



Enap

**Escola Nacional de
Administração Pública**

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM
GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO**

**MERCADO DE TRABALHO E BOLSA FAMÍLIA:
POLÍTICAS DE EMPREGO E INSERÇÃO
LABORAL DOS BENEFICIÁRIOS DO DISTRITO
FEDERAL (2015-2018)**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

GLEICIANE MARCELINO DA SILVA

BRASÍLIA – DF

2019

**MERCADO DE TRABALHO E BOLSA FAMÍLIA:
POLÍTICAS DE EMPREGO E INSERÇÃO LABORAL DOS
BENEFICIÁRIOS DO DISTRITO FEDERAL (2015-2018)**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Aluno: Gleiciane Marcelino da Silva
Orientador: Prof. Dr. José Celso
Cardoso Junior

Brasília – DF
2019

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca
Graciliano Ramos da Enap

- S5861m Silva, Gleiciane Marcelino da
Mercado de trabalho e Bolsa Família: políticas de emprego
e inserção laboral dos beneficiários do Distrito Federal (2015-
2018) / Gleiciane Marcelino da Silva. -- Brasília, 2019.
98 f. : il.
- Dissertação (Mestrado -- Programa de Mestrado
Profissional em Governança e Desenvolvimento) -- Escola
Nacional de Administração Pública, 2019.
- Orientação: Prof. Dr. José Celso Cardoso Junior.
1. Mercado de Trabalho. 2. Programa Bolsa Família. 3.
Programa Social. 4. Beneficiário - Distrito Federal. 5. Inserção
laboral. 6. Desenvolvimento Social. I. Cardoso Júnior, José
Celso, orient. II. Título.
- CDU 304:331.5(817.4)

GLEICIANE MARCELINO DA SILVA

**MERCADO DE TRABALHO E BOLSA FAMÍLIA:
POLÍTICAS DE EMPREGO E INSERÇÃO
LABORAL DOS BENEFICIÁRIOS DO DISTRITO
FEDERAL (2015-2018)**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Defendida em 30 de maio de 2019.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. José Celso Cardoso Júnior, Orientador - ENAP

Prof. Dr. Mauro Santos Silva - ENAP

Prof.^a Ma. Júlia Modesto Pinheiro Dias Pereira - CODEPLAN

Prof. Me. Marco Antônio Carvalho Natalino – IPEA

BRASÍLIA
2019

AGRADECIMENTOS

*Ao **Deus Altíssimo** pela vida e pela oportunidade de aprendizado e crescimento.*

*À minha filha **Luísa** por ser minha fonte de inspiração e o motivo para eu nunca desistir dos meus sonhos.*

*Ao **Jaques** por toda ajuda e compreensão nos momentos difíceis.*

*Aos amigos **Adilson** (pelo incentivo e carinho), **Beatriz** (pela torcida, orientações e apoio nos momentos difíceis) e à **Lya** (por cuidar da Luísa para eu cursar disciplinas à noite).*

*Ao meu querido professor e orientador **José Celso Cardoso Junior** por acreditar em minha capacidade, pelo incentivo e motivação, pela grande paciência e principalmente pela postura de humildade e generosidade no processo de ensino e orientação.*

*Aos meus colegas da turma do Mestrado de Governança e Desenvolvimento pelas discussões e experiências que tanto contribuíram para o meu aprendizado, em especial, **Isadora Lacava** e **Ana Gabriela**.*

Aos professores da ENAP que tanto contribuíram para o meu crescimento intelectual e amadurecimento em questões tão importantes para nossa sociedade.

*Aos **beneficiários do Programa Bolsa Família** que forneceram dados importantes que tanto contribuíram para minha pesquisa.*

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AIBF – Avaliação de Impacto do Bolsa Família

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CADÚNICO – Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CEPIS – Centro de Educação de Primeira Infância

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CODEPLAN – Companhia de Planejamento do Distrito Federal

CRAS – Centro de referência de Assistência Social

DF – Distrito Federal

DIEESE – Departamento intersindical de estatísticas e Estudos Socioeconômicos

EJA – Educação de jovens e adultos

EPP – Empresa de pequeno porte

FUNGER – Fundo para a Geração de Emprego e Renda

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IFB – Instituto Federal Brasileiro

MDS – Ministério de Desenvolvimento Social

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

ME – Microempresa

MEI – Microempreendedor individual

OCDF – Organização das Cooperativas do Distrito Federal

PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PBF – Programa Bolsa Família

PDAD – Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios

PEA – População Economicamente Ativa

PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego

PIB – Produto Interno Bruto

PIS – Programa de Integração Social

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PPA – Plano Plurianual

PRONATEC – Programa Nacional de Ensino Técnico e Emprego

RA – Região Administrativa

RAIS – Relação Anual de Informações Sociais

SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

SBPS – Sistema Brasileiro de Proteção Social

SCIA – Setor Complementar de Indústria e Abastecimento

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e pequenas Empresas

SEEDF – Secretaria do Educação do Distrito Federal

SENAC – Sistema Nacional de Aprendizagem Comercial

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SENAR – Sistema Nacional de Aprendizagem Rural

SESC – Serviço Social do Comércio

SESCOOP – Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo

SESI – Serviço Social da Indústria

SETRAB – Secretaria do Trabalho

SIA – Setor de Indústria e Abastecimento

SINE – Sistema Nacional de Emprego

SUS – Sistema Único de Saúde

TJLP – Taxa de Juros de Longo Prazo

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Intermediação de mão de obra, Brasil (2015-2018)

Tabela 2: Atendimento do Programa Fábrica Social (2018)

Tabela 3: Intermediação de mão de obra DF (2015-2018)

Tabela 4: Condições de empréstimos Prospera (carteira urbana)

Tabela 5: Caracterização socioeconômica DF por RA (2018)

Tabela 6: Cobertura do PBF por RA (2015)

Tabela 7: Perfil beneficiárias entrevistadas

Tabela 8: Distribuição de creches públicas por RA no DF(2018)

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Desemprego no Brasil (2015-2018)

Gráfico 2: Informalidade no Brasil (2012-2018)

Gráfico 3: Atendimentos Prospera por RA (2015-2018)

Gráfico 4: Qualifica mais Brasil, por RA (2015-2018)

Gráfico 5: Desemprego no Distrito Federal (2015-2018)

Gráfico 6: Desemprego DF, por grupos de RA (2015-2018)

Gráfico 7: Escolaridade grupo 3(média/baixa renda) e grupo 4(baixa renda) - 2018

Gráfico 8: Dificuldades de Inserção Laboral dos beneficiários do PBF

RESUMO

A discussão em torno das relações do mercado de trabalho com a pobreza e a desigualdade social é de suma importância para a busca da melhoria das condições de vida da população pobre e para o desenvolvimento social do Brasil. O objetivo desse trabalho é apresentar as condições de inserção laboral de um grupo de beneficiários do Programa Bolsa Família no DF, apontar as principais dificuldades enfrentadas para se conseguir uma vaga no mercado de trabalho formal e analisar o papel dos mecanismos de inserção laboral na inclusão das pessoas inscritas no cadastro único e bolsa família, ou seja, os mais vulneráveis do ponto de vista da renda. Para tanto, foi realizada uma pesquisa qualitativa com 20 beneficiárias do PBF em três regiões administrativas dos grupos socioeconômicos mais vulneráveis do DF. Os dados mostraram que a maioria dos entrevistados está desempregada ou em condições precárias de inserção laboral e que os principais entraves apontados pelos beneficiários foram a falta de vagas no mercado formal e ausência de vagas em creches para deixarem os filhos. Aliado a esse diagnóstico verificou-se que as políticas de emprego implementadas no DF não têm alcance suficiente entre os mais pobres e pouco contribui para a inserção laboral dessa parcela da população.

