem a Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social (SEDESE), tomando como norte um breve histórico que demonstra a evolução institucional dessas políticas no Estado e chegando à sua estruturação e execução atuais. Retomando o arcabouço teórico desenvolvido no primeiro capítulo deste trabalho, este capítulo também pretende identificar integrações existentes entre hoje entre as pastas de assistência e trabalho a serem mais bem desenvolvidas no capítulo seguinte.

No Estado de Minas Gerais, as políticas de Trabalho, Emprego e Renda apresentam uma instabilidade histórica em relação ao seu lócus institucional. Isso se deve ao fato de que essas políticas são marcadas pela indefinição em relação à sua estrutura organizacional, à secretaria a qual estão subordinadas e aos líderes que as gerenciam. O quadro abaixo mostra as estruturas organizacionais nas quais as políticas de geração de renda do Poder Executivo de Minas Gerais estiveram alocadas.

Quadro 1 – Trajetória institucional da agenda de trabalho, emprego e renda no Estado de Minas Gerais de 2003 a 2014

ANO	SECRETARIA	SUBSECRETARIA	SUPERINTENDÊNCIA
ATÉ 2003	Secretaria de Estado de Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente	Informação indisponível	Informação indisponível
2003-2007	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes	Subsecretaria de Trabalho e Assistência Social	Superintendência de Trabalho e Renda
2008-2010	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social	Subsecretaria de Trabalho, Emprego e Renda	a) Superintendência de Política de Trabalho, Emprego e Renda; b) Superintendência de

2011-DEZ/2013	Secretaria de Trabalho e Emprego		Monitoramento, Controle e Avaliação de Políticas de Trabalho a) Superintendência de Política de Geração de Emprego b) Superintendência de Geração de Renda e Empreendedorismo c) Superintendência de Formação e Qualificação para o Trabalho d) Superintendência de Regionalização e) Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças
JAN/2014	Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social	Subsecretaria de Trabalho e Emprego	a) Superintendência de Gestão do Atendimento ao Trabalhador b) Superintendência de Política de Trabalho e Emprego

Fonte: acervo Sedese

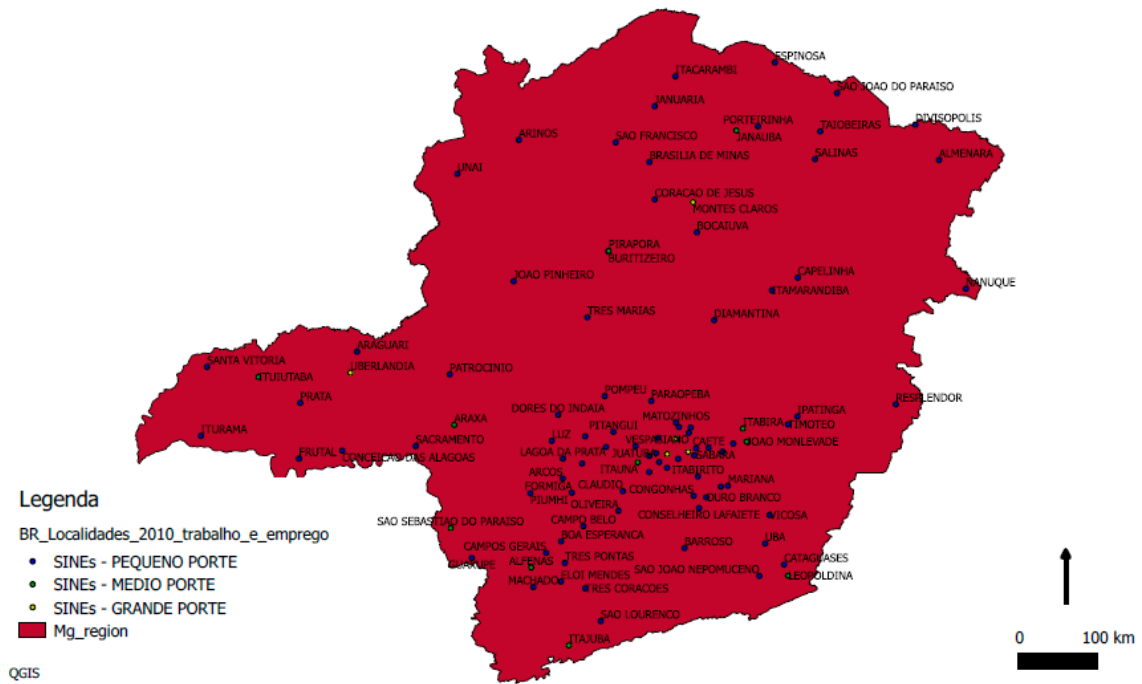
Hoje, as políticas de trabalho em Minas Gerais são coordenadas pela Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social (SEDESE), reformulada em 2015 por meio da junção entre a Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego (SETE) e a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE), e executadas pela Subsecretaria de Trabalho e Emprego (SUBTE). A SUBTE tem como finalidade “a promoção do desenvolvimento econômico e da geração de trabalho decente no Estado de Minas Gerais, por meio do planejamento, execução, articulação e monitoramento das políticas públicas de trabalho e emprego e da excelência no atendimento ao trabalhador.” (Sedese, 2015)

4.1A Execução do Sistema Nacional de Emprego e seus desafios

As ações no âmbito do Trabalho e Emprego seguem as diretrizes do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). A principal delas é a gestão do Sistema Nacional de Emprego (SINE), operacionalizada em 133 unidades de atendimento ao trabalhador, por meio de um Convênio Plurianual Único com o governo federal que tem orçamento de cerca de R\$55 milhões para vigência em cinco anos. Para a execução desse convênio, o Estado deve

apresentar um Plano de Trabalho que contém o detalhamento das ações, de forma condicionada ao repasse dos recursos. Como uma das diretrizes do MTE, as unidades do Sistema Nacional de Emprego são implantadas em municípios com População Econômica Ativa (PEA) maior de 10 mil habitantes. Para realizar as ações do convênio Plurianual e alocar seus recursos no âmbito local, é feito um convênio de cooperação técnica com os municípios.

Mapa 1 - Unidades do SINE em Minas Gerais por porte



Fonte: acervo da SEDESE

Nos convênios de cooperação técnica, cabe ao Estado o fornecimento de equipamentos e material de consumo permanente, a divulgação dos serviços prestados, o treinamento dos funcionários das unidades, a orientação técnica e administrativa e o monitoramento dos resultados. A cargo dos municípios, fica a disponibilização do imóvel para operacionalização do SINE, a contratação ou remanejamento de funcionários para trabalhar na unidade e a apresentação mensal dos resultados das ações executadas (NEGROMONTE, 2011).

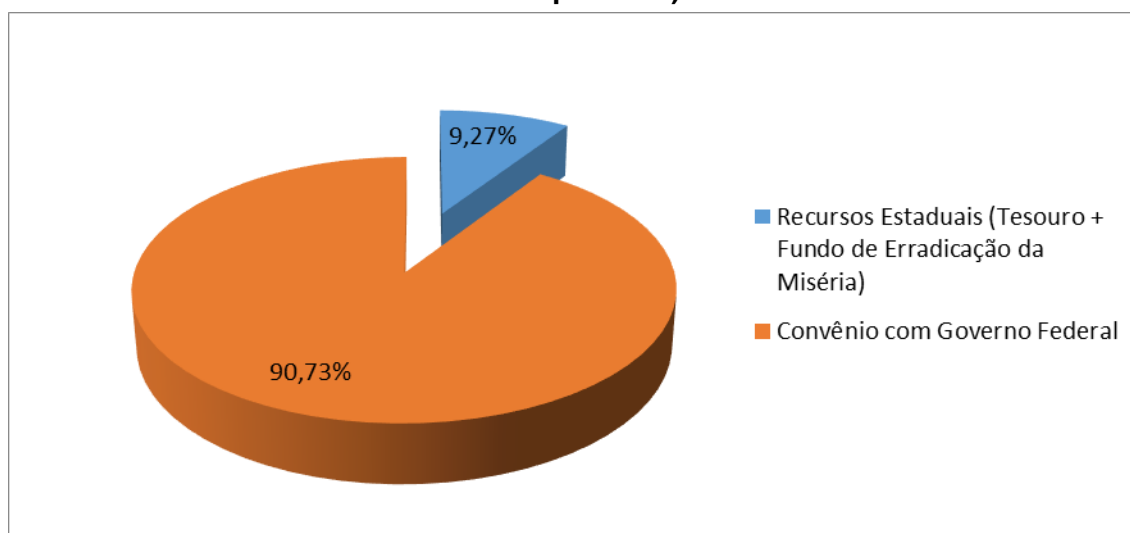
Também é de responsabilidade dos municípios promover a intermediação de mão-de-obra para os trabalhadores, encaminhá-los aos cursos de qualificação e proceder o atendimento para habilitação ao seguro desemprego. Além disso, as unidades municipais do SINE devem solicitar e emitir carteira de trabalho, promover o fomento a atividades empreendedoras, do mesmo modo em que deve promover a preparação dos trabalhadores cadastrados como objetivo de aumentar sua empregabilidade por meio de ações como elevação de escolaridade, inclusão digital, competências profissionais, dentre outras. É de responsabilidade dos municípios, também, disponibilizar funcionários para trabalhar nas unidades e remunerá-los para tal, além de apresentar mensalmente à SUBTE os resultados da intermediação de mão-de-obra, do atendimento ao seguro desemprego, solicitação de

carteira de trabalho, das ações de geração de emprego e qualificação profissional (NEGROMONTE, 2011).

As unidades de atendimento do SINE em Minas Gerais devem realizar, obrigatoriamente, os serviços de intermediação de mão-de-obra, habilitação para o seguro-desemprego e encaminhamento para os cursos de qualificação social e profissional.

Os recursos para operacionalização do SINE são basicamente federais, e um de seus desafios é a insuficiência de recursos financeiros, que só se agrava com a ausência de recursos estaduais. Esse contexto acaba por limitar a prestação de serviços.

Gráfico 1 – Execução do Programa de Promoção de Emprego em 2014 (despesas liquidadas) *



* Não inclui Fonte 57 (Recursos Transferidos da União por Portaria), uma vez que sua execução se refere a despesas do Projovem Trabalhador de 2013, que foi descontinuado
 Fonte: Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan)

A baixa integração dos serviços de qualificação profissional com a intermediação de mão-de-obra e o seguro desemprego é outro desafio do SINE. Não há hoje no fluxo da política o encaminhamento para os cursos de qualificação daquelas pessoas que chegam às unidades procurando emprego e não encontram. Quando os procedimentos legais são realizados para emissão do seguro desemprego, o próximo procedimento a ser realizado é a busca por vagas para a intermediação do cidadão. No entanto, caso não encontre uma vaga no perfil do trabalhador, este é liberado pelo SINE, que perde totalmente o seu controle sobre ele.

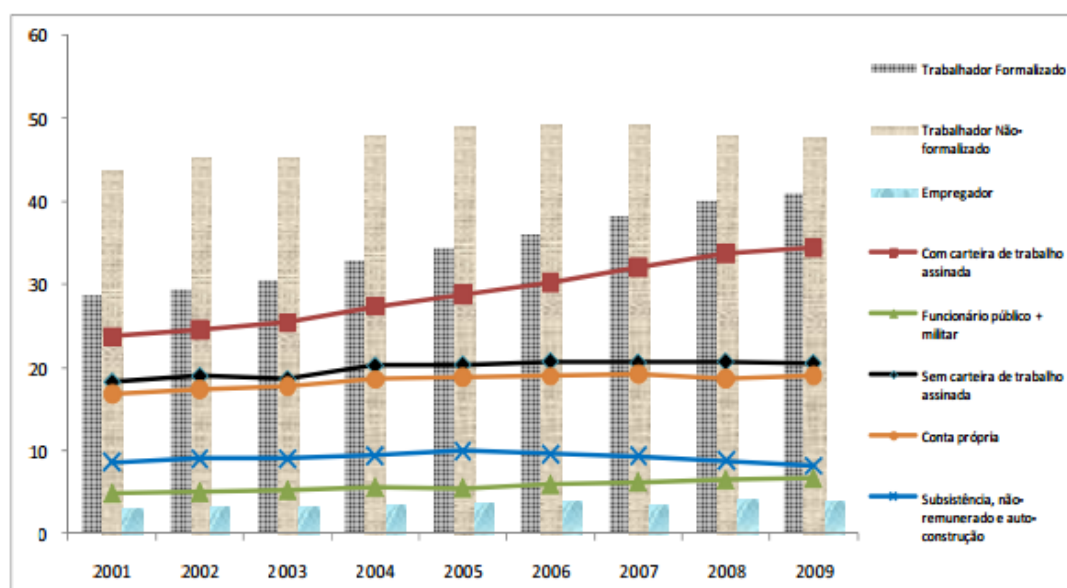
Nas palavras de Negromonte (2011):

“Não há um acompanhamento do trabalhador beneficiário do seguro, tanto no sentido de orientá-lo profissionalmente quanto de acompanhar sua

procura por um novo emprego. Não há orientação sobre a possibilidade de abertura de um negócio próprio, sobre condições de microcrédito ou dos programas de geração de renda. Também não existe uma integração com os programas de qualificação. Na maioria das vezes não se busca levantar as necessidades de qualificação do trabalhador que está requerendo o benefício e mesmo quando isto é feito não existe uma sistemática que utilize essas informações para gerar demandas de cursos de qualificação". (NEGROMONTE, 2011, pp.100)

Outra fragilidade do SINE se apresenta no que tange às políticas voltadas para às pessoas que não se encontram no mercado formal de trabalho, que representam cerca de 40% da População Economicamente Ativa (PEA) segundo o IBGE, o que evidencia a importância de ações para esse público. No gráfico abaixo pode-se observar que o número de postos de trabalho não formalizados aumentou entre 2001 e 2009 a um ritmo menor que os postos de trabalho formalizados, no entanto, mesmo com o maior avanço dos postos formais, as ocupações informais ainda são em maior número.

Gráfico 2 – Evolução do número de trabalhadores no Brasil de 2001 a 2009 (Em milhões)



Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração: Ipea

4.1.1 Seguro Desemprego

O seguro desemprego havia passado por um processo de flexibilização dos critérios de elegibilidade desde sua constituição, em 1986. No entanto, em 2015, com a Lei 13.134, os trabalhadores perceberam alguns dificultadores para sua concessão. O seguro desemprego se constitui como uma assistência financeira temporária, fornecida ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa. O benefício é concedido em

parcelas mensais, que variam de três a cinco, dependendo do número de meses trabalhados nos últimos 36 meses. Com a nova lei, o trabalhador deve comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física equiparada à jurídica⁴.

O seguro desemprego e o abono salarial têm apresentado um número de requisições cada vez maior nos últimos anos, o que indica que está havendo crescimento dos empregos formais, especialmente aqueles na faixa de 1 a 2 salários mínimos. De acordo com dados do Sistema Mais Emprego, que é o sistema de informação utilizado pelo MTE para monitorar o desempenho do SINE, em Minas Gerais, de 2013 para 2014 observou-se um aumento na postagem do seguro-desemprego de aproximadamente 5%, passando de 729.721 para 760.614, respectivamente. O fato de que os trabalhadores, para serem elegíveis ao recebimento do seguro desemprego, devem ter vínculo formal de emprego é uma tentativa de valorização dessa modalidade de ocupação, com a finalidade de garantir melhores condições para os trabalhadores (MORETTO, 2007). Entretanto, o crescimento do mercado informal é uma realidade também observada nos últimos anos, e boa parte dessas pessoas que se veem em vínculos precários e frágeis de trabalho não enxergam possibilidades de saída.

Com a finalidade de incluir parte desses trabalhadores, foram regulamentadas diversas modalidades para o seguro desemprego, como para o pescador artesanal (1992), para o trabalhador doméstico (2001) e para o trabalhador resgatado de situação similar a escravidão (2003). Outra ação que passou a ser adotada é a integração do recebimento do seguro com algum curso de qualificação e com a intermediação, com o objetivo de aumentar a empregabilidade do desempregado e reinseri-lo ao mercado. Em relação à última medida

⁴ Para a primeira solicitação: (i) 4 (quatro) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada de, no mínimo, 12 (doze) meses e, no máximo, 23 (vinte e três) meses, no período de referência; ou (ii) 5 (cinco) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada de, no mínimo, 24 (vinte e quatro) meses, no período de referência; Para a segunda solicitação: (i) 3 (três) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada de, no mínimo, 9 (nove) meses e, no máximo, 11 (onze) meses, no período de referência; (ii) 4 (quatro) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada de, no mínimo, 12 (doze) meses e, no máximo, 23 (vinte e três) meses, no período de referência; ou (iii) cinco parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada de, no mínimo, 24 (vinte e quatro) meses, no período de referência; A partir da terceira solicitação: (i) 3 (três) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada de, no mínimo, 6 (seis) meses e, no máximo, 11 (onze) meses, no período de referência; (ii) 4 (quatro) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada de, no mínimo, 12 (doze) meses e, no máximo, 23 (vinte e três) meses, no período de referência; ou (iii) 5 (cinco) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada de, no mínimo, 24 (vinte e quatro) meses, no período de referência.

apontada, é importante ressaltar que em 2013 foi divulgada uma portaria interministerial que estabelece que o trabalhador que der entrada no seguro desemprego, pela segunda vez, no intervalo de dez anos, deverá ser encaminhado para curso de formação inicial e continuada ou para qualificação profissional concedidos pelo Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec).

É importante ressaltar aqui que o Seguro-Desemprego é hoje a política “carro-chefe” do Sine em Minas Gerais, e responde pela maior parte dos atendimentos realizados nas unidades de atendimento. Isso se deve, em grande parte, pelo fato de que o Sine não é reconhecido nacionalmente como uma agência de empregos que oferece serviços de qualidade, e o Seguro-desemprego, por se constituir num benefício financeiro ao trabalhador recém desempregado, possui maior popularidade e maior tempo de atuação.

4.1.2 Intermediação de mão-de-obra

O serviço de intermediação de mão-de-obra também apresenta crescimento nos últimos anos, como pode ser observado na tabela abaixo.

Quadro 2 – Vagas Captadas e colocados, SINE/MG, 2014

ANO	VAGAS CAPTADAS	COLOCADOS
2011	171.048	9.513
2012	212.819	58.988
2013	202.006	53.240
2014	137.614	44.943

Fonte: Mais Emprego/BG IMO, elaboração própria

Pode-se observar, com base na tabela, que o número de colocados pelo SINE ainda é bem distante do número de vagas captadas, demonstrando o baixo aproveitamento das vagas pelo SINE. Também se pode perceber que a taxa de colocação do SINE em relação aos admitidos no CAGED⁵ é extremamente baixa. Em 2014, a taxa de colocação do SINE em

⁵ O Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED é um registro Administrativo instituído pela Lei nº 4923 em dezembro de 1965, seu objetivo é acompanhar o processo de admissão e demissão dos empregados regidos pela CLT e dar assistência aos desempregados. Atualmente o CAGED é utilizado também para subsidiar os programas do Ministério do Trabalho, particularmente do Seguro Desemprego, com vistas a evitar o pagamento de parcelas indevidas desse benefício ao trabalhador, mediante o levantamento dos trabalhadores já insridos no mercado

relação aos admitidos do CAGED não chegou a 2%. Esses dados confirmam que a participação do serviço público de intermediação à vaga de emprego é bastante limitada.

Esse cenário se deve, especialmente, à existência de um número pequeno de unidades do SINE no território mineiro, que hoje conta com 133 unidades num universo de 853 municípios. Outra situação que contribui para esse ambiente é a baixa qualidade da captação de vagas em Minas Gerais, que atua passivamente em boa parte das vezes, de modo que as empresas é que procuram o SINE para oferecer suas vagas, e deixando a unidade de atendimento 'refém' das vagas que são ofertadas e que não necessariamente estão em concordância com a dinâmica do mercado de trabalho mineiro.

4.1.3 Qualificação Profissional

Conforme abordado anteriormente, apenas em 1995 foi instituída no Brasil uma política de qualificação que se constituísse em um programa nos moldes de uma política pública de fato. Inicialmente, a qualificação profissional foi executada em Minas Gerais por meio do Planfor, que foi extinto em 2003 e teve avaliações que colocaram em questionamento seus efeitos no seu público-alvo, que seriam os desempregados com anseio de se reinserir no mercado de trabalho (OLIVEIRA; RIOS-NETO, 2007).

Depois de 2003, o Plano Nacional de Qualificação (PNQ) entrou em vigor em Minas Gerais e até hoje é executado pelo Estado. No que tange à SEDESE, o PNQ é executado por meio dos Planteqs e Planseqs, sendo esses últimos complementares aos primeiros, por serem "orientados ao atendimento transversal e concertado de demandas emergenciais, estruturantes ou setorializadas de qualificação, identificadas a partir de iniciativas governamentais, sindicais, empresariais ou sociais" (DUARTE, 2007, pp.47)

As propostas do PNQ em Minas Gerais foram desenvolvidas em acordo com os objetivos do Estado, de modo que em 2006 os atores envolvidos em sua execução participaram da elaboração do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG). Assim, temos que o PPAG 2008-2011 alinhou as políticas de qualificação profissional executadas no estado e de competência da SEDESE com seus objetivos estratégicos, o instrumento tinha como embasamento, o entendimento de que "[...]a formação para o trabalho tem correlação direta com o retorno trazido pelo investimento em capital físico, ampliando os níveis de renda e bem-estar social." (MINAS GERAIS, 2007)

de trabalho, e para gerar estatísticas conjunturais sobre o mercado de trabalho formal com carteira assinada (MTE, 2015).

Uma iniciativa relevante de se ressaltar nesse trabalho monográfico, que pretende identificar tentativas de integração entre as políticas de Assistência e Trabalho, é o Usina Mineira do Trabalho, que à época era inserido no projeto estruturador Travessia e tinha como objetivo a promoção da inclusão social e produtiva da população, por meio de frentes integradas de qualificação social e profissional em lugares com concentração de pobreza. Também no PPAG 2008-2011 havia a ação Qualificação Social e Profissional do trabalhador, que tinha a qualificação como meio de reinserção do trabalhador no mercado de trabalho, e era financiada por convênio com o Ministério do Trabalho e Emprego, via FAT.