Palavras chave: inserção laboral; mercado de trabalho; Bolsa Família; desemprego

ABSTRACT

The discussion regarding the relation between labor market, poverty and social inequality is of paramount to the improvement of the living conditions of the poor population and for the social development in Brazil. The objective of the beneficiaries of the Bolsa Família Program in the Federal District, to point out the main difficulties faced in order to obtain a place in the formal labor market and to analyze the role of labor insertion mechanisms in the inclusion of people enrolled in the Cadastro Único and Bolsa Família, who are the most vulnerable part of the population, taking from the income point of view. For that, a qualitative research was carried out with 20 beneficiaries of the PBF in the three administrative regions of the interviewees are unemployed or in precarious employment conditions and that the main obstacles pointed out by the beneficiaries were the lack of places in the formal market and the absence of places in day care centers to leave their children. In addition to this diagnosis, it was verified that the employment policies implemented in the DF did not reach the poorest among the poor, and contributed little to the labor insertion of this part of the population.

Keywords: labor insertion; job market; Bolsa Família; unemployment

SUMÁRIO

Introdução	14
1.Sistema de proteção social brasileiro e o Mercado de Trabalho	19
1.1 A questão social brasileira: origens e trajetória	19
1.2 Proteção Social e o mundo do trabalho.....	26
1.3 Proteção Social pós Constituição de 1988	31
1.4 A situação pós Ruptura Democrática de 2016	34
2. Bolsa Família: inovação no sistema de proteção social brasileiro	38
2.1 O que mudou com o Bolsa Família?	38
2.2 Principais efeitos do Programa Bolsa Família no mercado de trabalho	40
3. Bolsa Família e inclusão laboral	45
3.1 Mecanismos de inclusão laboral no Brasil.....	49
3.2 Mecanismos de inserção laboral no DF	59
4. Bolsa família e o mercado de trabalho no df	71
4.1 Caracterização da população de baixa renda do Distrito Federal	73
4.2 Perfil e situações de inserção laboral dos beneficiários	78
4.3 Principais dificuldades apontadas para inserção no mercado de trabalho .	80
Considerações finais	84
Referências bibliográficas	87
Apêndice A – Roteiro de entrevista semiestruturada com beneficiários do PBF	96
Apêndice B – Quadro síntese sobre procedimento de Pesquisa de campo ...	97

Introdução

A questão social brasileira apresenta problemas estruturais complexos originados ao longo da história e que estão diretamente relacionados às disparidades nas relações sociais desenvolvidas no decorrer do tempo. Parte das situações de “exclusão” é resultado de vulnerabilidades decorrentes das transformações operadas no mundo do trabalho, principalmente da crise da sociedade salarial (CASTEL,1998). Dessa forma, a situação de pobreza dos indivíduos tem como uma de suas causas, a ineficiência da dinâmica econômica capitalista e do mercado de trabalho formal em absorver toda a oferta de mão de obra disponível e, desse modo, garantir empregos e condições dignas para todos.

No debate sobre a questão social, a relação da pobreza e desigualdade social com o mercado de trabalho há muito tem sido discutida e a busca por soluções torna-se cada vez mais urgente. Os sistemas de proteção social no Brasil, assim como em outros países em desenvolvimento, apontam os programas de transferências de renda como instrumentos relevantes para alcançar a redução da pobreza. Em meio à busca pela redução das múltiplas desigualdades existentes no Brasil, o Programa Bolsa Família surgiu como uma alternativa considerada eficiente, tanto pelo baixo custo relativo quanto pelo custo absoluto (cerca de 0,5% do PIB)¹. O PBF também pode ser considerado eficaz, por ser bastante focalizado em seu público prioritário, para o alcance do objetivo de redução da pobreza.

Nesse cenário, o Programa Bolsa Família (PBF) colabora de maneira significativa para amenizar a situação de pobreza de inúmeras famílias em todos os estados do Brasil. O PBF atende às famílias com insuficiência de renda independentemente do vínculo empregatício, o que pode ser considerado um avanço no sistema de proteção social do país que até então protegia somente aqueles indivíduos com vínculo formal de trabalho.

¹ NERI, 2013.

Apesar da existência do programa ser amplamente justificada e comprovadamente eficiente no que se propõe, o mesmo é sempre alvo de críticas, principalmente nos que diz respeito à oferta de trabalho por parte dos beneficiários. Os principais argumentos contrários resumem-se na premissa de que os beneficiários deixariam de buscar trabalho para não perder o benefício, o chamado “efeito preguiça”. É recorrente na literatura sobre o tema a apresentação de evidências da inexistência desse efeito entre os beneficiários do programa (OLIVEIRA, 2012 e 2013; MEDEIROS, 2007; BARBOSA e CORSEUIL, 2013 entre outros). Porém, constantemente, essas críticas vêm à tona com base nesse argumento que já foi refutado através de vários trabalhos científicos. Ainda assim, propostas de reformulação do programa devido aos supostos “efeitos negativos” no mercado de trabalho, frequentemente recebem atenção da mídia e do governo. Aliado a esse contexto, verifica-se o fortalecimento do discurso sobre efeitos negativos do PBF no mercado de trabalho não somente pela sociedade mas também entre pessoas que trabalham com políticas sociais.

Em meio a essa situação, a população em condições de pobreza torna-se cada vez mais vulnerável ao desemprego e à precarização do trabalho. Esse processo de deterioração das condições de trabalho é o principal fator de empobrecimento da população. Portanto, faz-se necessário o debate em torno do movimento da precarização do trabalho que vem paulatinamente sendo intensificado, como ocorrido com a reforma trabalhista de 2017 que trouxe mudanças significativas na Consolidação das leis do Trabalho através da lei nº 13.467 de 2017.