No PPAG hoje vigente, 2012-2015, a qualificação profissional que é executada pela SEDESE consta sob o programa de nome Educação Profissional para Inserção no Mundo do Trabalho, que prevê ação de educação profissional de execução direta – com projetos elaborados e executados pela própria secretaria, educação profissional de execução indireta – que prevê a contratação de entidades ou instituições de ensino e, por fim, elevação da escolaridade.

No início da execução do Pronatec na qualificação profissional da SEDESE, ocorreu inicialmente com a modalidade Pronatec Seguro-Desemprego. Apenas em 2014 a modalidade Pronatec Trabalhador chegou ao estado, e tinha o objetivo de disponibilizar 20.000 vagas para os trabalhadores mineiros usuários do SINE, essa modalidade atende o público-alvo juntamente com o público de outras modalidades. Por se tratar de uma forma de qualificação profissional de execução indireta, não há aporte de recursos ao estado para a operacionalização do Pronatec em Minas.

No que tange às competências do MTE, da SEDESE e das unidades do Sine quanto à operacionalização do Pronatec Trabalhador, temos que: o MTE é responsável por mapear as demandas dos estados e municípios e disponibilizar as vagas dos cursos nas instituições ofertantes, além de prestar apoio técnico. À Sedese, enquanto Subte, cabe a realização do pré-cadastro dos coordenadores das unidades do Sine no Sistec, o sistema de informações do Ministério de Educação. Por fim, é de responsabilidade da unidade do Sine o cadastro do coordenador e dos atendentes no Sistec, além de ofertar os cursos aos trabalhadores que recorrerem às unidades de atendimento, informar ao trabalhador em qual instituição fazer a matrícula e acompanhar o andamento da mesma (MINAS GERAIS, 2014).

Conforme exposto acima, no passado a SEDESE recebia recursos financeiros para a contratação direta de cursos de qualificação profissional. No entanto, o que se observa é

que nessa modalidade de contratação, mesmo que boa parte dos recursos fosse do governo federal, o volume total de trabalhadores alcançava pouco mais de 4 mil por ano em menos de 15 municípios, o que não conferia à política de qualificação social e profissional um grau de abrangência relevante, principalmente quando observado o número de pessoas desocupadas no estado, na casa dos 700 mil em 2013, conforme pode ser observado no quadro abaixo.

Quadro 3 - População desocupada em Minas Gerais – 2008/2013

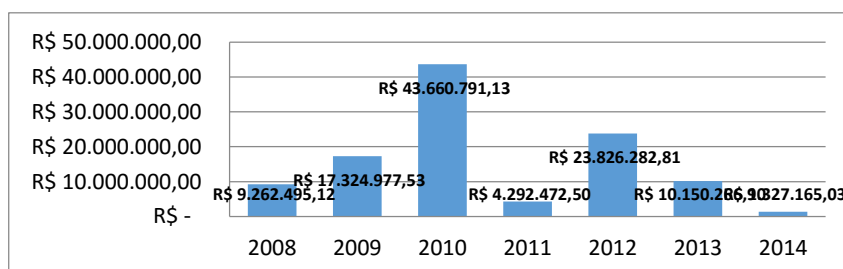
ESTADO	2008	2009	2011	2012	2013
MINAS GERAIS	671.639	835.925	651.825	640.154	701.713

Fonte: Ipeadata – acervo SEDESE

Os recursos para qualificação direta foram sendo comprimidos ao longo dos anos, especialmente após o lançamento do Pronatec, em 2013. O Planteq e o Planseq são financiados por recursos do FAT. No entanto, no que tange ao PNQ, a quantidade de convênios de qualificação vem decrescendo, em especial devido ao redirecionamento de recursos para a realização e qualificação e requalificação profissional pelo Pronatec, executado com recurso do MEC. (MTE, 2014)

O gráfico a seguir apresenta o cenário relatado acima.

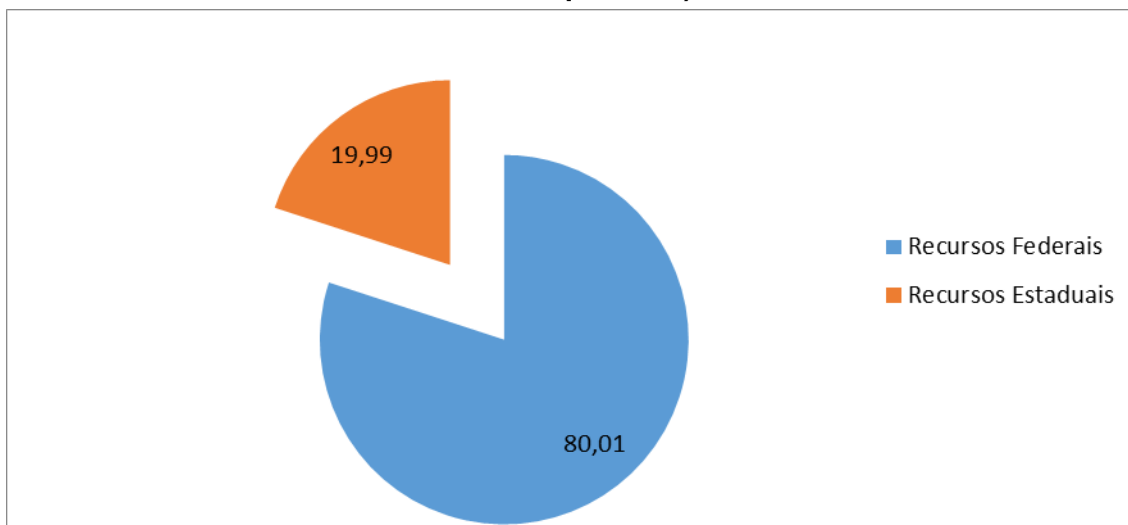
Gráfico 3 – Execução orçamentária da Qualificação Profissional (Despesas liquidadas) – 2008/2014



Fonte: Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan)

Mesmo que em 2014 se observe que os recursos tiveram grande redução em seu volume, grande parte deles são oriundos do Governo Federal, com poucos recursos de origem estadual, conforme o gráfico abaixo.

Gráfico 4 - Execução Orçamentária da Qualificação Profissional em 2014 (Despesas Liquidadas)



Fonte: Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan)

Conforme relatado acima, atualmente a grande oferta de cursos de qualificação profissional em Minas Gerais é do Pronatec, programa que tem sua oferta de cursos baseada na capacidade instalada das entidades executoras. Sendo assim, o programa vem concentrando as oportunidades em regiões com maior grau de desenvolvimento, o que não necessariamente corresponde à demanda de cursos, mas à sua oferta, o que acaba limitando a efetividade das ações de qualificação profissional.

Em 2015 foi lançado o Pronatec Minas, que pretende realizar a pactuação dos cursos do Pronatec alinhados à demanda do mercado de trabalho, e tem o objetivo de gerar emprego e renda de forma efetiva por meio de uma execução integrada do programa em Minas Gerais. Foi realizada uma parceria com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SEDE) para a realização de uma consulta unificada às empresas por demandas de qualificação profissional. As demandas levantadas são encaminhadas ao governo federal para pactuação, são analisadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), e posteriormente são homologadas pelo Ministério da Educação (MEC), depois disso é publicado o Mapa de Demandas Identificadas (MDI).

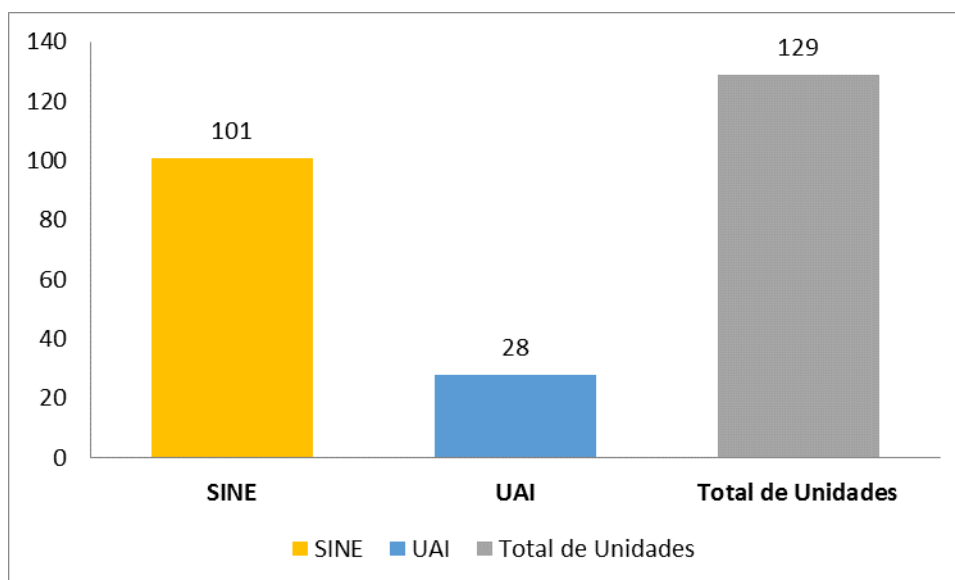
Após a pactuação, o projeto prevê a realização de diversas reuniões com os parceiros ofertantes do Pronatec (sistema S, UTRAMIG, etc) a fim de garantir que haja eficiência realização dos cursos, o que acarretaria na democratização do acesso ao ensino técnico e profissionalizante. A oferta é enviada ao MEC, que realiza a homologação final.

As unidades do SINE, nesse ponto, devem planejar em conjunto com os Ofertantes dos municípios um cronograma de realização dos cursos, para garantir o preenchimento das turmas com trabalhadores que buscam emprego, e possibilitar o encaminhamento dessas pessoas às empresas que demandaram os cursos, após sua qualificação.

O Pronatec Minas prevê uma ação conjunta entre as áreas de assistência social e trabalho, especialmente entre as Superintendências de Proteção Básica e Trabalho e Emprego, alocadas na Subsecretaria de Assistência Social e na Subsecretaria de Trabalho e Emprego respectivamente, para monitoramento e avaliação das fases do processo, com o objetivo de garantir a inserção dos alunos no mercado de trabalho e disponibilizar as vagas no CRAS para o público da assistência social. Em Minas Gerais, atualmente, existem 9.985 vagas do Pronatec estudante, cursos técnicos associados ao ensino médio com carga horária média de 800 horas, e 23.344 vagas para o Pronatec Bolsa Formação, cursos de Formação Inicial Continuada, com carga horária média de 200 horas (MINAS GERAIS, 2015).

De acordo com um relatório elaborado pela Diretoria de Educação para o Trabalho, com base nas informações levantadas com as unidades de atendimento do Sine por meio do fale conosco do Pronatec Minas, hoje a SEDESE conta com 129 unidades cadastradas ou atualizadas no Sistec, conforme gráfico abaixo.

Gráfico 5 – Sines e UAIs cadastrados ou atualizados no Sistec

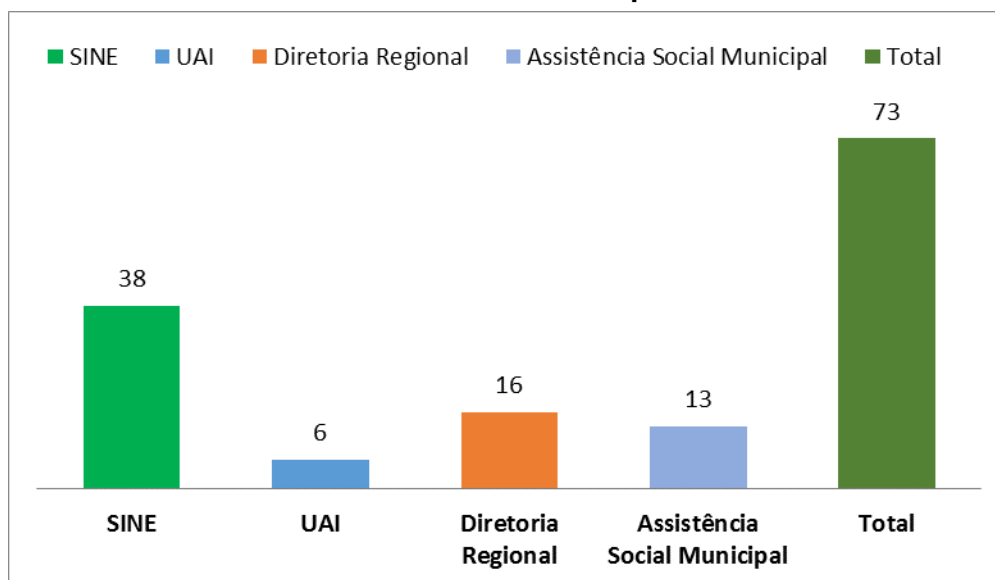


Fonte: acervo interno/SEDESE

Ainda, de acordo com o gráfico abaixo podemos observar que os atores locais já estão mobilizados e realizando ações de articulação para gerar e levantar as

demandas do Pronatec Minas, hoje contamos com 63 municípios promovendo essa articulação.

Gráfico 6 – Atores locais que já promoveram algum tipo de articulação em 63 municípios



Fonte: acervo interno/SEDESE

No contato com as unidades foram levantados alguns problemas nessa fase de articulação e levantamento das demandas, dentre os quais se destacam: dificuldade na articulação por dificuldades com os atores envolvidos (ofertantes, CRAS e/ou empregadores); dúvidas em relação à forma de articulação no município e pouca adesão das diretorias regionais.

Aqui, é importante relatar a percepção dos técnicos da Subte em relação à execução do programa, principalmente no que tange aos obstáculos encontrados pela falta de integração e articulação entre as partes envolvidas, especialmente no que tange à assistência social e Trabalho e emprego. De acordo com a percepção dos técnicos da Subte, as ofertantes possuem mais interlocução com as equipes do Acessuas, secretarias municipais de Assistência Social e suas prefeituras; e muitos desconhecem o papel do Sine no Pronatec, principalmente das Unidades de Atendimento Integrado (UAI's). Desse modo, ainda de acordo com a percepção técnica da Subte, quando os coordenadores e diretores regionais começaram a articular, muitas das turmas já tinham iniciado e estavam preenchidas, alijando a Subte do processo. Ainda, foi observado pela equipe como um obstáculo à mudança desse cenário o fato do horário de atendimento dos Sines ser reduzido.

Destarte, também se constitui como um problema levantado pelos técnicos da Subte o fato de que a rede federal de ensino possui pouca ou nenhuma interlocução com o SINE, possuem uma política mais fechada de execução do Pronatec, no entanto, a partir da intermediação com a Subte muitos contatos foram realizados e outras interlocuções foram iniciadas. Também foram relatados problemas regulares com o Sistec, que acabam por atrasar e limitar as pré-matrículas.

4.1.4 Políticas de apoio a empreendedores e Economia Popular Solidária

A Economia Popular Solidária se constitui como uma iniciativa alternativa à geração de emprego e renda para os grupos mais vulneráveis da sociedade, especialmente às pessoas que constituem o mercado informal de trabalho gerando renda de forma autônoma. Essa prática se constitui por uma diversidade de atividades econômicas e sociais, organizadas sob a forma de cooperativas, associações, clubes de troca, empresas autogestionárias e redes de cooperação. O princípio básico da economia solidária é a propriedade coletiva, sendo um modelo de desenvolvimento econômico mais justo, ético e igualitário (ANDRADE, 2014).

Hoje, as ações em Minas Gerais nesse sentido são executadas, principalmente, por meio do estabelecimento de convênios com a Secretaria Nacional de Economia Popular Solidária (SENAES), sob responsabilidade do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), e de emendas parlamentares que chegam à secretaria para esse fim. O convênio celebrado com a SENAES assegura recursos para ações de qualificação, elaboração de planos de negócios, assessoramento e aquisição de equipamentos para cinquenta empreendimentos. O convênio hoje estabelecido com a SENAES prevê aporte financeiro de R\$1.070.987,99, e seu objetivo é promover e disseminar conhecimentos e tecnologias sociais apropriadas para o fortalecimento das iniciativas de geração de trabalho e renda em atividades de economia solidária, por meio da formação de agentes, desenvolvimento e reaplicação de conhecimentos e tecnologias.

No Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) constam ações de Fomento e Apoio aos Empreendimentos da Economia Popular Solidária, apoio à Inclusão Produtiva e Apoio à Comercialização da Economia Popular Solidária, somando uma previsão de execução financeira em 2015 no volume de R\$ 7.078.395,31. No entanto o recurso executado por essas ações até setembro de 2015 não chega a 3% do planejado, ficando em R\$ 208.020,50.

Atualmente existem na SEDESE quatro convênios vigentes no âmbito da Economia Popular Solidária, sendo que destes, um já está em fase final de prestação de contas. Os convênios são: (i) Promoção de Economia Solidária no Estado de Minas Gerais – Comunidades Tradicionais; (ii) Mobilização e Fomento dos Empreendimentos Econômicos em Minas Gerais; (iii) Minas Reciclando Atitudes: Repensando o Futuro e Inclusão Produtiva.

O primeiro dos convênios apresentados, o de Promoção de Economia Solidária no Estado de Minas Gerais, possui uma previsão de repasse, com base em informações levantadas no SICONV – sistema de monitoramento e execução de convênios do Governo Federal, no valor de R\$1.980.000,00, o valor repassado até hoje é de R\$1.694.000,000 e a execução consta de R\$ 641.678,30.

Para execução desse recurso financeiro são previstas as seguintes metas: (i) Identificar e diagnosticar os EES com atuação nos territórios, capacitando 9 agentes comunitários de desenvolvimento local e solidário para mobilização, sensibilização e animação dos territórios, criando mecanismos de envolvimento e empoderamento dos agentes locais, nas ações desenvolvidas pelo projeto; (ii) Estruturar três centros multifuncionais de referência de economia solidária e desenvolvimento local de forma a convergirem todas as ações propostas sediando as equipes de trabalho bem como cursos, oficinas, espaço de comercialização, informações para o crédito, entre outras, ligadas diretamente ao objeto do projeto; (iii) Prestar assessoria técnica, promover ações formativas às comunidades localizadas nos territórios, EES e agentes comunitários de desenvolvimento solidário envolvendo 1.000 famílias e; fomentar as redes e cadeias criadas dando sustentabilidade aos projetos implantados; (iv) Promover ações formativas e implementar EES envolvendo jovens e mulheres das comunidades nas quais serão desenvolvidas as atividades do projeto; (v) Implantar bases de serviço e apoio à comercialização e certificação nos territórios; (vi) Disseminar os conhecimentos gerados no projeto por meio da gravação de vídeo com as atividades previstas para que possam contribuir com outras ações de desenvolvimento da Economia Solidária; (vii) Participar de encontros nacionais de entidades parceiras da economia e realizar Conferência Estadual de Economia Solidária.

O convênio possui vigência de janeiro de 2012 a março de 2015, no entanto muitas das suas etapas ainda não foram concluídas. Dentre o que já foi executado conta a realização da primeira etapa com a identificação e diagnóstico dos Empreendimentos Econômicos Solidários com atuação nos territórios juntamente com a capacitação de 9 agentes de desenvolvimento local; a estruturação dos Centros Multifuncionais de Referência já foi feita; bem como a participação em encontros nacionais de economia solidária e a realização da III

Conferência Estadual de Economia Solidária também foram concluídas. O restante das etapas não foi iniciada ou está em fase de compras/contratação de entidade.

O convênio “Minas Reciclando Atitudes: Repensando o Futuro”, pretende promover a inclusão sócio produtiva dos catadores de materiais recicláveis não organizados e fomento aos empreendimentos econômicos solidários e as redes de cooperação atuantes com resíduos sólidos, fortalecendo os processos de coleta seletiva nos municípios de abrangência do projeto, oportunizando a melhoria de condições de vida, trabalho, renda e acesso a políticas públicas. Suas principais ações são o fornecimento de equipamentos de reciclagem, equipamentos de informática e assessoramento técnico aos empreendimentos.

O convênio prevê o repasse de R\$ 6.719,283,33; no entanto, o valor efetivamente repassado até o presente momento foi de R\$3.520,00, e a execução não passou dos R\$43.640,26. Em seu escopo, o convênio previa, até 26 de novembro de 2015: (i) a realização de visitas às comunidades para mapeamento dos empreendimentos; (ii) realização de 5 seminários de apresentação; (iii) contratação de uma equipe composta por 9 comunitários de desenvolvimento local e solidário por 30 meses; (iv) realização de 6 oficinas para promover a capacitação e a troca de experiências envolvendo 50 participantes; (v) contratação de entidade para realização de diagnóstico da situação socioeconômica dos catadores de material reciclável, alvo do programa; (vi) aquisição de móveis e equipamentos para estruturação de um centro multifuncional de apoio técnico à comunidade dos catadores; (vii) aquisição de material de consumo para desenvolvimento de atividades de apoio; (viii) contratação de entidade para desenvolver o acompanhamento psico e técnico-pedagógico; (ix) impressão de 10.000 jornais informativos, 3000 cartilhas e 5000 educativos a serem distribuídos para as famílias beneficiárias; (x) contratação de entidade para desenvolvimento das atividades de assessoria técnica e formação e, (xi) fomento aos empreendimentos por meio da aquisição de equipamentos para desenvolvimento das atividades produtivas.

Entretanto, o que se observa, com base em dados do SICONV, sistema de monitoramento da execução de convênios firmados com o governo federal, é que dessas 11 metas elencadas acima, 7 estão em processo de readequação e, das outras quatro, a execução se resume à realização de algumas visitas para sensibilização e mobilização, realização de 1 seminário dentre os 5 pactuados e aquisição de 3 notebooks e 21 estabilizadores de energia.