A discussão em torno da inserção laboral da população em situação de pobreza é fundamental para criação de ações que possam fornecer oportunidades para promoção social, mediante melhoria das condições de vida e de trabalho da população mais vulnerável. Cabe salientar que a precariedade do emprego não é um problema somente dos beneficiários do PBF, mas também, das famílias que mesmo estando em condições de pobreza, não acessam o programa por possuir renda *per capita* superior ao limite estabelecido pelas normas do programa. Isso porque a manifestação da pobreza é um fenômeno multifacetado, e como tal, não deve ser analisado somente sob a

perspectiva monetária. Assim, faz-se necessário esclarecer que a escolha do público do Bolsa Família como recorte para essa análise justifica-se primeiramente pela necessidade de discutir as dificuldades que o público beneficiário enfrenta ao buscar postos formais de trabalho; e segundo, pelas constantes pressões políticas e sociais para que se encontre a “porta de saída” do programa.

A relevância dessa investigação explica-se pela abrangência do programa que beneficia cerca de 14 milhões de famílias em todo o país, sendo mais de 69 mil famílias no Distrito Federal, que representa a cobertura de 75% da estimativa de famílias em condições de pobreza no estado (BRASIL, 2019) e também pela necessidade de desmistificar tabus em relação às transferências monetárias, mudando o foco de análise, questionando o próprio mercado de trabalho que impõe a essa população condição de vida precária, em desproteção temporária ou permanente, demandantes portanto, da proteção social do Estado.

A necessidade desse estudo, ainda que em uma conjuntura econômica desfavorável, explica-se pelo fato de que os dados que comprovam as condições precárias de trabalho da população pobre referem-se ao período de expansão do emprego e crescimento econômico. A retração do mercado de trabalho ocorre a partir de 2015, conforme dados do IBGE². Ademais, em período de retração econômica essa população em condição de pobreza torna-se ainda mais vulnerável por ver reduzida, ainda mais, as oportunidades no mercado de trabalho formal. A escolha do Distrito Federal como local de pesquisa deve-se ao fato de que embora o estado possua o maior rendimento domiciliar médio do Brasil e um alto Índice de Desenvolvimento Humano - IDH (0,824)³, apresenta altas taxas de desemprego (18,6% em 2018) e informalidade (30,7% em 2018)⁴ além de ser o segundo estado com maior índice de desigualdade de renda do Brasil (Índice de GINI de 0,6259)⁵.

² Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística publicou a PME (Pesquisa Mensal de Emprego) com Retrospectiva 2003-2015, em 28/01/2016.

³ Fonte: PNUD. Acesso em <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idhm-municipios-2010.html>

⁴ Dados da PED/CODEPLAN (2018)

⁵ Índice de Gini é um instrumento utilizado para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. O seu valor varia de 0(zero) a 1(um) sendo equivale a 0 a igualdade plena e a 1 a desigualdade absoluta. Fonte: IBGE.

O questionamento central da pesquisa proposta é: quais são as dificuldades enfrentadas pelos beneficiários do PBF para inclusão no mercado de trabalho formal no Distrito Federal? A partir dessa pergunta geral, apresentam-se os seguintes questionamentos complementares: a) como os beneficiários avaliam essas dificuldades? b) de que forma as ações/mecanismos de inclusão laboral no estado contribuem para inclusão dos beneficiários? e por fim c) Qual a percepção dos beneficiários com relação a essas ações e mecanismos (políticas de emprego)?

Diante disso, o objetivo desse estudo consistiu em investigar a situação de inserção laboral dos beneficiários do PBF no Distrito Federal no período de 2015 a 2018, bem como apontar as principais dificuldades enfrentadas por eles para conseguirem ocupar um posto formal no mercado de trabalho. Outro aspecto importante nessa análise foi verificar quais os mecanismos de inclusão laboral têm sido implementados para inclusão desse público específico. Para tanto, a proposta desse trabalho foi realizar uma pesquisa qualitativa exploratória que geralmente é utilizada para investigar problemas complexos, pressupondo proximidade do pesquisador ao objeto avaliado (JANNUZZI, 2016). Além disso, a pesquisa qualitativa busca compreender e interpretar os comportamentos, opiniões e expectativas de um grupo de indivíduos (GODOY, 1995). Dessa forma, buscou-se neste trabalho investigar o problema em questão, do ponto de vista do beneficiário do programa PBF do Distrito Federal.

A coleta de dados foi feita por meio de entrevistas individuais semiestruturadas com os beneficiários do programa no Distrito Federal. Segundo Bauer (2007), a coleta de dados por meio de entrevista é uma técnica amplamente utilizada no campo das Ciências Sociais e tem como pressuposto que a construção do mundo é feita pelas pessoas, enquanto estabelecem suas relações no cotidiano com a sociedade em que vivem. Assim, a entrevista qualitativa fornece dados básicos para o desenvolvimento e a compreensão das relações entre os atores sociais e sua situação.

A pesquisa foi realizada com 20 beneficiários do PBF das regiões administrativas (RAs): Estrutural, Ceilândia e Recanto das Emas. A escolha das regiões justifica-se pela vulnerabilidade financeira tanto em amplitude como é o caso da SCIA Estrutural quanto pelo número de ocorrências no caso de

Ceilândia (GONÇALVES, 2015). Já a RA de Recanto das Emas foi escolhida por pertencer ao grupo mais vulnerável (grupo 4), segundo classificação da CODEPLAN. Outra razão para a escolha dessas três regiões foi a logística para pesquisa de campo e pela facilidade de localização. A escolha das localidades levou em consideração a questão da diversidade amostral salientada por Jannuzzi (2016) com relação às diferentes regiões dos grupos de baixa renda do estado. O próximo passo foi realizar a análise de dados coletados nas entrevistas com os beneficiários selecionados, tendo como foco mostrar a situação de inserção laboral desses beneficiários e detectar as principais dificuldades apontadas para conseguir emprego no mercado formal no DF.

A fim de atingir os objetivos propostos, esse estudo foi dividido em 5 partes, além desta introdução. O capítulo inicial apresenta uma análise sobre o Sistema de Proteção Social Brasileiro e sua relação com o mercado de trabalho, principalmente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. No segundo capítulo, o Programa Bolsa Família é observado sob a perspectiva de inovação do Sistema de Proteção Social Brasileiro, que pela primeira vez passa a incluir uma assistência financeira à população ativa, mas em condições precárias, ainda que não estejam no mercado de trabalho formal. Também serão apresentados os efeitos da implementação do programa no mercado de trabalho. O capítulo 3 trata da relação do Bolsa Família com a inserção laboral no Brasil e retrata os principais mecanismos de inclusão no mercado de trabalho. O próximo capítulo apresenta dados da situação laboral dos beneficiários do programa Bolsa Família no Distrito Federal; o papel das principais políticas de emprego e renda no estado na inserção de trabalhadores em condições de pobreza; e as principais dificuldades de acesso a postos formais de trabalho apontadas pelos beneficiários. Por fim, apresento minhas considerações finais.