Por fim, também na Economia Solidária, há o convênio “Mobilização e Fomento dos Empreendimentos Econômicos de MG”, com recurso proveniente de emenda parlamentar. Seu objetivo é disseminar, promover e implementar ações que fomentem e fortaleçam os empreendimentos econômicos solidários (EES) em municípios do Estado de Minas Gerais, além de sensibilizar, divulgar, promover e fortalecer as ações da economia popular solidária, através da participação em conferências regionais e o fomento dos empreendimentos solidária com a aquisição de equipamentos e materiais permanentes. Suas principais ações são: mobilizar os fóruns de economia solidária e realização das conferências regionais; qualificar empreendimentos coletivos e individuais da agricultura familiar e economia solidária para geração de renda; fomentar empreendimentos solidários através de aquisição equipamentos e materiais permanentes para geração de renda e a estruturação de espaços de comercialização (aquisição de equipamentos) compra de Tendras, Barracas Equipamentos para Comercialização. O convênio pretende impactar 5 municípios, e o valor reservado às suas ações é de R\$1.111.150,00.

Este convênio prevê o aporte de R\$1.111.150,00, até hoje o valor repassado foi de R\$555.575,00 e, de acordo com os dados disponibilizados pelo SICONV, a execução até o momento foi de R\$47.564,29. De acordo com seu escopo, o convênio tem vigência de dezembro de 2013 a agosto de 2014, constam como etapas: (i) mobilização e participação nas conferências regionais; (ii) realização de Conferências e Feiras Regionais; (iii) cursos de qualificação, formação de empreendimentos coletivos e individuais da agricultura familiar, sendo 10 cursos a serem realizados; (iv) fomento aos Empreendimentos Econômicos Solidários por meio do apoio para compra de equipamentos de fomento à geração de renda; (v) estruturação de espaços de comercialização por meio da compra de equipamentos como tendas, barracas e equipamentos para comercialização.

Em relação à execução das metas estabelecidas para o convênio, até hoje houve mobilização para participação nas Conferências regionais de Economia Solidária; foram realizadas duas conferências regionais em abril de 2014, além de duas feiras regionais em novembro de 2014; os cursos de qualificação foram realizados em 9 dos 10 municípios previstos; a aquisição dos equipamentos está em processo de contratação e, por último, foi realizada a compra de 50 barracas.

Por fim, no que tange aos convênios da área de economia solidária e empreendedorismo, é importante destacar o convênio de Inclusão Produtiva firmado com o MDS. O convênio em questão já teve seu prazo encerrado e a prestação de contas já foi realizada, no entanto sua discussão nesse trabalho se torna relevante pelo fato de se tratar de uma experiência de um

projeto que prevê a integração entre a assistência e o trabalho, tema precípua desta pesquisa. O convênio inicial foi assinado em 2009, no entanto o convênio teve que ser prorrogado e seu início foi previsto para o ano de 2011. O objeto do convênio é a promoção da inclusão produtiva no Estado de Minas Gerais por meio do assessoramento, apoio à infraestrutura e sustentabilidade das atividades e qualificação profissional dos empreendimentos individuais, familiares e coletivos, beneficiando prioritariamente pessoas de famílias cadastradas no CadÚnico.

O Inclusão Produtiva previa um repasse inicial de R\$15.380.509,00, o valor executado foi R\$9.177.520,23. As metas do convênio eram: (i) mobilização dos municípios selecionados, articulando os atores locais (CRAS, Postos do Sine, Diretorias Regionais da SEDESE, Centros Públicos de Promoção do Trabalho) para o apoio ao desenvolvimento do projeto; (ii) elaboração de documento com o detalhamento da metodologia de implementação, etapas, instrumentos de sistematização do projeto e material didático para os trabalhadores e manuais de orientação para os assessores de desenvolvimento; (iii) contratação de pessoa jurídica especializada em pesquisa e avaliação de impacto de programas sociais; (iv) implementação dos 25 Núcleos de Inclusão Produtiva; (v) capacitação de 175 multiplicadores para o desenvolvimento das ações nos Núcleos de Inclusão Produtiva; (vi) assessoria a 7.500 empreendimentos individuais e familiares; (vii) assessoria a 200 empreendimentos econômicos coletivos e (viii) capacitar 8.827 pessoas.

Dados levantados por meio do relatório de prestação de contas do convênio dão conta de que, dentre as metas elencadas, foram executadas: realização de 11 dos 20 encontros regionais previstos; contratação de desenvolvimento de software para acompanhamento do projeto; impressão de material didático sem comprovação de distribuição; compra de móveis e equipamentos para os Núcleos de Inclusão Produtiva (NIP); compra de material de consumo para os NIP's; contratação de entidade para treinamento das equipes (treinamento não foi executado conforme previsto); qualificação de 3.000 para inserção no mercado de trabalho, das 8.827 previstas.

O que se pode observar no desenho do projeto, é que existe uma preocupação de se combinar o Inclusão Produtiva com outras políticas de âmbito nacional, a fim de fomentar a promoção social. Ao se priorizar a população inscrita no CadÚnico, a focalização do projeto faz com que, em teoria, ele seja uma política que almeja oportunizar a superação da pobreza através de ações articuladas e complementares a outras políticas (SILVA, 2013). Esse ponto se aproxima do arcabouço teórico deste trabalho monográfico, que pretende estudar a integração das políticas de assistência e trabalho por meio do conceito de

Proteção Social Integral, que abarca proteção e promoção social como políticas que devem atuar de forma integralizada e intersetorial para auxiliar que o cidadão supere suas condições de vulnerabilidade.

Aqui, é importante observar que o aporte de recursos reservado às ações de Economia Solidária é pequeno, de modo que o financiamento dessas ações permite que poucos empreendimentos sejam beneficiados, e ainda assim de forma insuficiente e com uma cobertura territorial extremamente pequena, especialmente tendo como base o território de Minas Gerais, com seus 853 municípios.

4.1.5 As políticas de Assistência Social em Minas Gerais

Conforme dito anteriormente, o Suas organiza a implantação da política de assistência social no Brasil por meio de um sistema descentralizado e participativo, e para sua execução é fundamental que haja a participação dos três entes federados – união, estados e municípios; sendo que existem responsabilidades comuns e específicas de cada um dos entes. Em Minas Gerais, quase 80% dos municípios possuem menos de 20 mil habitantes, e a capilaridade do Suas esbarra em desafios como a baixa capacidade institucional dos municípios, em grande parte das vezes relacionada à baixa arrecadação e à fragilidades na gestão, que acabam impactando na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais (MINAS GERAIS, 2015).

“Paralelamente, temos que Minas apresenta um contexto social complexo e desafiador, com a existência ainda de um contingente considerável de pessoas em situação de pobreza (de acordo dados do CadÚnico/MDS existem cerca de 3 milhões de pessoas com renda mensal per capita inferior a R\$ 77,00) e pelas diversidades e disparidades regionais, que englobam a presença de comunidades ribeirinhas, indígenas e quilombolas, por exemplo.” (MINAS GERAIS, 2015)

Diante desse cenário, cabe a Minas Gerais enquanto órgão gestor estadual da política de assistência social, realizar o apoio técnico e financeiro aos municípios, com vistas a qualificar e ampliar a oferta dos serviços à população.

4.2 A gestão do SUAS em MG

No que tange à gestão estadual da Assistência Social em Minas Gerais, foi criada em 1996 a Secretaria de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente (Setascad), posto que a Legião Brasileira da Assistência (LBA) foi extinta, e havia uma necessidade de estadualização das políticas de proteção social. Palotti (2008) acredita que a transferência de competências por parte do governo federal se deu de forma repentina,

sem que houvesse uma prévia estruturação da secretaria para recebê-las e executá-las. As atividades da Setascad foram marcadas por uma fragilidade tanto no que tange ao âmbito institucional quanto no âmbito político, principalmente pelo fato de não terem sido desenvolvidas técnicas de planejamento e por não ter havido a estruturação de um sistema de informações que possibilitasse o monitoramento e a avaliação das ações. Essa situação, juntamente com os problemas de capacidade e execução das políticas acabou fazendo com que os programas e projetos de assistência social não fossem introduzidos à agenda política do governo estadual (HORTA, 2015).

A Setascad foi reestruturada e, em 2003, foi transformada em Secretaria de Desenvolvimento Social – Sedese. Na estrutura da Sedese à época haviam quatro subsecretarias: a Antidrogas, a de Direitos Humanos, a de Esportes, de Trabalho e a de Assistência Social. Como parte dessa reestruturação, foi criado o Programa de Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas, que representou ganhos institucionais em relação às técnicas gerenciais de planejamento, orçamento, controle e monitoramento no que tange às políticas sociais, no entanto se caracterizou por ações desarticuladas, de modo que não se consolidou como uma estratégia efetiva de enfrentamento da pobreza (CARNEIRO, 2006 apud PALOTTI, 2008).

No Plano Plurianual de Ação Governamental do período 2008-2011 a Assistência Social foi contemplada com o Programa de Implantação do Suas, que possibilitou avanços na implementação do SUAS no Estado, por meio do cofinanciamento estadual para a criação dos equipamentos de proteção básica e especial, pela implementação de um sistema de transferências de recursos. Hoje, a estrutura da Sedese conta com três subsecretarias: de Assistência Social, de Trabalho e Emprego e de Projetos Especiais; visto que com a Lei Estadual nº 21.693, de 26 de Março de 2015 a Subsecretaria de Direitos Humanos passou a fazer parte da Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania. A finalidade da Sedese, segundo a Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011, é, segundo caput o art. 168, com redação atualizada pela Lei nº 21.693, de 26 de março de 2015:

“planejar, dirigir, executar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado que visem ao fomento e ao desenvolvimento social da população, por meio de ações relativas à assistência social para o enfrentamento da pobreza, ao provimento de condições para a superação da vulnerabilidade social e à formulação e ao fomento das políticas públicas de trabalho e emprego” (MINAS GERAIS, 2011).

Dessa forma, compete à secretaria a implementação de suas atribuições no Suas e, dentro de sua atribuição, formular e coordenar a Política Estadual de Assistência Social. Esta foi

criada pela Lei Estadual nº 12.262, de 1996, que dispõe sobre seus objetivos, diretrizes e organização dentro do Estado e institui o Conselho Estadual de Assistência Social (Ceas)⁶.

Dentre as competências da Subsecretaria de Assistência Social estão o fortalecimento do Suas no Estado, apoio, coordenação, monitoramento e avaliação das atividades de assistência social em âmbito estadual, coordenação e execução das atividades de capacitação, formação e treinamento, apoio às instâncias de deliberação e pactuação, dentre outras (HORTA, 2015, pp. 32).

Em 2009, Minas Gerais constituiu seu próprio sistema de monitoramento das ações socioassistenciais prestadas em seu território: O Sistema de Informação e Monitoramento do Sistema Único de Assistência Social de Minas Gerais - o SIM Suas. Esse sistema possui informações sobre os Conselhos Municipais, os Cras e Creas localizados nos municípios mineiros e permite a produção de indicadores, com o objetivo de subsidiar os gestores municipais e estaduais. No entanto, apesar da criação do SIM Suas, o Estado de Minas Gerais não possui um sistema adequado de monitoramento da ocorrência de vulnerabilidades e riscos sociais que auxiliem a distribuição da oferta dos serviços do Suas em seu território (HORTA, 2015, pp.70).

A gestão do SUAS em Minas Gerais também inclui as ações realizadas pela SEDESE que se relacionam com o apoio e assessoramento técnico aos municípios no que tange à gestão e execução da política. As ações de apoio e assessoramento técnico hoje constituem grandes fragilidades da gestão estadual, visto que o assessoramento técnico acabou se restringindo à troca de e-mails e ao atendimento dos municípios por telefone, e apenas 13% dos municípios mineiros recebeu visita técnica do estado em 2013, segundo dados do Censo SUAS (MDS, 2013).

As inúmeras transformações legais, administrativas e reguladoras citadas anteriormente pelas quais a assistência social passou na história recente exigem que haja treinamento e acompanhamento permanente dos executores das políticas nos municípios. Ainda, é importante ressaltar que poucos municípios realizaram concurso público para esse setor, mantendo a grande rotatividade dos técnicos, mesmo que a Lei Federal e a Lei Estadual tentem promover o amparo para aplicação dos recursos dos Fundos da Assistência com esse objetivo.

⁶ A Lei estabelece que o Ceas seja formado por 20 membros e suas competências incluem a aprovação do Plano Estadual de Assistência Social, apreciação e aprovação da proposta orçamentária e dos planos de aplicação dos recursos do Fundo Estadual de Assistência Social, promover articulações com o Cnas e com os Conselhos Municipais, dentre outras.

Com o intuito de minimizar o problema do treinamento e da capacitação dos gestores sociais, trabalhadores e conselheiros do Suas, em setembro de 2015 a SEDESE lançou o Programa Estadual de Qualificação da Gestão Descentralizada do Suas – Qualifica Suas. Segundo informações fornecidas no site da SEDESE, o programa possui caráter permanente e prevê ações de capacitação em curto prazo para utilização dos recursos de cofinanciamento federal e estadual parados em contas municipais, que hoje somam quase R\$193.000.000,00.

Inicialmente as ações de apoio e assessoramento técnico contemplarão 29 municípios que respondem por 40% dos recursos do cofinanciamento parados nas contas municipais. Como visão de futuro do programa, há o objetivo de contratar empresas especializadas para estender o apoio e assessoramento técnico aos 853 municípios mineiros. O aporte financeiro para o programa prevê mais de 18 milhões de reais a serem executados até 2018.

O Qualifica Suas é estruturado em quatro eixos. O primeiro eixo propõe, com urgência, o assessoramento técnico aos municípios para que regularizem a oferta dos serviços socioassistenciais, a partir da utilização dos recursos paralisados. No segundo eixo, Programa Capacita Suas, está prevista a capacitação da equipe estadual do nível central, diretorias regionais e dos serviços de execução direta do Estado. No eixo 3, a meta é instituir o Núcleo de Educação Permanente de Minas Gerais. Por fim, o quarto e último eixo prevê uma parceria com a Associação Mineira de Municípios (AMM) para estruturar o apoio e a supervisão técnica das diretorias regionais da secretaria.

A criação do Qualifica Suas faz parte da elaboração do Plano de Assessoramento para o Estado. O artigo 23 da NOB-SUAS/2012 estabelece o Pacto de Aprimoramento do Suas como o instrumento pelo qual se materializam as metas e prioridades nacionais relativas ao Suas. No pacto feito entre os estados e a união, foi estabelecida como meta a criação de Planos de Assessoramento técnico nos estados e municípios. Este plano tem como objetivo definir ações sistemáticas e organizadas a serem realizadas pelos estados para apoiar os municípios buscando promover a melhoria da gestão e dos serviços, programas, projetos e benefícios ofertados aos cidadãos, como por exemplo, orientações in loco com foco nas fragilidades específicas de cada município (Síntese Crítica SEDESE, 2015).

4.2.1 O Piso Mineiro de Assistência Social

Em 2010 foi instituído em Minas Gerais o cofinanciamento fundo a fundo aos municípios para a política de Assistência Social, pela criação do Piso Mineiro de Assistência Social. O Piso tem o objetivo de complementar os recursos federais e municipais, e foi implantado progressivamente a partir de 2011, contemplando em 2014 os 853 municípios de Minas Gerais.

A criação do Piso Mineiro representou uma importante conquista para a assistência social em Minas Gerais, no entanto é importante ressaltar que a consolidação dessa conquista não se deu da forma como havia sido previsto. De acordo com as informações do sistema de administração financeira do estado, o repasse do piso é realizado historicamente de forma irregular e com atrasos recorrentes. No ano de 2014, 476 municípios não chegaram a receber nenhuma parcela do Piso Mineiro. Ainda no ano passado, o Estado realizou o pagamento referente às primeiras oito parcelas a 377 municípios, enquanto os demais, 56%, tiveram suas parcelas de janeiro a agosto suspensas pela Resolução SEDESE nº 58/2014 (Síntese crítica SEDESE, 2015).

A regularidade do repasse foi comprometida, principalmente, pela restrição orçamentária e financeira sofrida pelo Fundo estadual de assistência social. É importante ressaltar que o descumprimento do pagamento regular e mensal pelo estado dificulta a utilização do recurso pelas prefeituras, especialmente por se tratar de recursos destinados ao custeio das unidades municipais. Dessa forma, é inevitável que a prestação de serviços seja afetada. Os serviços que mais sofreram impacto foram o trabalho social realizado com famílias nos CRAS (Centros de Referência de Assistência Social), os grupos de convivência e cidadania com mulheres em situação de vulnerabilidade social, a implantação de abrigos para crianças e adolescentes vítimas de violência intrafamiliar, a implantação de abrigos de longa permanência para idosos (asilos) (Síntese crítica da SEDESE, 2015).

Dados do Censo Suas 2013 demonstram que 31% dos CRAS de Minas Gerais possuem estrutura física regular ou insuficiente, do mesmo modo em que 25% das equipes dos CRAS não possuem a quantidade de profissionais considerada adequada. Ainda, 28% das unidades de acolhimento para crianças e adolescentes, 41% das unidades de acolhimento para a população de rua e 67% das unidades que acolhem idosos possuem apenas profissionais de nível médio. Esse quadro aponta para o fato de que, certamente, o repasse regular do Piso Mineiro contribuiria para melhores indicadores. Como agravante dessa

situação precária, está a baixa capacidade institucional das prefeituras, que acaba refletindo na fragilidade da execução dos recursos da área de assistência social.

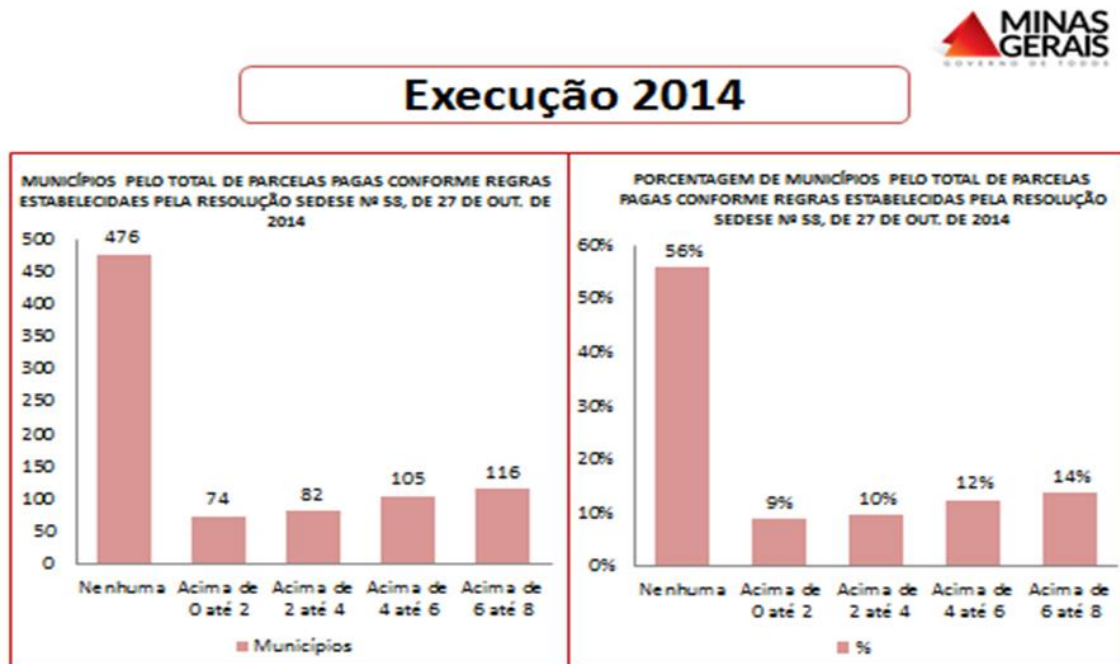
Outro problema levantado pela Síntese Crítica realizada no início de 2015 pela SEDESE aponta para o fato de que:

Quadro 4 – Situação das parcelas do repasse do Piso Mineiro, 2012-2014

ANO	NÚMERO DE PARCELAS A SEREM PAGAS	NÚMERO DE PARCELAS ATRASADAS
2012	12	5 (PAGAS EM FEV. DE 2013)
2013	12	4 (pagas entre março e maio de 2014)
2014	12	4 (AINDA NÃO FORAM PAGAS)

Fonte: Siafi, elaborado por SMC/Subas/Sedese

Figura 2 – Execução do Piso Mineiro em 2014



Fonte: SIAFI Elaborado por SMC/Subas/Sedese.

4.2.2 Os CRAS e CREAS em Minas Gerais

A Proteção Social básica tem como objetivo prevenir situações de risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Seu principal público é a população que vive em territórios em situação de risco social por motivos de pobreza, privação e/ou fragilização de vínculos afetivos relacionais e de pertencimento social. Seu principal objetivo é prevenir a exclusão e processar a inclusão social de famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social, mas nas quais ainda não houve direitos violados ou vínculos comunitários e familiares rompidos (BRONZO; MENDES, 2014, pp.4).

De acordo com Bronzo e Mendes

“Os serviços prestados na proteção básica têm caráter preventivo e pretendem proteger as famílias de situações e/ou ameaças mais graves de violação e vulnerabilidade. Esses serviços são prestados nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e de forma indireta em entidades conveniadas e organizações não governamentais que integram a rede de serviços socioassistenciais” (BRONZO e MENDES, 2014, pp.4)

Hoje, a Proteção Social Básica alcança quase a totalidade dos municípios mineiros, num somatório de 845 municípios, segundo a Munic. de 2013, pesquisa realizada pelo IBGE. Entretanto, é importante expandir a rede de CRAS em Minas Gerais, com o objetivo de dar maior abrangência e capilaridade aos serviços prestados, uma vez que sua abrangência territorial ainda é incipiente quando analisamos o público potencial da proteção básica. De acordo com dados do CadÚnico de dezembro de 2014, existem em Minas Gerais 3.349.794 pessoas com renda média per capita de até R\$77,00, sem levar em conta o valor do complemento do Programa Bolsa Família.