1.Sistema de Proteção Social Brasileiro e o Mercado de trabalho

1.1 A questão social brasileira: origens e trajetória

No que refere à “questão social”, a mesma está relacionada ao Sistema Capitalista de produção, no qual se refletem as expressões das desigualdades sociais, provenientes da relação entre capital e trabalho. As transformações sociais e econômicas ocorridas nos séculos XVIII a XIX tiveram como consequências o empobrecimento da classe trabalhadora e o aumento das desigualdades sociais. As opiniões de vários autores convergem ao apontar as causas da questão social e sua relação com a evolução do Capitalismo ao longo dos anos.

Na concepção de Marx(1848), com a consolidação do Capitalismo os tipos de desigualdades tornaram-se mais complexos e crescentes, principalmente após a Revolução Industrial. Para o autor, a Desigualdade Social é um fenômeno causado pela divisão de classes em que as classes dominantes mantêm o domínio sobre as classes dominadas.

Já para Hobsbawn (2007), a Globalização e os mercados livres provocaram uma grave acentuação das desigualdades econômicas e sociais no interior dos países e entre os países. Dessa forma, o autor esclarece que enquanto alguns se beneficiam do sistema, muitos são desfavorecidos pelo mesmo sistema de produção, causando a grande desigualdade que existe atualmente no mundo.

O ponto de vista de Hobsbawn pode ser apoiado pela alegação de Yamamoto (2013) que afirma que a existência da Desigualdade Social deve-se a um conjunto de elementos econômicos, políticos e culturais que são inerentes a cada sociedade. A questão social expressa a contradição fundamental do modo capitalista de produção: o paradoxo fundado na produção e na apropriação da riqueza gerada socialmente. Os trabalhadores produzem a riqueza, os capitalistas apropriam-se dela. Sendo assim, a autora afirma que a humanidade passou por processos de transformações e com as mudanças veio o aumento das desigualdades sociais.

Considerando as diferentes compreensões acerca da questão social, entende-se que seu significado é inerente ao processo de acumulação de capital e aos impactos que produz sobre o conjunto das classes trabalhadoras (IAMAMOTO, 2012). Netto (2001) afirma que a “questão social” compreende definições diferenciadas e atribuições em sentido diverso, porém, o autor também entende que a questão social está intimamente relacionada ao sistema de produção capitalista, o qual engendra as desigualdades sociais.

A partir do princípio da relação entre capital e trabalho, na qual a questão social e suas manifestações têm origem, Castel (1998) afirma que a condição de trabalho é transformada em assalariamento e que a condição de assalariado, ocupada por muitos trabalhadores, está vinculada à maior parte das proteções contra os riscos sociais. No entanto, ainda que os trabalhadores estejam inseridos no mercado de trabalho, muitos permanecem em uma condição de vulnerabilidade e dão origem aos excluídos que surgem através da reestruturação produtiva (TELLES, 1996).

Castel afirma que a primeira metade do século XIX foi marcada pela tomada de consciência de uma forma de miséria que parece acompanhar o desenvolvimento da riqueza e o progresso da civilização. Ainda que o objeto de observação do autor seja o cenário francês, sua análise nos permite refletir sobre as novas facetas da exclusão presentes na sociedade brasileira, como a precariedade do emprego e a “desfiliação social”. Para o autor essa desfiliação social seria a ausência de trabalho e o isolamento social. A precarização do trabalho “é um processo central, comandado pelas novas exigências tecnológicas-econômicas da evolução do capitalismo moderno” (p. 526). Dessa forma, assim como o pauperismo do séc. XIX estava inserido no coração da dinâmica da primeira industrialização, também a precarização do trabalho é consequência das mudanças das relações de trabalho proporcionadas pelo avanço do capitalismo.

As transformações das relações de trabalho produziram os chamados “supranumerários inempregáveis” que seriam o conjunto enorme de pessoas existentes no mundo inteiro que se encontram sem emprego, sem condições básicas de proteção e segurança sociais. Estes seriam os “inúteis do mundo”, ou seja, aqueles que foram atingidos pelas novas formas de desemprego ou de precarização do trabalho que estão à margem da sociedade (CASTEL, 1998).

O século XX apresenta contradições no que se refere à questão social brasileira causadas principalmente pela transição do regime de trabalho escravo para trabalho livre (não escravo). Várias questões surgiram e modificaram as condições de vida da maioria da população. A sociedade que se formou no Brasil nesse período apresentou dois problemas mal resolvidos: questão agrária e exclusão de trabalhadores urbanos não inseridos na economia mercantil da época (DELGADO, 2005).

Quando se fala em “questão social” no Brasil, é importante compreender que esse termo agrupa inúmeras desigualdades que são decorrentes de disparidades nas relações sociais (gênero, raça, regionalismo entre outras) que se estabeleceram ao longo do tempo e que ainda permanecem na sociedade brasileira. Porém nesse estudo, a ênfase é dada à questão social do ponto de vista das relações do trabalho com o empobrecimento da população trabalhadora e o aumento das desigualdades sociais.

Aspectos essenciais da formação do mercado de trabalho brasileiro demonstra a importância da ação estatal nesse contexto e os contornos principais da história do mercado de trabalho brasileiro explicam sua situação atual.

“O nascimento do mercado de trabalho, ou em outros termos, a ascensão do trabalho livre como base da economia foi acompanhada pela entrada crescente de uma população trabalhadora no setor de subsistência e em atividades mal remuneradas. Esse processo vai dar origem ao que, algumas décadas mais tarde, será denominado o “setor informal” do Brasil (THEODORO, 2005, P.95).

Portanto, as transformações ocasionadas pela evolução do capitalismo propiciaram o surgimento de desigualdades sociais e intensificação da pobreza entre os excluídos do sistema produtivo. Esses foram inseridos em atividades precárias, mal remuneradas e sem proteção social por parte do Estado. Esse contexto de precarização do trabalho e das condições de vida de parte da população foi responsável por acentuar a pobreza em todas as suas dimensões.

No que se refere as manifestações da pobreza, algumas abordagens foram apresentadas ao longo do tempo. Tendo em vista que o conceito de

pobreza é complexo e abrangente, a definição da pobreza implica múltiplos fatores e características que se apresentam à medida que a sociedade evolui. A pobreza tem diferentes aspectos e estes conduzem a distintas abordagens para sua medição. Essas abordagens colaboram para que tenhamos várias análises sob muitos pontos de vista. Assim, a pobreza deve ser compreendida em um contexto social, histórico e cultural. As primeiras teorias definem a pobreza com base em critério de renda necessário para a sobrevivência física do indivíduo. Ao longo do tempo, vários conceitos e abordagens foram surgindo e a pobreza passou a ocupar o centro da atenção dos governos.

Barros (2000) considera o fenômeno da pobreza em dois aspectos: Pobreza estrutural - quando ao longo de um período a pobreza ainda persiste e o indivíduo não consegue renda suficiente para atender suas necessidades básicas. Já a pobreza conjuntural traduz-se em causas circunstanciais como doença temporária e desemprego que colocam pessoas temporariamente abaixo da linha da pobreza.

O fenômeno da pobreza também pode ser conceituado como a situação na qual as necessidades não são atendidas de forma adequada. Essa inadequação depende da forma como as necessidades são atendidas em determinados contextos socioeconômicos. Dessa forma, ser pobre é não dispor dos meios para operar adequadamente no meio social em que se vive (ROCHA, 2006). Já para Sen (2010), a pobreza seria a privação das capacidades básicas e não apenas baixa renda. Diante disso faz-se necessário abordar os diferentes tipos de pobreza existentes: absoluta, relativa e multidimensional.

A Pobreza Absoluta está estreitamente vinculada às questões de sobrevivência física. Seria o caso de não atendimento das necessidades vinculadas ao mínimo vital. Crespo (2002) afirma que o enfoque absoluto no conceito de pobreza verifica-se quando ocorre a fixação de um padrão mínimo de necessidades (linha da pobreza). Já a Pobreza Relativa, segundo o autor, tem relação direta com a desigualdade na distribuição de renda. Esse conceito define as necessidades a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante na sociedade em questão. Quando os indivíduos não possuem os meios necessários para viverem de acordo com a área onde estão inseridos, nem com as pessoas de status social comparável, pode-se dizer que ele é mais

pobre que os demais. A situação de pobreza relativa seria a comparação entre a situação do indivíduo situado na camada inferior da distribuição de renda quando comparada a situação de outros indivíduos em camadas superiores de distribuição de renda.

O conceito introduzido por Amartya Sen, que define a pobreza como “privação de capacidades” seria uma abordagem multidimensional em que o enfoque sobre a pobreza passou a considerar as dimensões não monetárias em sua medição. Essa abordagem apresenta a definição da pobreza com foco nas operações e capacidades. As operações referem-se ao consumo de bens e acesso à renda e ao que uma pessoa pode fazer ou ser. Já as capacidades, têm relação com as combinações alternativas de operações que são possíveis de serem alcançadas por parte das pessoas (ABRAMO, 2019). Para Sen, as capacidades são definidas como atributos potenciais da pessoa humana, através dos quais ela pode exercer certas liberdades essenciais, tais como:

- a) liberdades políticas: referem-se às oportunidades que as pessoas têm para determinar quem deve governar e com base em que princípios, além de incluírem a possibilidade de fiscalizar e criticar as autoridades, de ter liberdade de expressão política e uma imprensa sem censura, de ter a liberdade de escolher entre diferentes partidos políticos etc.;
- b) facilidades econômicas: são as oportunidades que os indivíduos têm para utilizar recursos econômicos com propósitos de consumo, produção ou troca.
- c) oportunidades sociais: são as disposições que a sociedade estabelece nas áreas de educação, saúde etc., as quais influenciam a liberdade substantiva de o indivíduo viver melhor.
- d) garantias de transparência: referem-se às necessidades de sinceridade que as pessoas podem esperar – a liberdade de lidar uns com os outros sob garantias de dessegredo e clareza.
- e) segurança protetora: refere-se a uma rede de segurança social, impedindo que a população afetada seja reduzida à miséria abjeta e, em alguns casos, até mesmo à fome e à morte. (SEN, 2000, p.58-60).

Dessa forma, na abordagem da pobreza sob a ótica da ausência de capacidades, a pobreza é retratada como a incapacidade de alcançar certas operações básicas como nutrição, emprego, educação e empoderamento. Sendo assim, para reduzir a pobreza é essencial ampliar as capacidades das pessoas (ABRAMO, 2019).

Cardoso Jr. (2006) apresenta uma análise das abordagens sobre o conceito de pobreza, além da insuficiência de renda. O autor salienta que embora a abordagem das capacidades seja de grande importância para compreensão do fenômeno da pobreza para além da dimensão da renda, ela apresenta limitações pois traz a concepção de “incapacidades pessoais”, o que limita o poder explicativo dessa abordagem.

O entendimento da pobreza como privação de capacidades, se bem que alargue o raio de compreensão em relação ao critério da renda, nada mais é do que uma outra forma de ratificar a primazia do individual sobre o coletivo, fazendo o fenômeno da pobreza ser, em grande parte, resultado de incapacidades pessoais no exercício de determinadas liberdades, como a de auferir renda pelos próprios meios, no mercado. É isto que justificaria ações compensatórias à pobreza por parte do Estado, que se esforçaria ao máximo por não interferir na liberdade econômica e política dos demais membros desta sociedade que não estiverem sofrendo situações de risco social ou pobreza crônica. Em suma, a lógica da pobreza como privação de capacidades, se tem o mérito de nos fazer ver porque a simples posse de renda não é condição suficiente para a superação de situações de pobreza, é incapaz de transcender o âmbito das determinações microeconômicas e micro sociais. Estas aprisionam e limitam o poder explicativo desta abordagem, impedindo-a de avançar rumo a uma explicação mais abrangente, de natureza mais histórica e conteúdo mais estrutural, como a que é tentada pela abordagem explorada a seguir, que entende a pobreza como parte do problema mais geral de expansão e consolidação dos direitos civis, políticos e sociais no mundo capitalista contemporâneo (CARDOSO JR., 2006, P.80).

Outra abordagem analisada pelo autor exhibe o conceito de pobreza sob o ponto de vista da destituição de cidadania. A definição de pobreza, segundo o critério da cidadania ampla, afirma que “a pobreza é um fenômeno histórico associado à exclusão de parte da população de um país ou região do acesso aos chamados direitos amplos da cidadania”. Partindo do pressuposto de que os direitos civis, políticos e sociais são básicos para o convívio social e bem estar coletivo, o cidadão pleno seria aquele possuidor dos três direitos. Já os cidadãos incompletos seriam os que fossem titulares de apenas alguns dos direitos. Os que não se beneficiassem de nenhum dos direitos seriam “não-cidadãos” (CARDOSO JR, 2006).

A concepção de cidadania regulada introduzida por Santos (1979), é importante para compreender a política social nos anos 30. Para o autor o conceito de cidadania tem raízes que se encontram, não em código de valores

políticos mas em um sistema de estratificação ocupacional. Assim, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas por lei.