“Três serviços devem ser necessariamente desenvolvidos nos CRAS: Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família – PAIF, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e o Serviço de Proteção Social no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Pessoas Idosas (conforme consta na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais pactuados na Comissão Intergestora Tripartite, 2009). Quanto aos CREAS os serviços incluem o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço de proteção social especializado a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); Serviço de Prestação Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas famílias; Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. (BRONZO; MENDES, 2014, pp.6) ”

Além dos serviços de proteção básica, os CRAS devem exercer a vigilância social nos territórios de sua abrangência, ou seja, devem monitorar os indicadores de vulnerabilidade social para planejarem as ações de proteção social. A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) prevê três níveis de articulação para um CRAS: (a) entre as entidades da rede socioassistencial de proteção básica, sob a responsabilidade do CRAS e do órgão gestor municipal de assistência social, para mapear as famílias e suas vulnerabilidades e organizar os serviços; (b) com os demais serviços da assistência social, que inclui a proteção social especial, para promover a inserção; (c) articulação com outras políticas públicas e sociais, cabendo ao CRAS a responsabilidade de encaminhar e desenvolver ações intersetoriais.

De acordo com Bronzo e Mendes (2014), a Proteção Social Especial se caracteriza pelo foco em famílias em situação precária, em situação de desestruturação familiar, de ruptura total ou parcial dos vínculos comunitários e familiares, em alguns casos com evidente violação de direitos. A proteção social especial é destinada às famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infanto-juvenil, dentre outras (BRONZO; MENDES, 2014, pp.4).

A proteção especial se divide em níveis de complexidade, proteção social especial de média complexidade e de alta complexidade, esse último para condição onde há institucionalização dos indivíduos, em abrigos ou cumprimento de medidas de intervenção, ou que retiram da família a função de proteção e cuidado de seus membros. Nesses casos, os serviços têm caráter curativo e visam restaurar vínculos e garantir direitos, esses serviços são executados pelos Centros de Referência Especializada de Assistência Social (BRONZO; MENDES, 2014, pp.4).

No próximo capítulo, este trabalho pretende identificar se o público da Assistência Social é o mesmo das políticas de Trabalho e Renda, e como essas políticas, hoje tão dissociadas, podem ser integradas com vistas ao atendimento do cidadão mineiro. Ainda, o trabalho pretende identificar se há hoje dentro da SEDESE espaços institucionais que possam promover a intersetorialidade dessas políticas.

5. Contexto atual, desenho das políticas e a integração entre Assistência e Trabalho: o que já existe e o que pode existir

Este capítulo pretende apresentar uma análise dos dados secundários coletados na SEDESE e das entrevistas semiestruturadas realizadas com o corpo técnico da secretaria, conforme apresentado na metodologia que introduziu este trabalho monográfico. No seu desenvolvimento, o capítulo pretende identificar se o público que recorre à Assistência Social é semelhante àquele beneficiário das políticas de Trabalho e Emprego. Do mesmo modo, pretende-se identificar se existe e quais seriam as iniciativas que buscam a integração entre a Assistência e o Trabalho, salientando alguns pontos ou desafios para o alcance desse objetivo.

O capítulo se embasa, em sua totalidade, em dados quantitativos internos fornecidos pelos colaboradores das áreas fim de trabalho e emprego e assistência social da SEDESE; e também em informações concedidas pelos próprios gestores e técnicos que lidam ou já lidaram com as políticas de trabalho e assistência. Como o objetivo deste trabalho é investigar possíveis e potenciais mecanismos e processos intersetoriais para a atuação de um modelo integral de Proteção Social em Minas Gerais, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os três níveis de gestão - estratégico, gerencial e operativo, tal como pontua a literatura sobre os níveis de integração que um modelo integral preconiza.

Ainda, a fim de analisar potenciais formas de integração entre as políticas de trabalho e assistência social, o capítulo também utiliza os dados secundários referentes ao público e aos atendimentos do Sine em Minas Gerais, coletados do sistema de informação do Ministério do Trabalho e Emprego, Base de Gestão de Intermediação da mão-de-obra (BG/IMO); e dados secundários provenientes da base de dados do CadÚnico, fornecida pela Diretoria de Vigilância Social e Monitoramento da Subas. Esses dados foram trabalhados na tentativa de identificar e analisar possíveis semelhanças e interseções entre os públicos das políticas aqui estudadas.

Foram realizadas 6 entrevistas, quais sejam: dois superintendentes da Subte, bem como um subsecretário da pasta de Trabalho e Emprego em Minas Gerais, um ex-superintendente de assistência social da Subsecretaria de Assistência Social (Subas), e um coordenador de unidade do Sine e ex-coordenador de CRAS, ambos em Minas Gerais, especificamente em Belo Horizonte.

O questionário básico aplicado a todos os entrevistados tinha caráter semiestruturado e, na medida em que as respostas foram elaboradas, outras perguntas acabavam se tornando importantes. Dessa forma, o objetivo do questionário não era de colher dados quantitativos, mas de captar o entendimento dos técnicos e gestores sobre: (i) como se dá a articulação entre as políticas de assistência e trabalho em seu desenho; (ii) a forma como as políticas hoje são executadas e se há algum tipo de integração entre elas; (iii) as possibilidades vislumbradas para a integração entre as políticas de assistência e trabalho e, por fim, (iv) a agenda presente em Minas Gerais para a atuação integrada das políticas aqui analisadas e qual o papel da Sedese nesse contexto. As entrevistas foram estruturadas tendo como pano de fundo a discussão teórica realizada nos capítulos anteriores desse trabalho, especialmente quanto à perspectiva da intersectorialidade nas políticas sociais.

Este capítulo está dividido em cinco partes. Inicialmente pretende-se identificar como os públicos das políticas de Assistência Social e Trabalho e Emprego se articulam, se existe uma semelhança entre eles ou até mesmo uma interseção que possa nos dar uma ideia do potencial de execução de um sistema integral de proteção social em Minas Gerais, via articulação de dois campos de políticas. A segunda parte procura identificar, no desenho das políticas de assistência e trabalho, se há uma articulação e uma perspectiva de intersectorialidade entre elas, e ainda se há hoje em Minas Gerais uma agenda para promover essa intersectorialidade. Na terceira parte procura-se analisar, com base nas entrevistas realizadas, a execução dessas políticas em Minas Gerais, investigando possíveis práticas de integração que já ocorram hoje no atendimento ao cidadão, especialmente aquele em situação de vulnerabilidade social. Na quarta parte o objetivo se dá na tentativa de apurar possibilidades de integração entre assistência e trabalho, quais obstáculos e como essa interlocução se materializaria, nos níveis estratégico, gerencial e operativo. A quinta parte do presente capítulo pretende sondar se a integração entre as políticas de Assistência Social e Trabalho e Emprego constam hoje na agenda governamental e as possibilidades e desafios nesse sentido para Minas Gerais.

5.1 O público da política de Assistência Social e Trabalho e Emprego

Para entender melhor as características das políticas de Assistência Social e Trabalho e emprego, e analisar possibilidades de integração e execução integralizada entre essas políticas, é preciso analisar o público beneficiário de cada uma e suas especificidades, condição fundamental para o enfoque integral, qual seja, um público comum sobre o qual os dois campos de políticas atuam conjuntamente. Tem-se que, de acordo com a Política

Nacional de Assistência Social (PNAS), o público beneficiário da Assistência Social é constituído por cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, como:

“[...]famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social.” (PNAS, 2005, pp.34)

Em resumo, pode-se dizer que o público da assistência social é a população em situação de vulnerabilidade social, que por sua vez, deve ser cadastrada no Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico.

No que tange ao mundo do trabalho, o público beneficiário do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda é, pragmaticamente, o trabalhador, que aqui é entendido como qualquer pessoa acima de 16 anos que busca sua inserção no mercado de trabalho, seja ele formal ou não. De acordo com o Termo de Referência para a Elaboração do Plano Plurianual do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, documento elaborado com base em consultas públicas realizadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego, com aprovação do CODEFAT, o público prioritário do SPETR se compõe por:

- a) *Trabalhadores sem ocupação cadastrados na intermediação de mão de obra e/ou beneficiários das demais políticas públicas de trabalho e renda, particularmente ações de primeiro emprego e seguro desemprego; e*
- b) *Pessoas que trabalham em condição autônoma, por conta própria, cooperativada, associativa ou autogestionária, ou outras formas de economia solidária.*

Dessa breve definição do que seriam os públicos beneficiários da Assistência Social e do Trabalho e Emprego, podemos inferir que os públicos específicos do Suas e do SPETR possuem características comuns, o que nos leva a crer que esses públicos podem possuir carências a serem atendidas tanto no âmbito da assistência social quanto no âmbito do mundo do trabalho.

Quem é o público atendido em cada uma dessas políticas em Minas Gerais?

Para responder a isso, ambos os públicos foram analisados por um recorte de renda, escolaridade e raça. Para a análise foram utilizados os dados do CadÚnico de 2015 como

público da Assistência Social e o perfil de todos os cidadãos atendidos pelas unidades do Sine em 2014, com dados extraídos da base de dados do Portal Mais emprego, BG/IMO, sistema de monitoramento e análise de dados das políticas de trabalho e emprego do MTE. Para que os dados levantados fossem comparáveis, os dados do CadÚnico tiveram recorte etário para pessoas maiores de 16 anos, visto que essa é a idade mínima para atendimento nos Sines, visto que abaixo dessa idade é considerado trabalho infantil.

Quadro 5 – Escolaridade CadÚnico MG para pessoas maiores de 16 anos

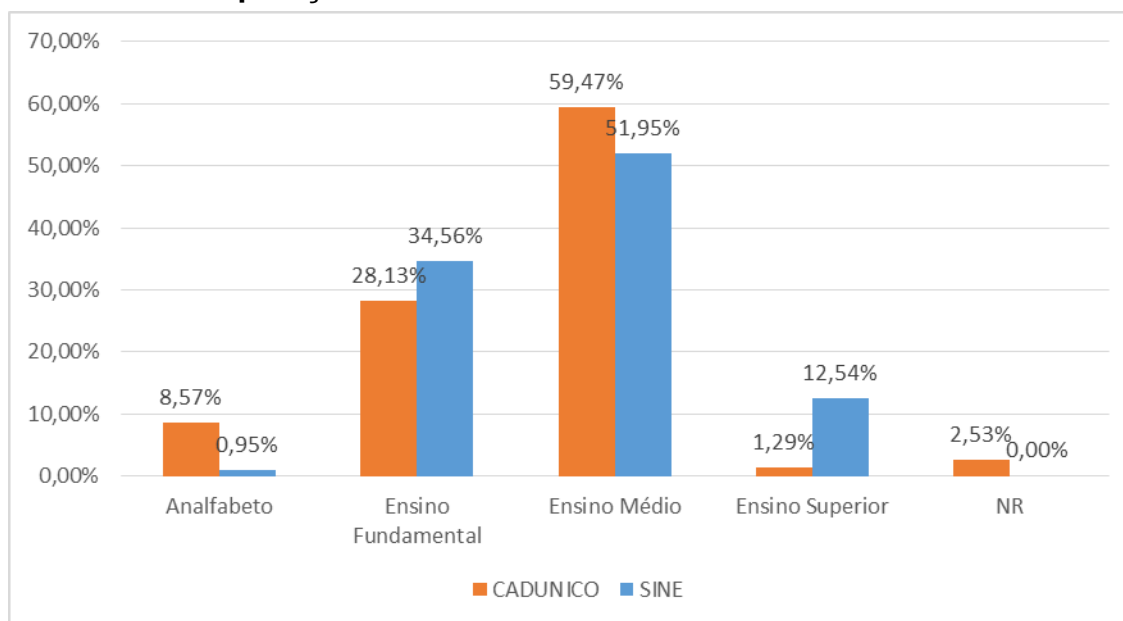
ESCOLARIDADE	PESSOAS	PERCENTUAL
ANALFABETO	473921	8,27%
CLASSE DE ALFABETIZAÇÃO	17466	0,30%
ENSINO FUNDAMENTAL	1611506	28,13%
ENSINO MÉDIO	3407513	59,47%
ENSINO SUPERIOR	74171	1,29%
NR	144833	2,53%

Fonte: elaboração própria, dados do CadÚnico

Quadro 6 - Escolaridade Sine MG

ESCOLARIDADE	PESSOAS	PERCENTUAL
ANALFABETO	4.447	0,95%
FUNDAMENTAL INCOMPLETO	111.422	23,78%
FUNDAMENTAL COMPLETO	50.549	10,79%
FUNDAMENTAL (SOMA)	161.971	34,56%
ENSINO MÉDIO COMPLETO	69.082	14,74%
ENSINO MÉDIO COMPLETO	174.368	37,21%
ENSINO MÉDIO (SOMA)	243.450	51,95%
ENSINO SUPERIOR INCLOMPLETO	28.847	6,16%
ENSINO SUPERIOR COMPLETO	29.925	6,39%
ENSINO SUPERIOR (SOMA)	58.772	12,54%
NR	3	0,00%

Fonte: elaboração própria, dados BG/IMO

Gráfico 7: Comparação Escolaridade entre CadÚnico e Sine

Fonte: elaboração própria, dados BG/IMO e CadÚnico

De acordo com os dados apresentados acima, pode-se perceber que o CadÚnico possui um percentual de pessoas analfabetas ou em processo de alfabetização bem maior do que aqueles que recorrem às unidades do Sine. Diante disso, podemos inferir que essa situação se deve pelo fato de que os serviços do Sine exigem ao menos o ensino fundamental completo. De qualquer forma, é importante identificar que ambos os públicos se concentram na faixa do ensino fundamental e médio, em percentuais semelhantes. No entanto há que se observar que o percentual de pessoas usuárias do Sine com ensino superior chega a ser

quase 10 vezes maior que o público do CadÚnico com igual escolaridade (MINAS GERAIS, 2015).

No que tange à renda temos os seguintes dados:

Quadro 7 – CadÚnico maior de 16 anos por renda

RENDA FAMILIAR PER CAPTA	PESSOAS	PERCENTUAL
ATÉ 1/4 DE SM	3212451	56,07%
1/4 A 1/2 SM	1525689	26,63%
1/2 A 1 SM	833994	14,56%
1 A 3 SM	153567	2,68%
MAIS DE 3 SM	3709	0,06%

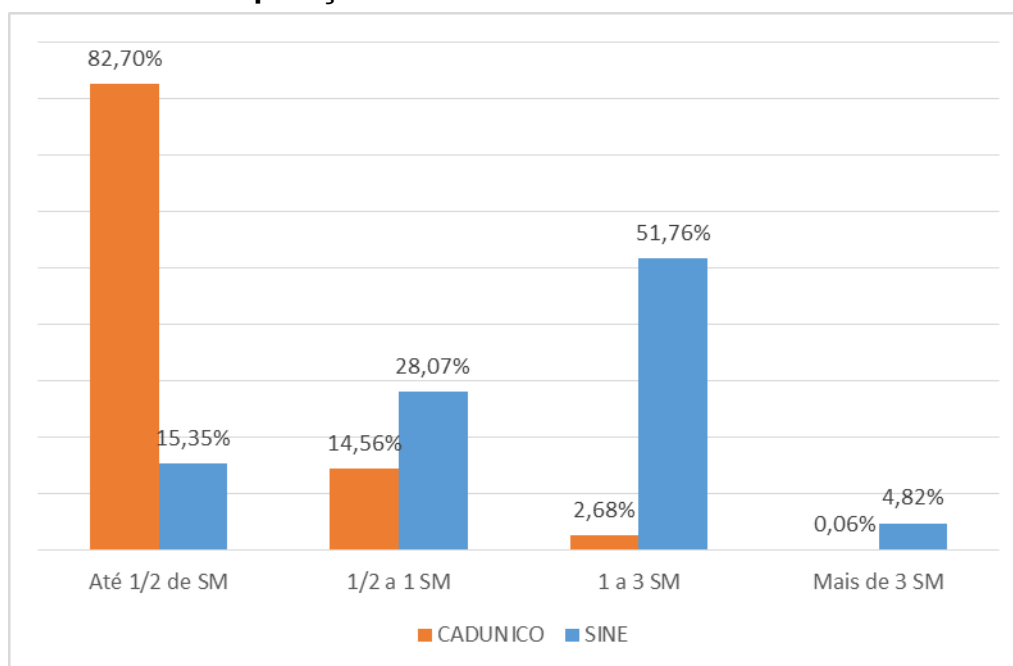
Fonte: acervo Sedese

Quadro 8– Usuários do Sine por renda, 2014

RENDA FAMILIAR PER CAPTA	PESSOAS	PERCENTUAL
ATÉ 1/2 SM	1275	15,35%
1/2 A 1 SM	2331	28,07%
1 A 2 SM	3607	43,44%
2 A 3 SM	691	8,32%
MAIS DE 3 SM	400	4,82%

Fonte: acervo SEDESE

Gráfico 8 – Comparação Renda CadÚnico e SINE



Fonte: elaboração própria com dados do CadÚnico e do Sine

Quando o item de análise é a renda, pode-se perceber que o público beneficiário do Sine se concentra na faixa de renda de 1 a 3 salários mínimos, enquanto os cadastrados no CadÚnico se concentram fortemente na faixa de renda de até meio salário mínimo per capita. Com base nesses dados identificamos que ambos os públicos apresentam a característica da vulnerabilidade de renda, visto que nas duas fontes de dados o percentual de pessoas com renda maior de três salários mínimos é bastante pequeno. A situação ora apresentada só se agrava quando analisados os números absolutos de atendimento do Sine, muito inferiores às pessoas cadastradas no CadÚnico, o que nos leva a refletir sobre a abrangência e capilaridade do atendimento das políticas de trabalho, emprego e renda.

Uma possível articulação entre as políticas de assistência social e trabalho e emprego poderia se dar por meio das políticas de qualificação profissional, em especial o Pronatec, que consta no Acessuas no eixo de encaminhamento para inclusão produtiva, e pretende promover a qualificação social e profissional do trabalhador que quer se inserir ou reinserir no mercado de trabalho. De acordo com dados do relatório executivo do Pronatec Minas, o programa possui hoje em seu universo 644 cursos de Formação Inicial e Continuada – FIC, que variam de 160 a 400 horas/aula e possuem como requisitos de escolaridade mínima para matrícula estar entre ensino fundamental incompleto e ensino médio completo. Ainda, o Programa possui 220 cursos técnico-profissionalizantes que exigem, para matrícula, ou o ensino médio completo ou que o aluno o esteja cursando. Assim, sob a perspectiva da potencialidade, temos abaixo uma tabela que analisa o universo de cursos que o público de ambas as políticas poderia acessar, tendo como base sua escolaridade⁷. Em relação ao Pronatec, é importante ressaltar que o acesso aos cursos está associado à disponibilidade do curso no município, que depende por sua vez da pactuação do Ministério da Educação – MEC.

Quadro 9: Possibilidade de acesso a cursos Pronatec pelo público CadÚnico e Sine

ESCOLARIDADE	CURSOS	CADUNICO	SINE
ANALFABETO	0%	8,57%	0,95%
ENSINO FUNDAMENTAL	65,16%	28,13%	34,56%
ENSINO MÉDIO	34,84%	59,47%	51,95%
ENSINO SUPERIOR	0%	1,29%	12,54%
NR	0%	2,53%	0,00%

Fonte: acervo SEDESE

⁷ A análise nesse caso se prejudica pelo fato de que o CadÚnico não fornece informações sobre a escolaridade entre ensinos completos ou incompletos. Sendo assim, considera-se ensinos completos e incompletos como apenas um grupo, o que pode gerar algumas distorções.

Vê-se que existem enormes diferenças em termos de escolaridade e renda significativas entre os públicos que acessam as diferentes políticas (assistência, via CADÚnico, Sine e Pronatec) em MG. O público do CADÚnico é, potencialmente, também público das políticas de trabalho e renda, mas nem sempre essa potencialidade encontra meios para sua realização. Como diz um dos entrevistados,

“O problema do acesso do público do bolsa família aos cursos de qualificação, inicialmente, é que a inserção no mercado de trabalho não é a primeira necessidade do público do CadÚnico. Em Contagem, por exemplo, se pôde observar que 65% das pessoas inscritas no CadÚnico eram monoparentais e desses 61% monoparental feminino, ou seja, a família é só a mulher e os filhos. Uma mulher como líder de uma família com seus filhos em uma região de vulnerabilidade e risco social, para trabalhar tem que pegar um ônibus, vai ficar no mínimo 9h no trabalho e ainda tem que pegar outra condução pra voltar pra casa. A mulher vai ficar de 10 a 12h fora de casa caso queira trabalhar no mercado formal, e com os filhos muito provavelmente sem escola integral e sem alguém para cuidar, enquanto a mãe trabalha fora”.
(Superintendente da pasta de trabalho)

Disso podemos observar que a potencialidade de inserção das pessoas beneficiárias da assistência não necessariamente se traduz no efetivo acesso dessas pessoas nos cursos de qualificação. Isso se deve, como podemos inferir, às condições de vulnerabilidade que são características especiais dos inscritos no CadÚnico.

Somado a esse contexto, uma observação feita por um dos entrevistados aponta que muitas vezes os cursos do Pronatec oferecem vagas que não se traduzem em oportunidades de trabalho no município de sua realização. E, ainda, especialmente no que tange aos cadastrados no CadÚnico, há um “gap” na escolarização que precisa ser ultrapassado para que o público vulnerável acesse os cursos de qualificação, isso se deve em grande parte pelas condições de vulnerabilidade, características desse público. Ou seja, para que as pessoas beneficiárias dos CRAS e CREAS consigam acessar os cursos de qualificação, muitas vezes precisarão frequentar cursos que elevem sua escolaridade formal antes, como os cursos de Educação para Jovens e Adultos e outros programas de Elevação da Escolaridade.