A associação entre cidadania e ocupação proporcionará as condições institucionais para que se inflem, posteriormente, os conceitos de marginalidade e de mercado informal de trabalho, uma vez que nestas últimas categorias ficarão incluídos não apenas os desempregados, os subempregados e os empregados instáveis, mas, igualmente, todos aqueles cujas ocupações, por mais regulares e estáveis, não tenham sido ainda regulamentadas (SANTOS, 1979. P. 75)

Nesse entendimento sobre a cidadania regulada, ser cidadão está diretamente associado à posição ocupada pelo indivíduo no sistema produtivo. Dessa forma, aqueles que não tem um emprego regulamentado é excluído da sociedade, não é considerado como cidadão.

A partir desses conceitos de pobreza, desigualdade e cidadania busca-se compreender as relações estabelecidas ao longo do tempo e como o problema do empobrecimento da população é visto pelo Estado. No decorrer da história da maioria dos países, o problema da pobreza sempre existiu e foi tratado de diversas maneiras em diferentes contextos e épocas. No Brasil, a pobreza e a desigualdade sempre estiveram presentes. Mesmo com o passar dos anos e com o crescimento econômico, a questão da pobreza não foi resolvida. Pelo contrário, o desenvolvimento não alterou a tendência de concentração de recursos e intensificação da pobreza.

A partir da década de 1970 houve o reconhecimento de que os resultados relativos à pobreza e desigualdades sociais não tinham uma relação direta com o crescimento econômico. Nesse contexto, o que teria que ser levado em conta seria repensar o processo de crescimento de forma a considerar os objetivos de redução de pobreza e desigualdade social. Dessa forma, a evolução do conceito de pobreza foi relevante para enquadrar novas realidades associadas à pobreza, pois esta pode assumir múltiplos significados e dimensões. Essa mudança no conceito colaborou também para que surgisse uma relação entre o desenvolvimento econômico e justiça social.

Nesse contexto, Abramo (2019) salienta que para superar a pobreza e reduzir as desigualdades, é necessário proporcionar ao mesmo tempo a inclusão

social e a inclusão laboral. O conceito de inclusão social é multidimensional e diz respeito ao acesso irrestrito de direitos, participação na vida social, acesso a serviços básicos de educação, saúde, infra-estrutura e habitação, e a obtenção de renda. Em resumo, a inclusão social relaciona-se a um processo de melhoria das condições econômicas, sociais, culturais e políticas para maior participação das pessoas na sociedade. Já a inclusão laboral, diz respeito ao acesso e participação no mercado de emprego em condições de trabalho decente.

1.2 Proteção Social e o mundo do trabalho

No início do sec. XX, a sociedade encontrava-se marcada por relações de trabalho assalariadas, pelo aumento das reivindicações do movimento operário e pela ampliação dos problemas urbanos originados da industrialização. Nesse contexto, surge um tipo de organização política e econômica que coloca o estado como agente da promoção social e organizador da economia que Castel denomina de Estado Social. Assim, o Estado Social ou *welfare state* começa sua história quando o povo fracassa ao resolver a questão social por sua própria conta. Diante disso, o Estado Social foi considerado como uma das instâncias capazes de intervir para procurar resolver situações de ruptura do laço social (fome, desemprego, doença, acidente, invalidez e outros) de exclusão ou de defiliação que elas provocam (CASTEL, 1998).

Na perspectiva de Rosanvallon (1981) citado por Cardoso Jr. (2001), a emergência e o desenvolvimento do Welfare State são de natureza política e seria fruto de uma ampliação progressiva de direitos (civis, políticos e sociais). Já de acordo com Draibe (1990) o estado de bem-estar seria uma particular forma de regulação social que se expressa pela transformação das relações entre o estado e a economia, estado e sociedade, a um dado momento do desenvolvimento econômico.

Para Jaccoud (2009), cabe ao Estado ser uma instituição capaz de assegurar a mediação entre os conflitos e a intervenção sobre a sociedade em torno da garantia de reconhecimento dos diversos grupos e seus interesses. É por meio do Estado e das políticas públicas que os interesses privados podem ser negociados e integrados em prol de um patamar de sociabilidade comum.

Uma vez que a sociedade, por conta própria, não consegue resolver os problemas sociais ocasionados pelas transformações ocorridas no sistema produtivo e nas relações sociais, a intervenção do estado é a saída possível.

À vista disso, Castel define a proteção social como a implantação de um sistema que visa ultrapassar tanto as restrições impostas pelo moralismo da filantropia quanto os limites da garantia de renda ancorada na aquisição de propriedades ou poupança quando esgotada ou limitada a possibilidade de acesso à renda do trabalho. Sendo assim, na incapacidade do mercado de trabalho formal em absorver a oferta de trabalho disponível, cabe ao Estado garantir a proteção social desses indivíduos através de garantia de renda, de bens e serviços necessários à sobrevivência de maneira digna.

Esping-Andersen (1991) faz uma análise no âmbito dos estados de bem-estar para além da abordagem dos gastos sociais na estruturação dos sistemas de proteção social. Para o autor, os direitos sociais de cidadania implicam redução da condição mercadológica. “A desmercadorização ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direitos ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado” (p.102). Nesse contexto, a desmercadorização fortalece o trabalhador e fragiliza a autoridade absoluta do empregador. Em seu trabalho, são apontados três regimes de estado de bem-estar social capitalista, diferenciados pelos critérios da relação público/privada da assistência social, pelo grau de desmercadorização dos bens e serviços e pelos impactos na estratificação social: a) Liberal – predomina a assistência aos comprovadamente pobres, benefícios atingem os mais necessitados como os trabalhadores e aqueles que dependem do Estado e tem baixo grau de desmercadorização. b) Conservador/Corporativo – ligado à família e igreja e tem a seguridade social como a principal forma de promover o bem-estar; e c) Social Democrata – o direito ao trabalho tem o mesmo status que o direito de proteção à renda; promoção da igualdade com os melhores padrões de vida; alto grau de desmercadorização. Esses modelos de *welfare state* apresentam distintas formas de articulação dos mecanismos de proteção social: Estado, mercado e família.

Segundo Cardoso Jr. (2003), Esping-Andersen propôs a análise das políticas sociais baseada nas possibilidades de desmercantilização das relações

sociais. A partir dessa premissa, o autor faz um contraponto dos conceitos de “desmercadorização” e de “desfamiliarização” presentes na obra do autor. Enquanto a desmercadorização busca reduzir a dependência das pessoas da relação mercantil monetária de forma a proteger os trabalhadores das livres forças de demanda e oferta na determinação das suas condições de trabalho e remuneração, o conceito de “desfamiliarização” viabiliza as condições para que as mulheres possam se colocar em posição de desmercadorizar-se no trabalho formal. Do ponto de vista do mercado de trabalho brasileiro, as ideias de Esping-Andersen vão de encontro à situação dos trabalhadores pobres que com o benefício do PBF tem a opção de “desmercadorizarem” sua força de trabalho e escolherem melhores postos de trabalho. Caso contrário, eles tenderiam a aceitar um emprego precário e com baixos rendimentos para garantir a sua sobrevivência.