De acordo com outro entrevistado

“A qualificação pode ser o primeiro ativo para o empoderamento da pessoa e para fazer com que ela consiga gerar renda, a qualificação pode ser a forma de fazer com que as pessoas em situação de vulnerabilidade consigam gerar renda mais no mercado formal do que no mercado informal. Isso porque o mercado formal exige requisitos de escolaridade formal que são associados à qualificação, e é muito frágil depositar as expectativas de geração de renda de pessoas vulneráveis apenas na qualificação, isso porque um curso de 200h não garante que uma pessoa com um déficit na educação esteja qualificada e apta a ingressar no mercado de trabalho formal, mas já é um primeiro ativo pra aumentar o capital humano e

capital social do indivíduo, e às vezes pela rede formada no curso de qualificação é que a pessoa consegue uma forma de gerar renda”. (Superintendente da pasta de trabalho)

Na visão da ex-coordenadora do CRAS, para que as políticas de trabalho consigam abarcar o público da assistência social, é preciso que as políticas sejam realizadas especificamente para essas pessoas em condição de vulnerabilidade, dadas as suas especificidades, que os diferem daquelas pessoas que recorrem ao aparelho do Sine.

Sendo assim, mesmo que observemos na tabela acima que a maioria dos cursos FIC do Pronatec são passíveis de acesso tanto pelo público do Sine quanto pelos inscritos no CadÚnico, não significa que, especialmente este último, consiga acessar de fato os cursos de qualificação profissional ofertados pelo Pronatec. Quantos, dentre os beneficiários do Pronatec, são beneficiários do Bolsa Família? Para essa pergunta não encontramos resposta.

No que tange à potencialidade de acesso ao serviço de intermediação de mão-de-obra, os dados foram cruzados de acordo com a exigência de escolaridade para as vagas disponíveis no Sine em 2014.

Quadro 10 – Possibilidade de acesso a vagas de emprego pelo público CadÚnico e Sine

ESCOLARIDADE	VAGAS	CADUNICO	SINE
ANALFABETO	0,11%	8,57%	0,95%
ENSINO FUNDAMENTAL	39,42%	28,13%	34,56%
ENSINO MÉDIO	32,62%	59,47%	51,95%
ENSINO SUPERIOR	2,44%	1,29%	12,54%
NR	25,41%	2,53%	0,00%

Fonte: acervo SEDESE

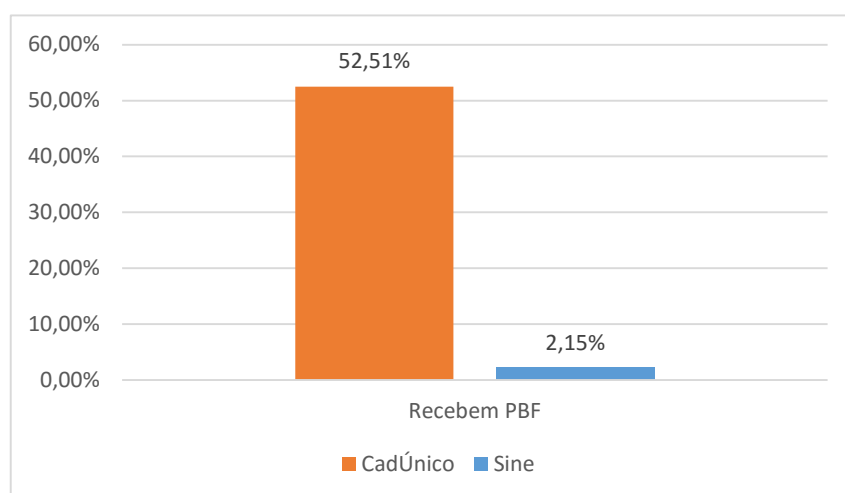
Como se pode observar, a escolaridade exigida pelo empregador atendido pelo Sine se concentra no ensino fundamental e no ensino médio, o que faz com que haja grande capacidade de serem acessadas pelos públicos do CadÚnico e do Sine. No entanto mais uma vez se observa a necessidade de um esforço no sentido de aumentar a escolaridade destes públicos, como alternativas se ressalta a Escolaridade para Jovens e Adultos (EJA) e outros programas de elevação da escolaridade.

De acordo com um dos entrevistados,

“Existe uma grande dificuldade de fazer com que essas pessoas (inscritas no CadÚnico) concluam o ensino formal, por outro lado a escolaridade mínima é necessária para as atividades do mercado de trabalho, de modo que essa questão acaba sendo um trade-off”. (Superintendente da pasta de trabalho)

Ainda, dentro da análise de complementaridade dos públicos da Assistência Social e das políticas de Trabalho e Emprego, é interessante analisar se as condições de vulnerabilidade se encontram em ambos os públicos. Nesse sentido foram usados os dados de beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) tanto nos inscritos do CadÚnico quanto dos usuários do Sine. O PBF é um bom indicador nesse sentido, por se tratar de um programa de transferência de renda com condicionalidades, cujo critério de elegibilidade é: famílias pobres ou extremamente pobres, e que possuem entre seus membros gestantes, nutrizes, crianças de zero a doze anos ou adolescentes de até dezessete anos de idade. (BRASIL, 2004)

Gráfico 9: Beneficiários do Bolsa Família do Sine e do CadÚnico



Fonte: elaboração própria, CadÚnico e BG/IMO

Conforme podemos observar, o percentual de pessoas beneficiárias do Bolsa Família inscritas no CadÚnico em Minas Gerais é bastante significativo, e isso se deve especialmente pelo fato de que a inscrição nesse cadastro é condição para recebimento do benefício. No entanto, quando analisamos o público que acessa as políticas de trabalho e emprego, observamos que apenas 2,15% dessas pessoas são beneficiárias do PBF. Várias análises podem ser feitas diante dessas informações, mas, a mais relevante delas nesse caso é de que o CadÚnico apresenta um número consideravelmente maior de pessoas em condição de vulnerabilidade, situação que só se agrava quando analisados os dados absolutos.

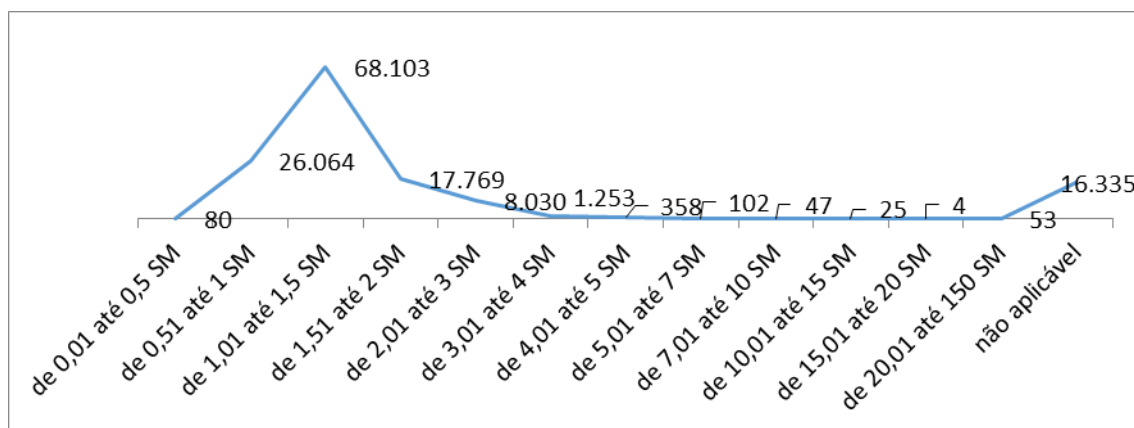
Essa hipótese é confirmada pelos entrevistados e, especialmente na visão de um dos Superintendentes da pasta de trabalho,

“as especificidades do público da Assistência Social, em relação às condições de vulnerabilidade, faz com que esse público exija uma atenção especial na oferta de políticas, esse público precisa contar com acompanhamento e monitoramento da sua condição após oferta do serviço, a vulnerabilidade está muito relacionada ao contexto que você vive, às condições que você vive e com que você vive, quais os serviços públicos que você consegue acessar. E aí, como os serviços se articulam dentro daquele território e pra fora daquele território no sentido da proteção social”.

Outra análise que também pode ser feita com os dados do Bolsa Família é que um dos critérios de elegibilidade do programa é a renda *per capita* das famílias, que deve ser de no máximo R\$154,00. Nesse sentido há um entendimento de que o mercado formal para essas famílias é um inibidor, visto que os postos formais de trabalho possuem remuneração mínima de um salário mínimo, o que aumentaria a renda *per capita* das famílias e faria com que elas não fossem mais elegíveis ao recebimento do PBF. Trabalhando no mercado informal, que não dispõe de dados sistematizados de maneira satisfatória e confiável, os beneficiários do bolsa família conseguem extrair rendas maiores sem, no entanto, terem que abdicar do benefício.

Especialmente quando analisamos a média salarial das vagas do Sine, que gravita entre 1 e 2 salários mínimos, conforme gráfico abaixo e, assim, não proporcionaria um ganho de renda à família suficiente para que ela possa abdicar do benefício do PBF sem prejuízo ao seu sustento e de sua família. Essa hipótese foi confirmada pelo Superintendente da pasta de trabalho. Segundo ele além de inibidor, o mercado formal de trabalho é um obstáculo à manutenção da dinâmica familiar e comunitária das pessoas em condição de vulnerabilidade, visto que as regiões de vulnerabilidade social não possuem infraestrutura suficiente para que as mães e pais passem boa parte do dia fora de casa.

Gráfico 10 – Vagas disponibilizadas no equipamento Sine MG, por salário, em 2014



Fonte: acervo SEDESE

5.2 Articulação no desenho das políticas e a agenda governamental

Esta seção pretende identificar, com base nas entrevistas e nas informações levantadas na pesquisa documental realizadas, se há uma articulação no desenho das políticas de Assistência Social e Trabalho e Emprego, inicialmente em âmbito federal e posteriormente em relação às políticas públicas de Minas Gerais. Retomando o embasamento teórico feito no primeiro capítulo deste trabalho, os sistemas de proteção social, sob a perspectiva da integralidade e dos direitos, permitem articular políticas de proteção e promoção social. Assim, a proteção social assume a responsabilidade de assegurar emprego e fomentar o trabalho decente, bem como deve identificar a demanda daqueles que não têm acesso às políticas a fim de fazer com que essas sejam universais, garantindo sua cobertura e qualidade, sem esquecer que um sistema integral pressupõe uma gestão especializada e eficiente (CECCHINI e MARTÍNEZ, 2011, pp. 127)

Uma breve análise das normativas das políticas de trabalho e de assistência indica que, se há uma perspectiva de interlocução dessas políticas, ela se encontra por parte da assistência em relação ao trabalho. Não há, dentro das normativas de trabalho e emprego, referência à necessidade de integração com a proteção social.

Em contrapartida, os resultados encontrados na análise dos marcos regulatórios da Assistência Social, mostram que a articulação com o trabalho é uma questão existente no âmbito da proteção social, ainda que de maneira incipiente. A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), estabelece em seu artigo segundo “a promoção da integração ao mercado de trabalho como um dos objetivos da Política de Assistência Social”.

Outra menção às políticas de trabalho e emprego encontrada nas normativas da Assistência Social é uma resolução do Conselho Nacional de Assistência Social, a Resolução nº 33, de 28 de novembro de 2011, que “define a promoção da integração ao Mercado de Trabalho no campo da assistência social e estabelece seus requisitos” (CNAS, 2011).

A resolução em questão estabelece que:

Art. 1º. *Para efeito desta resolução fica estabelecido que a promoção da integração ao mercado de trabalho no campo da assistência social deve ser entendida como integração ao “mundo do trabalho”, sendo este um conceito mais amplo e adequado aos desafios da política de assistência social;*

Art. 2º. *Definir que a Promoção da Integração ao Mundo do Trabalho se dá por meio de um “conjunto integrado de ações das diversas políticas cabendo à assistência social ofertar ações de proteção social que viabilizem a promoção do protagonismo, a participação cidadã, a mediação do acesso ao mundo do trabalho e a mobilização social para a construção de estratégias coletivas”.*

Art.3º. *Estabelecer como requisitos básicos para as ações de promoção da integração ao mundo do trabalho no âmbito da assistência social:*

- I. *Referenciamento na rede socioassistencial, conforme organização do Sistema Único de Assistência Social - SUAS;*
- II. *Articulação com as demais políticas públicas implicadas na integração ao mundo do trabalho;*
- III. *Atuação em grupos com foco no fortalecimento de vínculos e desenvolvimento de atitudes e habilidades para a inserção no mundo do trabalho com monitoramento durante este processo;*
- IV. *Promoção da formação político-cidadã, desenvolvendo e/ou resgatando e/ou fortalecendo o protagonismo através da reflexão crítica permanente como condição de crescimento pessoal e construção da autonomia, para o convívio social;*
- V. *Garantia da acessibilidade e tecnologias assistivas para a pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida, viabilizando a condição de seu alcance para utilização com segurança e autonomia dos espaços, mobiliários, tecnologias, sistemas e meios de comunicação, conforme o conceito do desenho universal e as normas da ABNT;*
- VI. *Promoção dos apoios necessários às pessoas com deficiência e suas famílias para o reconhecimento e fortalecimento de suas potencialidades e habilidades à integração ao mundo do trabalho;*
- VII. *Execução de programas e projetos que qualifiquem os serviços e benefícios socioassistenciais;*
- VIII. *Articulação dos benefícios e serviços socioassistenciais na promoção da integração ao mundo do trabalho”. (CNAS, 2011)*

De acordo com o Superintendente da pasta de trabalho,

“O CNAS fala muito do campo do trabalho, pois entende que a Assistência Social se relaciona com o trabalho através do que ele chama de mundo do trabalho, no entanto na tipificação nacional dos serviços socioassistenciais não está colocada a questão do mundo do trabalho, essa questão não é tipificada na assistência”.

Ainda de acordo com o mesmo entrevistado, com base na resolução do CNAS é papel da Assistência Social fortalecer as famílias e os usuários para que eles possam acessar o mundo do trabalho, o CRAS faz assim ações de acompanhamento da família, ajudando na preparação, fazendo oficinas de integração ao mundo do trabalho que visam apresentar para o usuário como ele deve se apresentar, quais os requisitos, ações para trabalhar as relações interpessoais e de sociabilidade, promovendo o fortalecimento do potencial da pessoa para que ela possa acessar o mundo do trabalho.

No que tange ao âmbito federal, a resolução acima descrita do CNAS se materializou na criação do Acessuas Trabalho. Dentre seus objetivos, encontram-se a mobilização, o encaminhamento e o assessoramento para acesso a cursos de capacitação, formação profissional e outras ações de inclusão produtiva (BRASIL, 2015b).

O público priorizado pelo programa está exposto na tabela abaixo:

Tabela - Usuários - Populações urbanas e rurais em situação de vulnerabilidade e risco social com idade entre 16 e 59 anos, em especial:

- Famílias e indivíduos com perfil do Plano Brasil Sem Miséria;
- Pessoas inscritas no CADÚNICO;
- Pessoas com deficiência beneficiárias do BPC;
- Jovens egressos do serviço de convivência para jovens;
- Egressos do Sistema Socioeducativo;
- Famílias com presença de situação de trabalho infantil;
- População de Rua;
- Famílias com crianças em situação de acolhimento provisório;
- Adolescentes e jovens egressos do serviço de acolhimento;
- Indivíduos e famílias moradoras em territórios de risco em decorrência do tráfico de drogas;
- Indivíduos egressos do sistema penal

Fonte: Brasil (2015b)

Conforme apresentado no capítulo anterior, o Acessuas é composto por quatro eixos, quais sejam: mobilização, articulação e integração com outras políticas, encaminhamento e verificação da efetividade. À assistência social cabe a mobilização, que consiste na identificação do público alvo, sensibilização e orientação às famílias sobre as oportunidades de participação em cursos de capacitação, qualificação profissional e inclusão produtiva. A

política de trabalho, por sua vez, ficaria responsável pelas ações de qualificação profissional, no entanto nesse ponto a assistência social daria sua contribuição por meio de reuniões periódicas com os ofertantes dos cursos para levantamento das demandas.

De acordo com Cecchini e Martínez (2011), a estruturação por eixos permite visualizar a interação entre as diversas políticas, no sentido horizontal, e verificar os pontos de contato existentes e necessários entre elas, bem como entre as distintas instâncias governamentais, no sentido vertical, para constatar o papel exercido por cada dos entes na implementação das políticas e em sua coordenação. (DINIZ, 2015 *apud* CECCHINI e MARTÍNEZ, 2011)

De acordo com a Superintendente da pasta de trabalho,

“A integração em âmbito nacional está sendo realizada basicamente pela área da assistência social, não há esse protagonismo do Ministério do Trabalho e Emprego, quando a assistência separa um recurso como o Acessuas e o Pronatec Brasil Sem Miséria, que tem recurso próprio e levantamento de demanda específico, além de ser validado pelos conselhos de assistência, já é uma forma de estabelecer a integração com a qualificação e o Acessuas”.

Na visão do Subsecretário de Trabalho e Emprego,

“Um grande desafio ao Acessuas é a mobilização das famílias, os cursos ofertados, as famílias muitas vezes buscam um posto de trabalho que não está na mesma perspectiva da sua escolaridade, é preciso trabalhar com o usuário as etapas, o posto que o usuário reivindica está muito além da escolaridade que ele apresenta. Existe muita dificuldade de formação escolar formal e elevação de escolaridade, é um grande desafio da assistência. O acessuas é um esforço importante, principalmente pelas suas ações serem voltadas para as características do público da assistência, o formato dele é muito específico para as características do público da assistência e para a permanência desse público onde ele for inserido. As turmas do Acessuas têm baixíssima evasão”.

No que tange ao âmbito Estadual, a ex-coordenadora do CRAS argumenta que no que diz respeito ao estado,

“Não conhece nada da política de trabalho e nunca percebeu uma articulação com a assistência, e hoje também não identifica. O que é identificado são as ações do município e do governo federal, nada do governo estadual. O contato do CRAS com o mundo do trabalho se restringe aos cursos de qualificação, e aí ou o esforço vem do Pronatec, com a disponibilidade de vagas pela gerência do bolsa família, ou por meio dos centros de qualificação municipais, ou da AMAS e da ASSPROM no caso de trabalho protegido do jovem. Inclusive financiamento do estado era uma coisa que não existia do ponto de vista das ações do trabalho”.

Para ampliar a integração da assistência social com o mundo do trabalho é essencial que o poder público estadual atue como coordenador e, além de seguir as diretrizes federais, é importante que faça com que elas de fato se materializem enquanto políticas públicas. No que tange à SEDESE, uma iniciativa nesse sentido é a inserção da integração da assistência social às demais políticas visando à inserção no mundo do trabalho por meio da inclusão deste objetivo em seu planejamento estratégico atual, vigente no período de 2015 a 2018.

O documento do planejamento estratégico da SEDESE contém as diretrizes para que as áreas da secretaria planejem suas ações no período de sua vigência, desenvolvendo programas e projetos que contemplem os objetivos estruturantes presentes no mapa estratégico, que segue anexo.

Como se pode observar no anexo, dentre os objetivos finalísticos da Secretaria se encontra “População vulnerável incluída produtivamente por meio da ação integrada do trabalho e da assistência social”. Mesmo que a resolução CNAS nº33 de 2011 e a versão atualizada da LOAS prevejam a atuação da assistência social com outras políticas a fim de promover a integração ao mundo do trabalho, percebe-se que há um objetivo, por parte da SEDESE, em conseguir inicialmente uma integração das políticas sob sua responsabilidade.

Nogueira (2009), argumenta que para que haja uma coerência entre as políticas públicas é essencial que os objetivos buscados por elas sejam comuns, do mesmo modo em que os resultados e impactos almejados. A coerência entre as políticas remete à noção de unidade e integração entre os objetivos e estratégias para alcançar os meios mais adequados para que ela se materialize. Os “meios” aos quais o autor se refere são as políticas públicas operacionalizadas de forma abrangente e intersetorial por meio de seus programas, projetos e atividades. Ainda segundo Nogueira (2009), essa coerência das políticas se operacionaliza através da articulação lógica entre a visão do ente governamental, a estratégia, os objetivos e as políticas a serem executadas. (NOGUEIRA, 2009, pp.8)

Sob a luz da literatura de Nogueira (2009), podemos identificar, então, que o Estado de Minas Gerais pretende institucionalizar a coesão entre as políticas de Assistência Social e Trabalho e emprego por meio do estabelecimento de objetivos estratégicos comuns às políticas sob responsabilidade da SEDESE. Esses objetivos, por sua vez, devem se materializar nas políticas públicas a serem operacionalizadas nos próximos anos, tendo como base o Planejamento Estratégico da secretaria para o próximo quadriênio.

5.3 A execução das políticas em Minas Gerais, o que já existe de integração

De acordo com as entrevistas, o que se percebe hoje em Minas Gerais em relação à execução das políticas de assistência social e trabalho é que as experiências de uma possível integração que ocorrem hoje não são experiências com um embasamento institucionalizado. A coordenadora do SINE, por exemplo, disse que existe um movimento de assistentes sociais que trabalham no CRAS de irem ao Sine solicitar as vagas que estão disponíveis para que elas sejam divulgadas no aparelho da Assistência Social. A ex-coordenadora do CRAS, por sua vez, relata a mesma experiência. Segundo ele as ações hoje existentes que tentam promover uma articulação se dão em grande parte das vezes por uma proatividade dos assistentes sociais em recorrerem aos Sines para fazerem parcerias e divulgarem as vagas e cursos de qualificação disponíveis no CRAS.

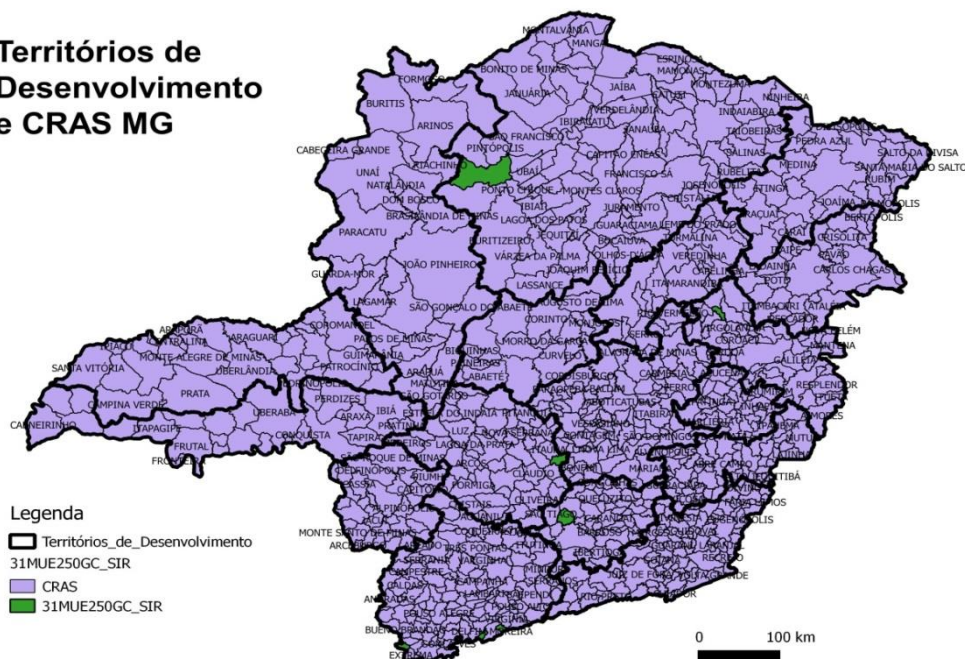
Ainda, a ex-coordenadora do CRAS foi categórica em afirmar que parte considerável das pessoas que chegam ao CRAS procura, na verdade, uma forma de gerar renda ou uma política de emprego, o que por si só já indica uma necessidade de integração entre as políticas de trabalho e assistência. Na visão da coordenadora do Sine, no entanto, nunca se observou demandas do CRAS no Sine. Segundo ela, isso se dá porque existe uma ideia por parte do CRAS de que só a prefeitura opera o Sine, de modo que não há procura nas unidades operadas pelo Estado. A entrevistada ponderou também que a única procura que já viu na unidade do Sine pelo público do CRAS foi para o serviço de emissão de carteira de trabalho.

Conforme já foi desenvolvido nos capítulos anteriores, os serviços de assistência social são divididos entre os serviços de baixa complexidade, oferecidos no CRAS, de média complexidade, oferecidos pelos CREAS, e de alta complexidade, que envolve o atendimento em Casas Lares, Albergues, entre outros.

Abaixo seguem os mapas que indicam a cobertura do equipamento da Assistência Social no Estado por território de desenvolvimento.

Mapa 2 – CRAS por Território de Desenvolvimento

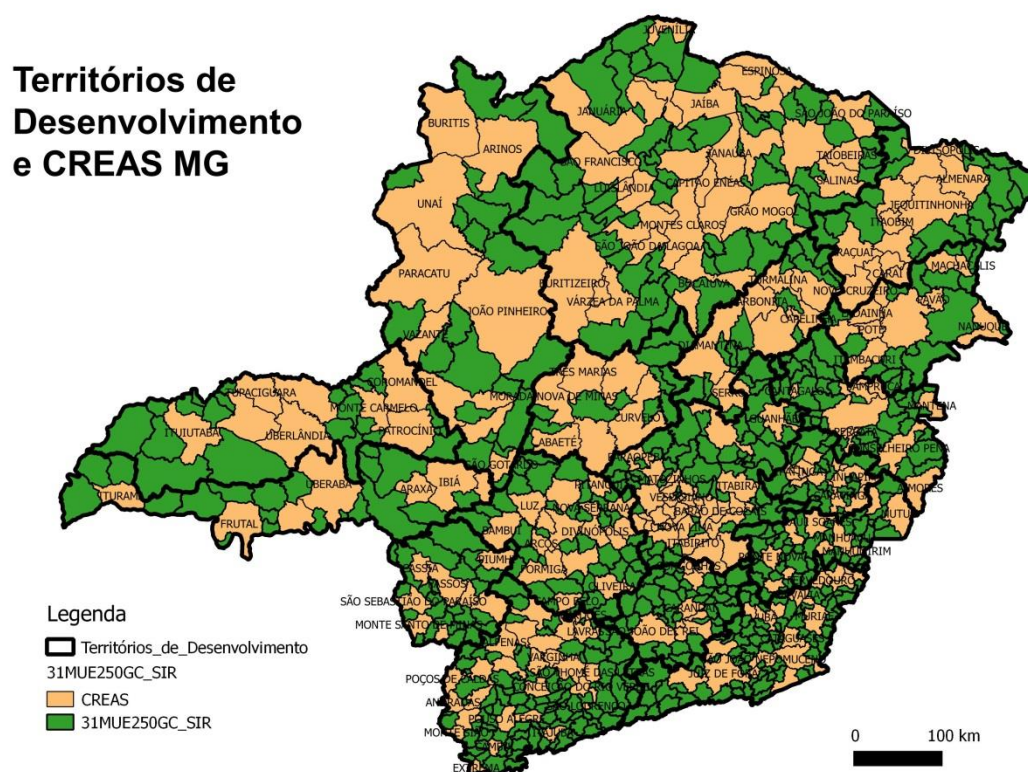
Territórios de Desenvolvimento e CRAS MG



Fonte: CadÚnico, elaboração DIVISIM/SUBAS

Conforme se pode observar no mapa acima, a cobertura do atendimento dos CRAS é quase completa no Estado de Minas Gerais. O atendimento abrange 846 dos 853 municípios mineiros, o que corresponde a 99,17% da totalidade do território estadual de acordo com dados do CensoSuas (2014).

Mapa 3 – CREAS por território de desenvolvimento



Fonte: CensoSuas, elaboração DIVISOM/SUBAS

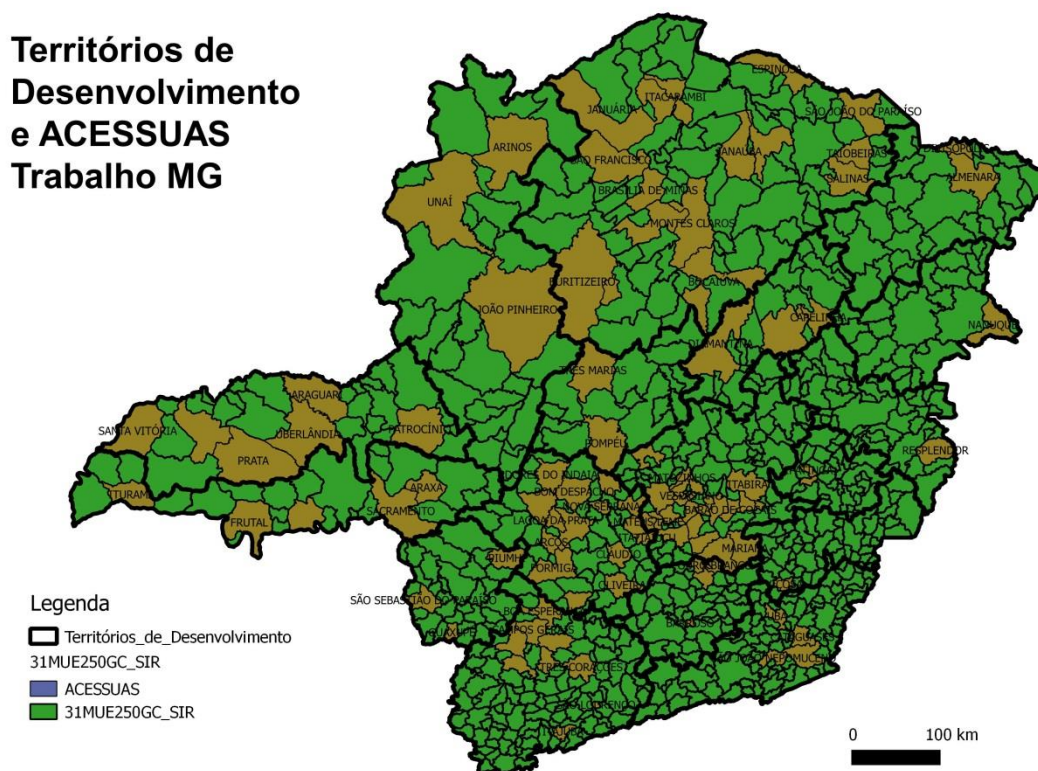
Em contrapartida, de acordo com o Mapa 2 podemos observar que a cobertura do atendimento realizado pelos CREAS abrange 225 municípios mineiros, o que corresponde a 26,37% dos 853 municípios de Minas Gerais. Apesar da cobertura relativamente reduzida dos serviços do CREAS, podemos observar que todos os territórios de desenvolvimento são hoje contemplados, inexistindo grandes localidades com ausência dessa estrutura (MINAS GERAIS, 2015).

Também de acordo com o CensoSuas (2014), se pode verificar que alguns municípios incorporaram ações voltadas à inclusão produtiva no âmbito da assistência social, seja no caso do Programa Acessuas Trabalho, ou por meio de iniciativa própria do equipamento da assistência, conforme relatado acima pelas entrevistas.

O programa Acessuas Trabalho possui hoje uma abrangência correspondente a 188 dos 853 municípios de Minas Gerais, o que corresponde a uma cobertura de 22,3%, e destes 62 possuem unidade do SINE.

Ainda de acordo com o CensoSuas (2014), podemos identificar a existência de ações articuladas da assistência com o trabalho, o Estado possui 205 Secretarias Municipais de Assistência Social que alegam possuir alguma ação na área de trabalho e emprego. Um dado interessante é que hoje existem em Minas Gerais 50 secretarias municipais de assistência social conjuntas com a pasta do trabalho, o que pode significar que elas estejam trabalhando dessa forma de maneira integrada, segundo dados do CensoSuas (2014).

Mapa 4 – Municípios que aderiram ao Programa Acessuas Trabalho



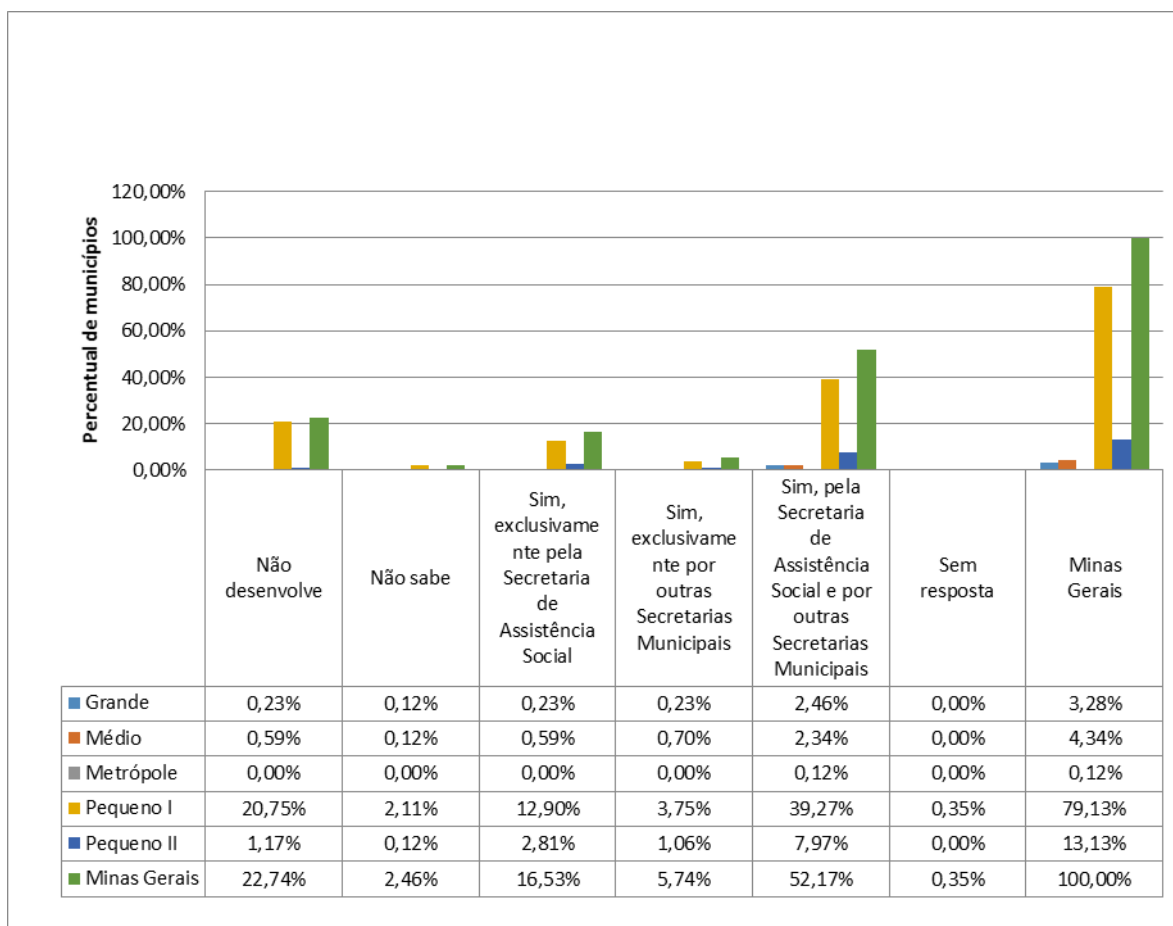
Fonte: CensoSuas, elaboração DIVISOM/SUBAS

O Estado de Minas Gerais hoje possui 133 unidades do Sine (com as Unidades de Atendimento Integrado – UAI's inclusas), presentes em 125 municípios mineiros, ressalvadas as sobreposições, o que significa uma cobertura de 14,65% do Estado para as políticas de Trabalho e Emprego. Destes 99 possuem CRAS e 93 possuem CREAS.

Outro dado acessado pelo CensoSuas aponta que 27,7% dos municípios não realizam ações ligadas à inclusão produtiva, e destes, 20,75% são municípios de pequeno porte I, ou seja, possuem menos de 20mil habitantes, o que significa que também não possuem unidades do Sine visto que essa é a população mínima para que o MTE aprove a implantação das unidades de atendimento. O banco de dados não nos fornece informações a respeito de quais os tipos de ações de inclusão produtiva para geração de renda são

realizadas, no entanto nos fornece uma importante informação, que é a dos encaminhamentos realizados pela secretaria municipal de Assistência Social para a rede do trabalho:

Gráfico 11 – Percentual de municípios que desenvolvem ações, programas ou projetos de inclusão produtiva para geração de trabalho e renda em Minas Gerais, 2014



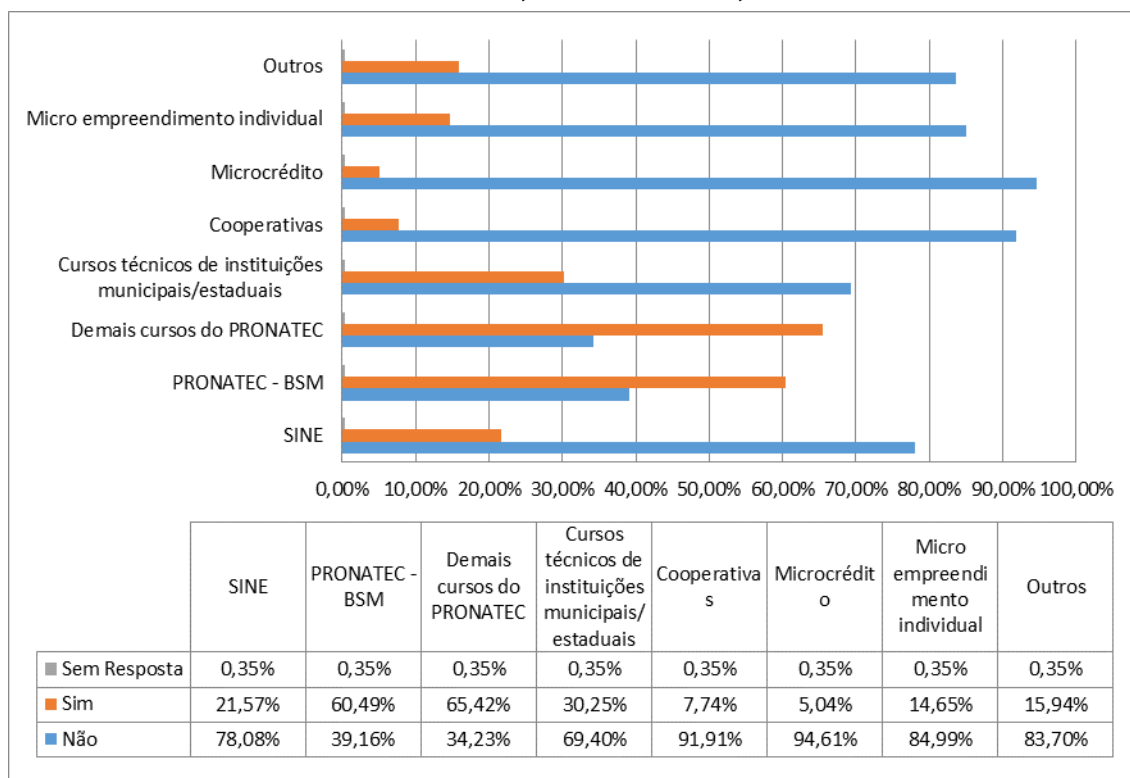
Fonte: CensoSuas, DIVISOM/SUBAS

No que tange às políticas de capacitação ou qualificação profissional, observa-se que 17,23% dos municípios informaram não desenvolverem ações dessa natureza. Em relação aos municípios que afirmaram desenvolver, 14,3% são realizadas exclusivamente pelas Secretarias Municipais de Assistência Social (SMAS's) e 60% pelas SMAS's e por outras secretarias.

Em relação aos encaminhamentos do equipamento de assistência social para oportunidades no mundo do trabalho, observa-se que 78% dos municípios não realiza qualquer tipo de encaminhamento dos usuários da assistência para o mundo do trabalho. Uma inferência que pode ser feita com base nos dados já apresentados é o fato de que a cobertura do Sine em Minas Gerais é muito pequena se comparada ao equipamento da Assistência Social no

estado, o que acaba por reduzir as possibilidades de encaminhamento por parte dos CRAS e CREAS (MINAS GERAIS, 2015).

Gráfico 12 – Percentual de municípios que realizam encaminhamentos do equipamento de assistência social para o mundo do trabalho de forma rotineira, Minas Gerais, 2014.



Fonte: CensoSuas 2014, elaborado por DIVISOM/SUBAS

Conforme se pode observar no gráfico acima, em relação ao Pronatec podemos observar que a maioria dos municípios, sendo 60,5% para o Pronatec BSM e 65,4% para demais modalidades de Pronatec, realiza encaminhamentos dos usuários. Em contrapartida, se analisamos outras iniciativas percebemos poucos encaminhamentos. Somente 5% dos municípios realiza encaminhamentos para o microcrédito, 7,7% para cooperativas e uma quantidade mais expressiva para microempreendimento individual, 14,6%. Os dados apontam também para um encaminhamento um pouco mais expressivo em relação aos cursos técnicos municipais, correspondente a 30,3%.

5.4 Os obstáculos à integração nos três níveis organizacionais

A literatura afirma que a pobreza deve ser compreendida como um problema multidimensional, e por isso deve ser visto como um problema comum, coletivo, e, portanto, não se refere a determinados setores do Estado. A percepção coletiva do problema da pobreza pressupõe que esse é um problema que deve ser enfrentado coletivamente com os

diversos atores e setores sociais, o que supõe a intersectorialidade como estratégia de gestão (BRONZO, 2007, pp. 10).

Na análise dos dados fornecidos pelas entrevistas, os entrevistados foram unânimes em dizer que a integração entre as políticas de assistência e trabalho são essenciais para que a atuação de ambas as políticas seja mais efetiva no que tange ao empoderamento e emancipação do cidadão.

Dentre as seguranças norteadoras da Política Nacional de Assistência Social está a segurança de autonomia de renda. Hoje, a PNAS trabalha essa segurança por meio dos programas de transferência de renda com condicionalidades, como é o caso do Programa Bolsa Família, já citado neste trabalho. Entretanto, os valores repassados pelo bolsa família, que giram em torno de R\$152,00 mensais, são suficientes apenas para que as famílias saiam da condição de extrema pobreza, entendida como as famílias com renda *per capita* menor que R\$77,00 mensais. Dessa forma, mesmo que os programas de transferência de renda representem um enorme avanço em relação, principalmente, à focalização de seu público, não se pode afirmar que os beneficiários do PBF tenham alcançado, de fato, uma autonomia de renda que os permita viver com dignidade. Nesse ponto, é essencial que haja a articulação com as políticas de trabalho e renda no sentido de possibilitar que o cidadão alcance sua autonomia de renda por meio da geração de renda.

Nesse ponto, uma das fragilidades das políticas do mundo do trabalho apontadas pelo Superintendente da pasta de trabalho é que

“Os Sines precisam estar mais sensíveis ao público vulnerável, na entrevista com o trabalhador é preciso que se extrapolem as perguntas feitas pelo mais emprego para atingir um nível subjetividade no preenchimento da ficha do trabalhador, visto que o público vulnerável possui muito mais habilidades do que experiência de trabalho formal comprovada pela carteira de trabalho, mais uma vez se ressalta o fato de que é um público que necessita um acompanhamento e cuidado específicos”.

A maioria dos entrevistados ressaltou que, para que as políticas relacionadas ao mundo do trabalho sejam efetivas junto ao público da Assistência Social, os atores e equipamentos das políticas de trabalho e emprego precisam compreender as condições de vulnerabilidade específicas desse público, e utilizar dessa compreensão no atendimento ao cidadão, que nesse caso exige mais do que o encaminhamento para vagas de emprego ou para cursos de qualificação, sendo necessário um acompanhamento de como esse encaminhamentos se desenvolveram.