Vis à vis às diversas teorias sobre o *welfare state* e às contribuições de Esping-Andersen e Rosanvallon para esse debate, cabe destacar a trajetória do sistema de proteção social brasileiro e suas principais características. Essa análise permitirá uma melhor compreensão do cenário atual da relação da pobreza com o mercado de trabalho no Brasil.

Os marcos iniciais da constituição de um sistema de proteção social no Brasil só puderam ser verificados no período compreendido entre 1930 e 1943. Trata-se de um momento da história marcado por grandes transformações socioeconômicas e pela passagem do modelo de desenvolvimento agroexportador para o modelo urbano industrial. A consolidação desse sistema deu-se entre os anos de 1970 e 1980 (SILVA, 2004).

No que se refere à trajetória do sistema de proteção social no Brasil, a evolução foi marcada por fases de produção de leis que buscavam garantir direitos sociais. No período de 1930/1943 verifica-se a criação de institutos de aposentadorias e pensões e uma relativa produção de legislação trabalhista. Entre 1945/1964 expande-se o sistema de proteção social nos campos da educação, saúde, assistência social e mais discretamente na habitação popular. Já a partir do período 1965/1975, considerado como a fase de consolidação do sistema, ocorrem mudanças institucionais e financeiras do perfil da política social. É nesse momento que se introduzem mecanismos de formação de

patrimônio dos trabalhadores (através do PIS/PASEP). Nesse contexto, o sistema de proteção social avança ao incluir os trabalhadores rurais nos direitos trabalhistas até então existentes para os chamados trabalhadores urbanos. São organizados também os sistemas nacionais públicos ou regulados pelo estado na área de bens e serviços sociais básicos, abrindo espaço para certas tendências universalizantes, com implementação de políticas de ampla cobertura. (DRAIBE, 1990).

Ainda que a existência de um sistema de proteção social significasse um avanço no contexto das transformações sociais, ainda faltava muita coisa a fazer. Segundo Silva (2004), a partir dos anos 1980 ocorre a ampliação dos Programas de transferências de renda, na conjuntura das grandes transformações econômicas, sociais e no mundo do trabalho em decorrência da Revolução Tecnológica. Essas mudanças provocaram um profundo rearranjo do mercado capitalista, intensificando a concentração de capital.

No contexto do sistema brasileiro de proteção social os programas de transferência de renda apresentam-se como uma possibilidade para construção de uma rede ampla de proteção social, que contempla cada vez mais a busca pela redução da desigualdade social e redução da pobreza que se perpetua no Brasil ao longo dos anos. A perduração da pobreza, em parte, pode ser explicada pela incapacidade das pessoas ao trabalho que ocorre por problemas inerentes ao próprio mercado de trabalho brasileiro.

Segundo Jaccoud (2009), a reprodução de pobreza e desigualdade no âmbito do mercado de trabalho configura-se, assim, no centro do debate sobre a proteção social. O próprio exercício do trabalho suscita a produção e a reprodução de situações de pobreza, que impedem tanto a obtenção de renda suficiente para o acesso aos bens básicos ou mesmo indispensáveis à sobrevivência, como o acesso à proteção social de natureza contributiva que permitirá enfrentar os problemas decorrentes da perda da capacidade de trabalho. Ainda de acordo com a autora, a proteção social implica a instituição de seguranças dadas ao indivíduo em decorrência de sua participação em um coletivo social, seja ele de natureza corporativa ou nacional. A partir desse pressuposto, é necessário a existência de um compromisso entre diferentes setores da sociedade em torno da implantação de um regime de solidariedade garantido pelo Estado e tendo como objetivo a redução da vulnerabilidade, da

insegurança e do risco da pobreza. Nesse sentido, é importante salientar que o ponto principal no debate sobre proteção social não é a pobreza em si, mas a questão da integração social nas sociedades modernas que se apoiam de um lado, na centralidade do trabalho e na criação de riquezas e, de outro, na igualdade política e civil dos indivíduos.

No que se refere à formação do mercado de trabalho no país, é importante salientar que o Estado teve papel preponderante nesse processo e isso explica a configuração atual do mercado de trabalho brasileiro. De acordo com Theodoro (2005), a consolidação de um mercado de trabalho no Brasil foi iniciada com a abolição da escravatura. Não houve iniciativas de inclusão produtiva dos ex-escravos como força de trabalho livre e ainda se buscava, ao mesmo tempo, a imigração de mão de obra europeia. Assim, o próprio Estado estabeleceu a perpetuação da exclusão de uma parte significativa da força de trabalho que se manteve fora do assalariamento, reproduzindo-se dessa forma, a pobreza.

Além disso, o mercado de trabalho brasileiro é marcado por extrema desigualdade intrínseca causada pela forte urbanização acompanhada de forte concentração de pobreza, pelas diferenças no acesso à renda e emprego em função da origem racial e pela existência de um mercado informal de dimensão significativa (THEODORO, 2005; ALVES, 2018 e LÚCIO, 2018). Nesse contexto cabe destacar que a ação estatal sempre esteve focada na ideia de crescimento econômico como a única política de emprego relevante, apesar de alguns esforços isolados por parte do Estado.

A existência das atividades informais é vista por Theodoro(2005) como um fenômeno resultante de três fatores: a) presença de uma extrema desigualdade de renda e de padrões educacionais como também reduzidos níveis de oportunidades de emprego formal; b) ausência de marco regulatório global e institucional para estabelecer limites e parâmetros para funcionamento desse mercado de trabalho e c) incapacidades das atividades do setor informal em articularem e se ajustarem ao sistema de emprego. Dessa forma, é possível compreender que

...“a desproteção do trabalho, expressa na proliferação do emprego sem carteira e do trabalho autônomo sem registro legal é não a causa ou problema maior, mas, antes, a consequência, a resultante mais visível

de um problema mais estrutural, determinado pela conjunção dos três elementos anteriormente descritos; é portanto, uma das características da informalidade – não a única, ainda que, possivelmente, a de maior visibilidade em face da profusão das informações sobre a situação do mercado de trabalho (THEODORO, 2005, p.116).

Portanto, a ação do Estado e as políticas de emprego continuaram privilegiando a força de trabalho inserida no setor formal e dessa forma houve a ampliação das desigualdades entre trabalhadores protegidos pelo mercado de trabalho formal e a parcela da população que estava na informalidade. Essa situação perpetuou-se ao longo do tempo e ainda hoje está fortemente presente na sociedade brasileira. O cenário atual mostra grande parte da população brasileira vivendo em condições de pobreza, com empregos de baixa qualidade e baixos rendimentos e sem a proteção social presente em um posto formal de trabalho.