O gráfico abaixo pode comprovar a afirmação feita pelo Superintendente da pasta de trabalho, de que o público atendido pela Assistência Social possui especificidades que não são contempladas no mercado formal de trabalho. De acordo com dados levantados no CadÚnico de março de 2014, de um total de 7.711.134 pessoas inscritas em Minas Gerais, 5.729.410 estão em idade com potencial de trabalho e de absorção pelas políticas ofertadas pelo SINE, dentre elas a emissão de carteira de trabalho. Conforme podemos observar no gráfico, o número de pessoas que respondeu às perguntas sobre a carteira de trabalho no questionário do CadÚnico é extremamente pequeno e, ainda, dessas pessoas um número ainda menor já trabalhou alguma vez na vida com carteira de trabalho.

Gráfico 13 – Pessoas inscritas no CadÚnico que já trabalharam com carteira assinada, 2015



Fonte: CadÚnico, elaboração própria

Ainda segundo a opinião do Superintendente da pasta de trabalho, independentemente do nível de operacionalização da estratégica, a intersectorialidade em si é muito difícil de acontecer, especialmente pelo desconhecimento do público da assistência social. De acordo com o entrevistado, o público da assistência social está num nível de vulnerabilidade no qual o trabalho não é a primeira necessidade, nas palavras do entrevistado:

“Não tem como a pessoa entender que ela pode se inserir no mercado de trabalho por meio da qualificação profissional, se as latas de comida da sua cozinha estão vazias, por isso esse desespero pra cesta básica. Se a lata está vazia não há espaço para sensibilização desse público pra outra coisa, como eles vão entender de economia solidária? Principalmente a mulher, essa condição de família monoparental feminina. O jovem de periferia está em um outro mundo, é a festa, o tênis novo e as características comuns aos jovens, dos quais não se escapam os jovens em vulnerabilidade social, o imediatismo nesse momento é o mais importante”.

De acordo com a Superintendente da pasta de trabalho, a integração entre as duas políticas pode ocorrer por meio da qualificação e de ações de fomento ao empreendedorismo, que

incentivem a pessoa a continuar trabalhando com o saber técnico aprendido nos cursos de capacitação, ensinando a pessoa a fazer um plano de negócio para o seu empreendimento, a como gerir um negócio, como ter capital de giro e como comercializar o que ela produziu. Para o entrevistado, as ações de empreendedorismo, tanto individual quanto coletivo, devem receber atenção especial, mesmo que, na sua visão, o empreendimento coletivo exija um capital social para trabalhar em conjunto e produzir de uma forma a conseguir os ativos de forma sustentável, e, portanto, se tratar de uma questão mais complexa.

Ao discorrer sobre os possíveis obstáculos de uma atuação intersetorial e coordenada das políticas públicas, Nogueira (2009) argumenta que:

“Los esfuerzos por lograr una mayor coordinación confrontan enormes obstáculos, con fracasos no sólo frecuentes sino previsibles y reiterados, con causas y consecuencias recurrentes. Pueden citarse así algunos factores que participan en la generación de los problemas de coordinación. [...] los actores involucrados responden a lógicas e inercias institucionales y organizacionales, con tendencias a la compartimentalización y a la autosuficiencia, con prácticas y rutinas asociadas a concepciones gobernadas por intereses corporativos y por orientaciones cognitivas y profesionales, con interpretaciones de la realidad sesgadas y estrategias de acomodación, supervivencia y preservación de posiciones en redes complejas de interdependencias.”. (NOGUEIRA, 2009, pp.10)

A Superintendente da pasta de trabalho acredita que, para a integração entre as políticas de trabalho e assistência social, existem alguns obstáculos que ainda devem ser superados. O principal deles seria a ausência de uma diretriz clara por parte do governo federal para que essa intersetorialidade de fato se materialize. Também na opinião da Superintendente, o que existe hoje é uma iniciativa por parte da assistência social e que ainda assim não é no sentido de promover uma integração entre as políticas de assistência e de trabalho, mas sim de inserção do trabalho nas políticas de assistência. Dessa forma, as diretrizes da intersetorialidade sustentam que as políticas devem ser pensadas concomitantemente e de forma conjunta, o que não vem ocorrendo.

Também de acordo com a literatura desenvolvida por Nogueira, o desenvolvimento de políticas integradas e articuladas no Brasil, especialmente políticas sociais nesses moldes, é um processo que apresenta grande complexidade. Segundo o autor, o tamanho do país, a forma como o federalismo se desenvolveu, as desigualdades internas, a tradição política de estados com “poder de barganha” com o governo federal, a negociação permanente entre os atores sociais, a necessidade de acordos entre partidos para alcançar governabilidade faz com que o contexto brasileiro assuma um caráter especial. Do mesmo modo, sob o ponto de vista do autor, o grande número de ministérios e uma constituição que deu grande

poder ao Congresso faria com que o processo de integração exigisse múltiplas instâncias de deliberação, negociação e acordo. (NOGUEIRA, 2009 pp. 18)

Segundo Bronzo (2007):

“Um governo relacional, estruturado para viabilizar a atuação de redes, fluxos e visões horizontais sobre as políticas setoriais, necessita de uma perspectiva de natureza mais substantiva sobre o papel de outras instituições e atores na formulação, desenho e gestão de políticas sociais”.
(BRONZO, 2007, pp.6)

A literatura sobre intersectorialidade de políticas públicas argumenta que a intersectorialidade deve ser dar nos três níveis organizacionais, sendo esses estratégico, gerencial e operativo. Como pressuposto, as ações de intersectorialidade devem contar com forte *enforcement* político e esforço de construção de estruturas e práticas institucionais que sejam adequadas à gestão coordenada e intersectorial de políticas públicas. (BRONZO, 2007, pp.10)

A despeito do que diz a literatura sobre intersectorialidade, a Superintendente da pasta de trabalho acredita que,

“para construção da intersectorialidade entre as políticas de assistência e trabalho, pode ser criado um comitê na alta liderança do governo federal para pensar as políticas de forma conjunta e intersectorial, também deve ser pensado em como essa concepção das políticas se reverberaria dentro das unidades organizacionais do Suas e do trabalho por meio de protocolos e processos estabelecidos, visto que no primeiro nível a intersectorialidade se dá no âmbito das ideias, mas depois essas ideias devem se materializar no formato de protocolos e de trabalho como o Suas bem faz e o Sine faz com o Seguro Desemprego. No nível gerencial teria que se pensar como a integração poderia se transformar em processos, com a construção e o desenvolvimento desses processos, que versariam a respeito das políticas que deveriam ser integradas e como essa integração se daria orçamentariamente. Já no nível operacional a intersectorialidade seria materializada, e nesse caso é importante destacar o papel das ferramentas, sistemas e treinamento para fazer com que a integração seja possível”.

A literatura sobre intersectorialidade corrobora a fala da ex-coordenadora do CRAS. Segundo Nogueira (2009), um modelo integralizado e intersectorial pressupõe a governança entre as políticas. Essa governança, de acordo com o autor, é entendida como os meios, formas e alternativas para se alcançar a coordenação social, é a criação organizações, instrumentos de política, mecanismos de financiamento, regras, procedimentos e protocolos, e recursos, com o objetivo de guiar e orientar o processo de desenvolvimento. A governança ultrapassa as relações hierárquicas, verticais, nas quais o Estado exerce seu poder sobre as decisões dos órgãos públicos e se constitui como um processo que se manifesta nos acordos e convergências numa diversidade de atores sociais, problemáticas, políticas e organizações. (NOGUEIRA, 2009, pp.14)

Com base na análise realizada, podemos identificar que o fato de o público da assistência e do trabalho terem semelhanças em suas características, não significa que essas pessoas de fato conseguem acessar o mundo do trabalho. Fica claro, de acordo com as entrevistas e dados levantados, que o público da assistência social requer atenção especial e um acompanhamento que hoje não são oferecidos pela política de trabalho. Dessa forma, identifica-se a necessidade de se pensar uma política que seja específica para esse público e que leve em consideração suas condições de vulnerabilidade.

5.5 Possibilidades e desafios

A criação de políticas articuladas e intersetoriais depende de forte adesão política e esforço de construção de estruturas e práticas institucionais que sejam adequadas à gestão coordenada e intersetorial de políticas (BRONZO, 2007, 10). Sendo assim, é essencial que sejam desenvolvidos esforços no sentido de criar estruturas que pensem em conjunto as políticas de assistência social e trabalho e emprego a fim de construir um modelo articulado que atue de maneira integral. No entanto, para que isso ocorra é necessário que se façam algumas considerações, visto que o alcance de um modelo intersetorial não é trivial e, por isso apresenta diversos desafios para sua implementação.

A respeito dos desafios a serem enfrentados para a construção de um modelo integral:

“A discussão da qualificação dentro da assistência social está muito enfraquecida. A assistência social se preocupa muito com a sua eficiência em detrimento da sua eficácia, se preocupa muito com os processos e existe uma resistência com o trabalho. Mas a NOB-SUAS deixa claro que essa autonomia de renda tem que acontecer, e aí tudo bem que seja a política de trabalho, a assistência deve fazer o encaminhamento pras políticas de trabalho, e mesmo que os CRAS não deem cursos de qualificação por não serem sua função, mesmo que não faça IMO, eles devem encaminhar e continuar acompanhando a família, acompanhando a evasão, a efetividade dos cursos de qualificação, acompanhar que os jovens continuem estudando. Essa inclusão no mercado de trabalho pode não ser papel da assistência social, no entanto para cumprir suas metas de segurança de renda, a assistência tem que acompanhar a evolução das pessoas que foram encaminhadas às políticas de trabalho”. (Superintendente da pasta de trabalho)

Outro entrevistado, por sua vez, acredita que um dos desafios a serem enfrentados para a integração entre as políticas de trabalho e assistência é o fato de que hoje, as políticas de trabalho não se constituem em um sistema único. Hoje existe o Sine, mas o sistema do trabalho se constitui de forma muito frágil, que não pôde contar com o fortalecimento da agenda que possibilitou, por exemplo, o desenvolvimento do Suas nos últimos anos. Como resultado disso:

“O que se observa hoje é a precarização no acesso, na capilaridade dos serviços. Essa fragilidade se materializa no próprio nome do Sine – Sistema Nacional de Emprego. Ou seja, o Sine é um sistema de trabalho que executa políticas para menos da metade da População Economicamente Ativa (PEA), parcela da população que por ser formalizada já é menos vulnerável, por contar com benefícios como 13º salário e Seguro Desemprego. A grande fragilidade do sistema de emprego brasileiro, é que ele não executa políticas de trabalho para o mercado informal, que na sua visão é onde se encontra a maior parte da população vulnerável”. (Superintendente da pasta de trabalho)

Como se pôde observar no primeiro item desta análise, a capilaridade do Sine em Minas Gerais é muito pequena, o que acaba por comprometer sua capacidade de atendimento e consequentemente sua efetividade no que se propõe, que é ofertar serviços de trabalho e emprego para a população que necessita gerar renda. Ainda, conforme já foi desenvolvido anteriormente neste trabalho, as ações de inclusão produtiva e economia solidária no estado são executadas de maneira muito precária, com pouquíssima capilaridade e um território de ação muito restrito. Sendo assim, há a necessidade de se pensar em uma forma de ampliar a capilaridade dos serviços do mundo do trabalho a exemplo de como ocorre hoje com a cobertura do CRAS em Minas Gerais.

Segundo a ex-coordenadora do CRAS, outro grande desafio a ser enfrentado é o monitoramento das políticas:

“O que os estudos demonstram é que um dos benefícios da assistência é que ela tem conseguido de fato alcançar seu público, as pessoas em vulnerabilidade e especial os pobres. Um problema é que os resultados da Assistência do ponto de vista da avaliação e do monitoramento é incipiente, e poucos dados demonstram que esse resultado contribuiu para a consolidação de direitos. A assistência precisa se igualar no patamar de outras políticas como educação e saúde no sentido de conseguir se constituir e garantir direitos ao cidadão”.

Outro ponto levantado nas entrevistas é o fato de que o público da Assistência Social, por ser vulnerável, carece de uma atenção e um acompanhamento maiores do que aqueles dedicados ao público das políticas de trabalho. De acordo com a Superintendente da pasta de assistência:

“A integração é muito importante porque, do ponto de vista da assistência, ela precisa garantir ao usuário os direitos definidos como socioassistenciais e possibilitar o acesso às outras políticas. Do ponto de vista da integração ao mercado de trabalho formal, essa intersectorialidade é muito frágil, e deveria ser mais fortalecida, pensando nas especificidades e nas características do público da assistência. É um desafio muito grande considerando o formato do mercado de trabalho brasileiro, considerando o fato de que o Brasil é um país muito credencialista a partir do que você acessou do ponto de vista da sua escolaridade, e porque existem poucas ações diretas pra poder levar esse público a acessar o mercado formal de forma mais tranquila. Há um problema muito grande do ponto de vista da escolarização, muitas vezes existem vagas no pronatec exigem ensino médio, tem horas que há a vaga mas não tem o público pra ocupar. Formação profissional e educação andam juntos”.

5.6 Considerações finais

De acordo com os dados analisados, podemos concluir que o público da Assistência Social necessita de uma inclusão no mercado de trabalho, no entanto as vias para que isso ocorra ainda são frágeis e desconexas, especialmente no que tange ao mercado formal. Devido às suas vulnerabilidades, o público da assistência exige que as políticas de trabalho sejam executadas com maior especificidade e acompanhamento, e por isso os moldes oferecidos hoje não são suficientes para atender a esse público. A tentativa de promover a articulação entre as políticas de trabalho e assistência, personificada no Acessuas, exhibe êxitos no que tange ao atendimento das especificidades do público vulnerável no entanto peca por não promover uma articulação efetiva e intersetorial em sua execução, o que se reflete na sua baixa capilaridade e abrangência.

Ainda, conforme se pôde observar com os dados levantados, as poucas iniciativas existentes em relação à integração entre as políticas de assistência e trabalho em âmbito estadual partem da iniciativa de coordenadores de CRAS e de SINES, de maneira não institucionalizada e dependente da proatividade dos atendentes dessas unidades. O estado de Minas Gerais parece não saber claramente em que ambiente as políticas de trabalho e assistência devem ser executadas, o que se reflete no histórico de “junta-separa” das pastas em âmbito estadual e acaba por gerar consequências como a falta de articulação entre as políticas observada neste trabalho. A arquitetura institucional das pastas de proteção e promoção social em Minas Gerais constituem um obstáculo à execução integralizadas dessas políticas, pois mesmo que hoje trabalho e assistência estejam alocados na mesma secretaria, não há protocolos e processos integrados, muito menos um sistema de informação eficiente que permita ter um retrato da execução das políticas e da efetividade das mesmas, a exemplo da falta de informações sobre o Pronatec observada no processo e construção dessa monografia.

Outra questão a ser levantada é a capilaridade dos serviços de assistência social e trabalho e emprego. Se por um lado observamos que as políticas de assistência chegam à quase totalidade dos municípios por meio do CRAS, as políticas de trabalho e emprego ofertadas pelo SINE possuem baixíssima capilaridade, o que demonstra os primeiros obstáculos a serem superados quando se fala em articulação entre esses dois equipamentos. Outro ponto importante a ser ressaltado é o de que, mesmo que o número de secretarias municipais que abrigam ações de assistência e trabalho sejam grandes, o percentual de municípios que realizam encaminhamentos da assistência social para o mundo do trabalho

é irrisório, o que demonstra que apenas a coexistência, numa mesma secretaria, das duas políticas, não é suficiente para a promoção de um modelo intersetorial e articulado.

6 CONCLUSÃO

Nesse trabalho, procurou-se demonstrar a importância estratégica da construção de um modelo integral de proteção social para responder às vulnerabilidades da população mineira, promovendo a atuação da proteção social de forma intersetorial à promoção social. Verificou-se que hoje o Brasil ainda sofre com uma certa dependência de trajetória devido à forma como se constituiu, especialmente, o Sistema Público de Trabalho e Emprego, voltado essencialmente para o mercado formal e sem uma regulamentação clara e sistematizada. Aqui, é importante ressaltar que embora o Sistema Único de Assistência Social tenha sido bem construído e represente um enorme avanço na política pública de assistência social no Brasil, há a necessidade de se pensar em “portas de saída” para o cidadão beneficiário das políticas de transferência de renda, visto que os benefícios fornecidos pelo governo não permitem uma independência financeira de seu beneficiário. O grande desafio da intersetorialidade, nesse caso, é criar um modelo que consiga abranger os níveis estratégico, gerencial e operativo, por meio de protocolos de trabalho, processos, instâncias gerenciais, dotações orçamentárias e sistemas de informação. Se observamos que hoje a atuação integrada entre assistência e trabalho faz parte da agenda governamental em Minas Gerais, não se observa ainda uma diretriz clara de como se dará essa integração.

Conforme se pôde observar no desenvolvimento do referencial teórico deste trabalho, a arquitetura e trajetória do Estado de Bem-estar Social brasileiro responde por momentos distintos, e carece de um princípio ordenador único que lhe permitisse ser enquadrado em alguma das tipologias apresentadas. No Brasil, a Assistência Social surge e se desenvolve fora de um sistema de proteção social, com baixa institucionalização e tardiamente em relação ao contexto internacional. Da mesma forma, o SPTER se constitui no Brasil voltado essencialmente para o mercado formal de trabalho, que por definição já abrange as pessoas menos vulneráveis da população, e ainda de maneira frágil, sem uma institucionalização e regulamentação que permitissem sua atuação mais efetiva, e ainda sem uma agenda governamental que permitisse o aumento dessa efetividade, o que se reflete na ausência de um Sistema Único de Trabalho e Emprego. Disso, podemos concluir que a forma como as políticas de assistência e trabalho se constituíram no Brasil constituem, por si só, um obstáculo à construção de um modelo integral e intersetorial.

Em Minas Gerais, o que se pode observar é que há uma indefinição da compreensão de como as políticas de assistência e trabalho podem atuar, o que se materializa no “junta-separa” da pasta de Assistência Social com a pasta de Trabalho e Emprego, isso por si só representa um obstáculo à intersectorialidade entre as políticas, especialmente por impedir além da atuação integrada, a execução de uma estratégia de longo prazo. Ainda, precisa-se definir qual o papel do ente estadual na constituição de um modelo integral de proteção social, visto que a criação de um sistema dessa natureza exige um grau de governabilidade e autonomia que hoje não é observado.

O Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda em Minas Gerais tem baixa efetividade, conforme se pôde observar nos dados apresentados, no entanto, não se pode afirmar que esse fato se deve a seu baixo potencial, muito pelo contrário. Cabe ao Estado, nesse caso, otimizar as estruturas de atendimento ao trabalhador já existentes, desenvolver serviços que possam complementar as atividades de intermediação, além de buscar uma integração das ações do próprio SPTER. É interessante que o serviço de emprego em Minas Gerais aumente seu alcance com a implantação de ações mais efetivas para o mercado informal de trabalho, que conforme demonstrado anteriormente corresponde a mais de 50% da PEA. É importante que as Unidades de Atendimento ao trabalhador sejam uma referência a todos os desempregados que desejam se inserir ou se reinserir no mercado de trabalho, do mesmo modo em que também deve ser o lócus para o empregador que procura por mão-de-obra. Ainda, cumpre lembrar que a capilaridade das políticas de trabalho e emprego operacionalizadas pelo Sine em Minas Gerais ainda é muito pequena, de modo que, para que haja um maior alcance das políticas, se faz necessário pensar em formas de aumentar a abrangência territorial dessas políticas. Seria a integração com o equipamento do CRAS, com presença quase totalidade do estado, uma alternativa?

Em relação à qualificação profissional, uma questão que surge com a operacionalização do Pronatec é a falta de governança da Sedese na oferta da política e, mais do que isso, falta de informações a respeito dos cursos ofertados, do público atendido, das vagas preenchidas, índice de evasão e efetividade dos cursos; o que pode indicar que há uma fragilidade na forma como a política é executada e uma baixa capacidade institucional da secretaria em se apoderar da execução e das informações da política. É preciso refletir sobre quão problemático é o fato de que os gestores do Pronatec em Minas Gerais não possuem acesso à base de dados de monitoramento do Sistec. Mesmo que hoje haja uma iniciativa no sentido de promover um levantamento de demandas mais articulado, materializado no Pronatec Minas, a homologação das vagas, sua execução, e

especialmente os dados da política ainda estão muito concentrados nas mãos do Ministério da Educação (MEC).

Ainda, no que tange ao público da Assistência Social, observamos que não há políticas que tentem promover essa integração pelo SPTER mineiro, a não ser pela economia popular solidária e pelas ações de inclusão produtiva, que constituem uma exceção. No entanto, não se pode deixar de mencionar que essas políticas ainda são executadas de maneira muito incipiente. Sendo assim, uma das soluções a essa questão seria buscar ampliar o aporte de recursos para as ações de Economia Solidária no estado, inclusive por meio do convênio com o Ministério do Trabalho. Outra solução que poderia ser adotada pela SEDESE é o aumento da sua capacidade de execução das ações nesse sentido, principalmente tendo em em vista o fato de que a Diretoria de Economia Solidária e Empreendedorismo conta hoje com uma equipe reduzida, com poucos diagnósticos e estudos que possam embasar suas ações.

As políticas de Assistência Social, especialmente a Proteção Social Básica, tem como público pessoas em situação de vulnerabilidade social com ausência da segurança de autonomia financeira. Disso, podemos inferir que esse público tem potencial para ser inserido no mercado de trabalho, seja ele autônomo ou formal, de forma que as políticas que tentem promover essa integração são, além de extremamente importantes, necessárias para a autonomia do indivíduo em situação de vulnerabilidade de renda. No entanto, de acordo com as informações levantadas nas entrevistas e nos dados do CdÚnico, o que se observa é que o público hoje atendido pela Assistência Social possui especificidades que fazem com que a política de trabalho, da forma como é operacionalizada, tenha pouco impacto para essas pessoas. Muito se falou durante as entrevistas que o público da assistência exige um acompanhamento e um monitoramento que hoje não é oferecido. Disto podemos inferir que uma das possíveis soluções a essa questão é a criação de políticas de trabalho específicas para o público da assistência social, que promovam a articulação entre assistência e trabalho no desenho da política e na execução dela nos moldes da intersectorialidade desenvolvida no referencial teórico deste trabalho. O Acessuas é uma iniciativa importante nesse aspecto, no entanto, conforme se pôde observar nos dados apresentados, não conseguiu obter a efetividade desejada nem a abrangência necessária a essa efetividade, especialmente por restringir a articulação entre as políticas apenas no âmbito da forma como o programa foi desenhado.

No que tange à operacionalização de um modelo de Proteção Social Integral, muitos foram os obstáculos levantados nas entrevistas, dentre eles está a necessidade de se pensar as

políticas de assistência e trabalho de maneira conjunta, e com objetivos estratégicos semelhantes. Ainda, a intersectorialidade das políticas públicas exige que sejam criadas instâncias de coordenação nos moldes de comitês, conselhos e coordenadorias, para personificar as instâncias de deliberação necessárias a um modelo integralizado de operacionalização das políticas públicas, que deve se materializar na forma de protocolos e processos de trabalho, para que sejam executadas de maneira efetiva. Do mesmo modo, é importante lembrar que a constituição de um sistema de informações integrado, juntamente com um orçamento planejado com as políticas de forma articulada são essenciais para que um sistema integralizado dê certo.

Retomando a questão que este trabalho pretendeu desenvolver, se as políticas atualmente existentes na SEDESE, no campo do trabalho, respondem às demandas e necessidades do público mais vulnerável atendido pela assistência social, chegamos à resposta de que não. Além das políticas de trabalho executadas pela SEDESE não conseguirem responder às necessidades do público vulnerável, sua atuação é frágil inclusive no público que as políticas pretendem atingir por meio do Sistema Nacional de Emprego, o mercado formal. Dessa forma, confirmamos a hipótese de que há ausência de esforços coordenados das políticas de assistência e trabalho, fazendo com que suas ações sejam ineficazes no atendimento à população vulnerável de Minas Gerais.

Por fim, cumpre lembrar que a integração entre as políticas de Assistência Social e Trabalho e Emprego é vista como essencial pelos entrevistados, principalmente tendo em vista as vulnerabilidades sociais nas quais o público da Assistência se encontra. A política de trabalho, para essas pessoas, seria uma maneira de elas se empoderarem e emanciparem, alcançando a autonomia de renda definida como uma das seguranças a serem perseguidas pela Política Nacional de Assistência Social. Trilhar esse caminho, construir as pontes entre os dois campos de políticas é um imperativo para que de fato se possa dizer de uma proteção social integral no estado de Minas Gerais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Bruno Ferreira. **A integração das políticas de trabalho**: O caso da Rede Mineira do Trabalho. Monografia de conclusão de curso - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte: 2014.

ARAÚJO, T. P.; LIMA, R. Alves de. **Políticas públicas de emprego como instrumentos de redução da pobreza e da desigualdade no Brasil**. In: CIMADAMORE, A.; HARTLEY, D. Buenos Aires, Agosto 2006.

AZEREDO, Beatriz. (2006). **Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil**. Disponível em: <www.ipea.gov.br/Destaques/brasil2/20_CAP7.pdf> Acesso em 20.jun.2015

BRASIL. Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 jun. 2007.

BRASIL. **Decreto nº 6.393, de 12 mar. 2008**. Estabelece o Compromisso Nacional pelo Desenvolvimento Social, a ser firmado entre a União, os Estados e o Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 mar. 2008.

BRASIL. **Decreto nº 7.492, de 02 jun. 2011**. Institui o Plano Brasil Sem Miséria. **Diário Oficial da União**, Brasília, 03 jun. 2011b.

BRASIL, **Lei nº 10.836, de 09 jan. 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 jan. 2004.

BRASIL. Presidência da República. Lei Orgânica da Assistência Social, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. DOU, Brasília, DF, 8 dez. de 1993.

_____. **Lei nº 7.998, de 11 de Janeiro de 1990**. Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7998.htm>. Acesso em: 03 nov. 2015.

_____. **Lei nº 12.513, de 26 de Outubro de 2011**. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12513.htm>. Acesso: 25 set 2015.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **A Evolução e a Constituição das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda**. 2007. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BA5F4B7012BA70CF8F04931/sumario_2009_TEXTOV4.pdf>. Acesso em 15 de setembro de 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Censo Suas 2014: Análise dos componentes sistêmicos da Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2015. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Censo%20SUAS%202014_Versao_atualizada.pdf>. Acesso em 21 de setembro de 2015.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Fundo de Amparo ao Trabalhador**. 2013. <http://portal.mte.gov.br/fat/historico.htm>. Acesso em 12.Out.2015. de outubro de 1988. 35. ed. São Paulo:1988.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Meta MG 2012, 2013 e 2014**. Brasília: MDS, 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O Fim da Miséria é só um Começo: Brasil Sem Miséria, 2 anos de resultados**. Brasília, 2013a. Disponível em <<http://www.brasilsemisericia.gov.br/documentos/Caderno%20de%20Graficos%20BSM%20-%202%20anos%20%20versao%20final%20corrig.pdf>> Acesso em 10/10/2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano Brasil sem Miséria no seu Município**. Brasília, 2015. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/dadosSv/cartilha_msm/cartilha.pdf>. Acesso em 21 de setembro de 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano Brasil Sem Miséria**. Brasília: MDS. Fol, 2011NERI, M.C. Desigualdade de Renda na Década. Rio de Janeiro: FGV/CPS, 2011. Disponível http://www.cps.fgv.br/cps/bd/DD/DD_Neri_Fgv_TextoFim3_PRINC.pdf. Acesso em 25. Out. 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano Brasil Sem Miséria**. Disponível em <http://www.brasilsemisericia.gov.br/inclusao-produtiva/inclusao-produtiva-rural>. Acesso em 25. Out.2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social. **Plano decenal – SUAS Plano 10**. Brasil, 2007.

BRASIL. **Resolução nº 679, de 29 de setembro de 2011**. CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR – CODEFAT.. Estabelece diretrizes e critérios para transferências de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, aos estados, municípios, organizações governamentais, não governamentais ou intergovernamentais, com vistas à execução do Plano Nacional de Qualificação – PNQ, como parte integrada do Sistema Nacional de Emprego – SINE, no âmbito do Programa Seguro-Desemprego. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 03 out. 2011. p. 131-139.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil**. Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Estudo Técnico Nº 03/2015 – Ações de Inclusão Produtiva segundo Censo SUAS 2013: uma análise sob diversos recortes Territoriais**. 2013

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 05 de outubro de 1988.

BRONZO, Carla. Intersetorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza. In: **CONGRESSO DO CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO – CLAD**, 12, 2007, Santo Doming. Anais.Venezuela: [s.n.], 2007.

BRONZO, Carla. **Programas de Proteção Social e superação da pobreza: concepções e estratégias de intervenção**. Tese de Doutorado, Universidade Federal de Minas Gerais. 2005.

BRONZO, Carla; MENDES, Maria Clara. **A Política de Assistência Social no Brasil e a provisão de serviços socioassistenciais nos municípios: entre o ideal e o real**. Belo Horizonte, 2014.

BRONZO, Carla ; COSTA, Bruno Lazarotti Diniz . **Exclusão social e políticas públicas: algumas reflexões a partir das experiências descritas no Programa Gestão Pública e Cidadania.** Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, Fundação Getúlio Va, v. 28, 2003.

BRONZO, Carla. **Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo.** Planejamento e Políticas Públicas, v. 35, p. 119-160, 2010a.

BRONZO, C. **Políticas públicas de enfrentamento da pobreza: o desafio de conjugar proteção e promoção social.** In: FERREIRA, M. A.; EMMENDOERFER, M. L.; GAVA, R. (Org.). Administração pública, gestão social e economia solidária. Viçosa, MG, 2010b.

BRONZO, C.; REPETTO, F. **Enfoque integral da proteção social e desafios para a América Latina.** No prelo.

CECCHINI, S., & MARTÍNEZ, R. **Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos.** Santiago de Chile: CEPAL, 2011.

CECCHINI, S.; FILGUEIRA, F.; ROBLES, C. **Sistemas de Protección Social em América Latina y el Caribe, una perspectiva comparada.** Santiago de Chile. CEPAL, 2014.

CECCHINI, S.; FILGUEIRA, F.; MARTÍNEZ, R.; ROSSEL, C. **Instrumentos de protección social, caminos latinoamericanos hacia la universalización.** Santiago de Chile: CEPAL, julio de 2015.

CEPAL. **Panorama Social de América Latina.** Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2010.

CHAHAD, J. **POLÍTICAS ATIVAS E PASSIVAS NO MERCADO DE TRABALHO: aspectos conceituais, a experiência internacional e a avaliação do caso brasileiro.** Brasil, 2007.

COLLIS, Jill; HUSSEY, Roger. **Pesquisa em administração. Um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação.** São Paulo: Bookman, 2005.

COSTA, B.; MOREIRA, M. **“A evolução da institucionalização da Assistência Social nos municípios mineiros entre 2005 e 2009”**, artigo apresentado no 8º Encontro da ABCP sobre Estado e Políticas públicas, Brasil, 1 a 4 de agosto, 2012.

CUNILL GRAU, Nuria. **La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales, un acercamiento analítico-conceptual.** Santiago do Chile, 2013.

CUNILL GRAU, N.; REPETTO, F.; BRONZO, C.; 2015. **Coordinación intersectorial pro integralidade de las instituciones de la protección social.**

CUNILL GRAU, Nuria. **“La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social”**, artigo apresentado no X Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, Santiago do Chile, 18 a 21 de outubro. 2005.

CUNILL GRAU, N; FERNÁNDEZ, M.; MANRÍQUEZ, M. **La cuestión de la colaboración intersectorial y de la integralidade de las políticas sociales, lecciones derivadas del caso del sistema de protección a la infancia em Chile.** Santiago de Chile, 2013.

CUNILL GRAU, N.; REPETTO, F.; BRONZO, C.; 2015. **Coordinación intersectorial pro integralidade de las instituciones de la protección social.**

DIAS, Cláudia. **Pesquisa qualitativa: características gerais e referências.** 2000.

DINIZ, L. **Integração da Assistência Social ao Mundo do Trabalho: histórico recente e perspectivas para Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2015.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **As três economias políticas do Welfare State**. In: Lua Nova, n. 24, setembro, São Paulo, 1991. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n24/a06n24.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2015.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Vertentes contemporâneas de análise do Estado de Bem-Estar Social**. *Teoria e Sociedade*, nº 9. Junho de 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GUIMARÃES, A. **Iniciativas para a promoção de emprego e renda: políticas públicas, economia solidária e desenvolvimento local**. Junho de 2011.

HALL, P., 1986. **Governing the Economy – The Politics of State Intervention in Britain and France**. Polity Press: Cambridge.

IPEA. Comunicados do IPEA, nº88: **Características da formalização do mercado de trabalho brasileiro entre 2001 e 2009**. Abril de 2011.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **A década Inclusiva: desigualdade, pobreza e políticas públicas de renda**. Comunicado nº 155, set. 2012. Disponível em http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/120925_comunica_dodoipea155_v5.pdf. Acesso em 20/10/2015.

KERTENETZKY, Celia Lessa. **Políticas sociais sob a perspectiva do Estado do Bem-Estar Social: desafios e oportunidades para o “catching up” social brasileiro**. 2011.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber: manual de metodologia de pesquisa em ciências humanas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnica de Pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MARTÍNEZ NOGUEIRA, R. **La coherencia y coordinacion de las políticas publicas: aspectos concepyuales y experiencias**. Chile, 2011.

MACHADO, D.; NETO, J. **Políticas ativas e passivas no mercado de trabalho: panorama atual**. Relatório de pesquisa produzido para o Projeto Perspectivas de Investimento Social do BNDES. Rio de Janeiro, 2011.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social. **Balanco de Políticas Públicas: Macro Objetivo 6: Inserção da população vulnerável através da ação integrada Trabalho – Assistência Social**. Belo Horizonte, 2015.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social. **Documento de Transição, as políticas de trabalho e emprego de 2004 a 2014**. Belo Horizonte, 2015

MINAS GERAIS. **Decreto nº 45.737, de 21 de dezembro de 2011**. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego. Diário do Executivo Minas Gerais. Belo Horizonte, Minas Gerais, 22 dez. 2011a.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social. **Síntese Crítica – Sedese**. Belo Horizonte, 2015.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Org.). **Plano Plurianual de Ação Governamental 2012-2015 - exercício 2015**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão, 2015.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Org.). **Desenvolvimento econômico e social de Minas Gerais no período recente: avanços, recuos e continuidades**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, 2015.

MORETTO, Amilton José. **O sistema Público de Emprego no Brasil: uma construção inacabada**. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, SP: 2007.

MTE. **Políticas Públicas de Emprego no Brasil**. Avaliação externa do programa seguro-desemprego. Brasília: 2010. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br>>. Acesso em: setembro, 2015

NEGROMONTE, Jussara Silva. **A construção do sistema público de trabalho, emprego e renda: a experiência internacional, os desafios do Brasil e o papel do Governo de Minas Gerais**. 2011. Monografia (Graduação em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2011.

OLIVEIRA, Silvio Luiz de. **Tratado de metodologia científica: projetos de pesquisa, TGI, TCC, monografias, dissertações e teses**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

PAES-SOUZA, Rômulo. **Plano Brasil Sem Miséria: incremento e mudança na política de proteção e promoção social no Brasil**. IPC Working Paper 113. IPC - Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Brasil, 2013.

PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. **Relações intergovernamentais e descentralização: Uma análise da implementação do SUAS em Minas Gerais**. Monografia apresentada à Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2008.

POCHMANN, Marcio. **Desafios e limites das políticas de emprego no Brasil**. Ensaios FEE, Porto Alegre, v.19, n.1, 1998.

RAMOS, C. **Políticas de Geração de Emprego e Renda – Justificativas Teóricas, Contexto Histórico e Experiência Brasileira**. Universidade de Brasília, 2003.

SILVA, Matheus Eduardo Braga Lopes Bragança. **Possibilidades de emancipação econômica para os pobres? Uma análise a partir do projeto de inclusão produtiva em Minas Gerais**. Monografia de conclusão de curso - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte: 2013.

SIQUEIR, J. (Org.). **A pobreza do Estado: reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza global**. Buenos Aires. Agosto 2006. Disponível em <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/crop/pobreza/07araujo.pdf>. Acesso em 28. Set.2015.

SPOSATI, Aldaíza. **“Modelo Brasileiro de Proteção Social não Contributiva: concepções fundantes.”** In. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO. Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil, 2009.

SPOSATI, Aldaíza. **Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social**. Artigo apresentado no 6º Seminário Anual de Serviço Social promovido pela Cortez Editora em São Paulo, Brasil, 13 de maio de 2013.

VALADARES, Lara Farah. **Uma reflexão acerca das condicionantes dos resultados das políticas de qualificação social e profissional: subsídios para aplicação em Minas Gerais.** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2008.

VEIGA, Laura da; CARNEIRO, CARLA B. **Desafios, possibilidades e limites de programas locais de combate à pobreza e à exclusão: as iniciativas das cidades de São Paulo e Belo Horizonte.** Trabalho apresentado no X Congresso Internacional do CLAD. Chile: Santiago. 2005.

VEIGA, L.; LAZAROTTI, B.; BRONZO, C. **O papel do Estado na construção de alternativas de proteção social para segmentos vulneráveis: a experiência brasileira em anos recentes.** 2014.

APÊNDICE

APÊNDICE A: Roteiro de Entrevista Semiestruturada – entrevista Sedese (MG)

Apresentação e explicação dos objetivos da pesquisa. Solicitar que a entrevista seja gravada.

Nome:

Cargo:

Idade

Situação Funcional:

Tempo de serviço no estado:

Breve histórico da trajetória nas políticas de assistência e trabalho:

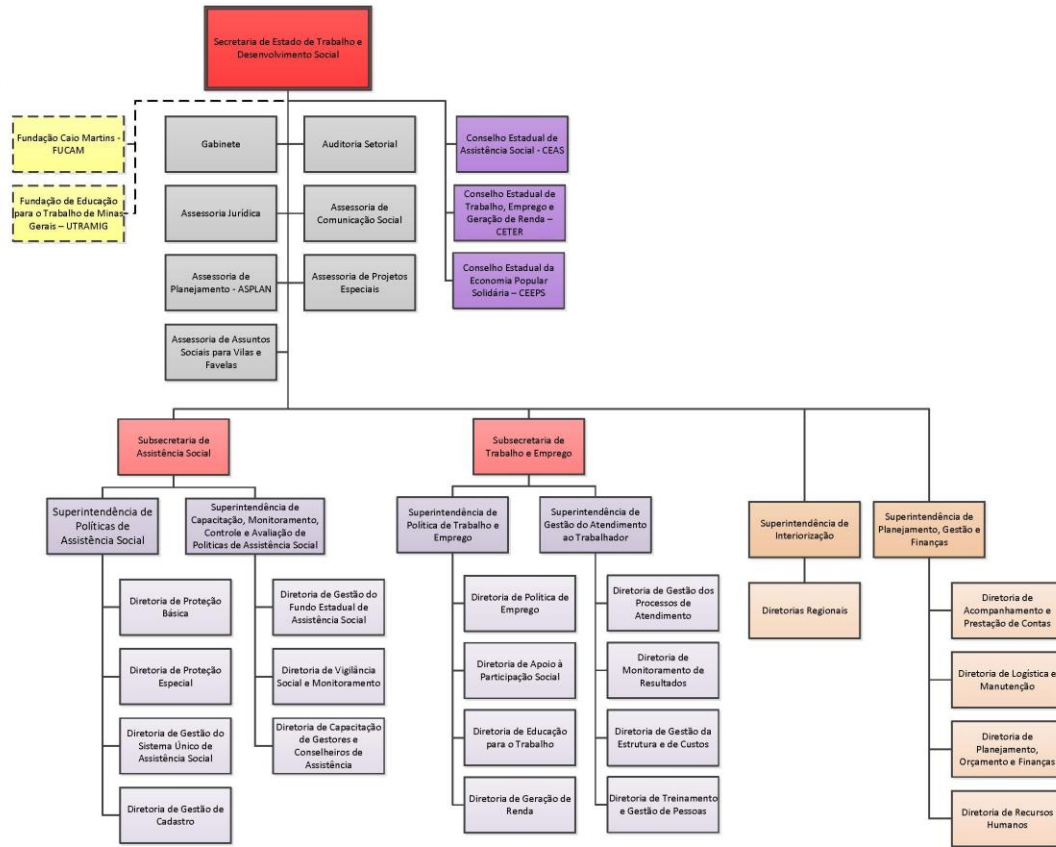
- 1) Nome, qual função exerce, a quanto tempo trabalha com política de Assistência Social. (Se trabalha há muito tempo, qual foi a trajetória?)
- 2) Na sua concepção qual é o lugar das políticas de qualificação profissional no âmbito da assistência? Como você avalia que têm se dado a interlocução dessas políticas no âmbito federal em relação ao seu desenho? E na execução?
- 3) Como você avalia as políticas de Assistência Social, Trabalho e Geração de Renda no Brasil e em Minas Gerais?
- 4) Considerando o público da assistência social, na sua grande parte em situação de vulnerabilidade e risco social, como você percebe os limites e as possibilidades da política de Assistência para esse público?
- 5) As normativas da Assistência Social estabelecem a segurança de autonomia de renda, como você acha que a política de Assistência atua para o alcance dessa autonomia?
- 6) A perspectiva é apenas em relação à transferência de renda ou existe uma ação no sentido de emancipar e empoderar o cidadão para que ele gere renda através do trabalho? Quais seriam essas ações? Como você vê os limites dessas ações?
- 7) Já existe o aparato institucional para que o público da assistência seja integrado às políticas de trabalho. Qual política seria mais adequada para alcançar esse público? A intermediação de mão-de-obra? Qualificação profissional? Políticas para o mercado formal?

- 8) O que você acha que falta hoje para que essa integração aconteça?
- 9) Como você vê no público do bolsa família a possibilidade de inserção de maneira digna no mercado de trabalho formal? E no informal?
- 10) Como você tem visto o esforço do Acessuas para a integração entre as políticas de Assistência Social e Trabalho e Geração de Renda? Quais os principais desafios para que essa integração ocorra?
- 11) Como você avalia a estrutura do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome em relação à integração entre a Assistência e o Trabalho? Você acha que sua estrutura organizacional (em secretarias segmentadas) favorece a integração?
- 12) Quais os instrumentos devem ser criados para promover a integração entre essas áreas? Existem instrumentos a serem criados? Processos?
- 13) A literatura sobre intersetorialidade define três âmbitos em que ela deve acontecer: decisório, gerencial e operativo. Como você acredita que deve se dar a intersetorialidade no nível decisório? E no nível gerencial? E no operativo?
- 14) Como você vê a integração entre as políticas de Assistência Social e de Trabalho e Geração de Renda na execução da política pública junto ao cidadão? Qual impacto você acredita que essa integração pode trazer à ponta?
- 15) Como você enxerga a integração entre a Assistência Social e o Trabalho e Geração de renda no contexto atual do Estado? Você acredita que é um assunto que está na agenda governamental?
- 16) Quais obstáculos você acredita que existem a essa integração? Quais os limites?

ANEXOS

ANEXO A: Organograma SEDESE

Organograma para a Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social
 Elaboração:
 Governo do Estado de Minas Gerais
 Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
 Subsecretaria de Coordenação de Apoio Governamental
 Subsecretaria de Gestão de Estratégia Governamental
 Núcleo Central de Inovação e Modernização Institucional



ANEXO B: Mapa estratégico da SEDESE