1.3 Proteção Social pós Constituição de 1988

A promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) representou um marco no contexto da ampliação da cidadania e dos direitos sociais. Uma vez que do período da Abolição da Escravatura até a década de 1980, as questões do trabalho não receberam a devida atenção, a sociedade brasileira foi marcada por dois principais vetores: relações de trabalho precarizadas e relações fundiárias fortemente desiguais. Nesse contexto, a CF/88 contribuiu de maneira significativa para a perspectiva de um novo espaço público, no qual o escopo da intervenção do Estado se estende pela via dos direitos sociais buscando dessa forma, a ampliação da cidadania e do debate acerca das questões sobre pobreza e miséria (JACCOUD, 2005).

A evolução da proteção social Brasileira com a Carta Constitucional de 1988 trouxe mudanças importantes que orientaram o Sistema Brasileiro de Proteção Social - SBPS a adquirir a forma mais universalista e igualitária de organização de proteção social no país. Com essas transformações, a proteção social brasileira ampliou sua cobertura nos últimos anos e houve a

responsabilização da atividade estatal em função da necessidade de proteção social dos cidadãos (DRAIBE,1989; CARDOSO JR.,2005 e SPOSATI, 2009). Essa mudança possibilitou o atendimento não apenas aos trabalhadores vinculados a contratos formais de trabalho, mas, também, aos trabalhadores rurais em regime de economia rural, idosos e deficientes em situação de indigência e, por fim, por meio de um benefício diferenciado, às famílias em situação de extrema pobreza (JACCOUD, 2009).

Alguns avanços importantes determinados pela CF/88, foram destacados por Cardoso Jr. (2005): a) instituição da Seguridade Social como sistema básico de proteção social, articulando e integrando as políticas de seguro social, assistência social e saúde; b) reconhecimento da obrigação do Estado em prestar de forma universal, pública e gratuita, atendimento na área de saúde em todos os níveis de complexidade, com a previsão constitucional do Sistema Único de Saúde -SUS; c) reconhecimento da assistência social como política pública, garantindo direito de acesso a serviços por parte de populações necessitadas, e direito à renda de solidariedade por parte de idosos e portadores de deficiência em situação de extrema pobreza; d) reconhecimento do direito à aposentadoria não integralmente contributiva dos trabalhadores rurais em regime de economia familiar; e e) o reconhecimento do seguro desemprego como direito social do trabalhador como uma provisão temporária de renda em situação de perda circunstancial de emprego.

A CF/88 é uma referência que proporcionou maior amplitude às políticas sociais, ao combinar medidas que garantiam vários direitos sociais, ampliavam o acesso da população a determinados bens e serviços públicos e garantiam a regularidade do valor dos benefícios. A conquista e a definição dessas medidas indicavam novas perspectivas para as políticas sociais, principalmente ao criar o orçamento da Seguridade social e assegurar uma variedade de fontes de recursos públicos para a manutenção do gasto social. A Carta Constitucional reforçou o arcabouço jurídico que propiciou a ampliação do regime democrático no Brasil. Os direitos sociais estabelecidos na CF/88 foram resultados de um processo conflituoso evidenciado pelas mobilizações sociais e políticas realizadas principalmente nas décadas de 1970 e 1980. (CASTRO, 2005; CASTRO, 2009 e SILVA, 2005). Nesse período, buscou-se ampliar o envolvimento dos atores sociais nos processos de decisão e implementação das

políticas sociais em resposta às demandas acerca da descentralização e da democratização do Estado brasileiro através de criação de conselhos em praticamente todo o conjunto de políticas sociais no país, representando uma nova forma de expressão de interesses e de representação de demandas e atores junto ao Estado (SILVA, 2005). A publicação do Ministério do Planejamento a respeito das políticas sociais no PPA 2012-2015 corrobora para essa análise:

A prioridade conferida à política social também pode ser constatada a partir do processo de consolidação e expansão do sistema de direitos introduzido pela Constituição Federal de 1988. Esse sistema abrange tanto as políticas setoriais, como saúde e educação, como as transversais, que buscam a garantia de direitos de públicos específicos, historicamente excluídos do desenvolvimento brasileiro, por meio de políticas executadas nos diversos setores e por políticas afirmativas. Caracterizam esse processo de fortalecimento das políticas sociais a institucionalização de novos direitos e de políticas públicas e programas de governo destinados à sua efetivação; a forte expansão dos investimentos em políticas sociais; e a introdução de arranjos de gestão que enfatizam a criação de condições para a efetivação das políticas sociais, sobretudo o alcance aos públicos e territórios mais vulneráveis. (BRASIL, 2014, p.7)

Portanto, através da CF/88 foi possível assegurar os direitos humanos e sociais como responsabilidade pública e estatal. A Constituição Federal também produziu mudanças em conceitos fundamentais ao acrescentar na agenda dos entes públicos, um conjunto de necessidades que até então eram consideradas na esfera individual. Assim, por intermédio dos direitos sociais, a CF/88 busca construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza, a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos sem preconceitos ou quaisquer formas de discriminação (CASTRO, 2005; SPOSATI, 2009).

No que diz respeito à questão do Trabalho, a Constituição Federal de 1988 trouxe uma série de novidades para regulação do mercado de trabalho brasileiro, sobretudo no tocante ao padrão de contratação e dispensa, do uso e da remuneração da força de trabalho. Estas alterações foram ao encontro do anseio de ampla parcela da sociedade brasileira, submetida a uma situação de baixo poder aquisitivo dos salários e elevado grau de desproteção social (OLIVEIRA, 2018).

Outra inovação introduzida pela CF/88, segundo Guimarães (2017), foi criar condições para elevar-se no âmbito do mercado de trabalho um pilar do sistema de proteção, o seguro desemprego viabilizado posteriormente pela instituição do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, garantindo assim o tripé das políticas públicas de emprego: benefício do seguro desemprego, intermediação de mão de obra e sustentação das iniciativas de qualificação e certificação profissional.

1.4 A situação pós Ruptura Democrática de 2016

Embora seja inegável que a CF/88 propiciou transformações importantes no contexto do Sistema Brasileiro de Proteção Social promovendo a garantia de direitos e o desenvolvimento nacional, é importante salientar que a ruptura democrática ocorrida em 2016, com o golpe parlamentar, poderá comprometer o financiamento dos gastos sociais e deteriorar as condições laborais das pessoas em condições de pobreza. Essa descontinuidade do processo de manutenção e ampliação de direitos sociais (causados principalmente pela reforma trabalhista de 2017) pode agravar, ainda mais, a condição de vulnerabilidade social de grande parcela da população brasileira. Isso porque a essência da proteção social, em uma sociedade capitalista ainda em desenvolvimento, ampara-se em políticas e programas de transferência e garantia de renda, de modo que as áreas previdenciária, assistencial e de emprego, trabalho e renda, convertem-se em eixo central da proteção social (CARDOSO JR, 2017).

Nesse contexto, a reforma trabalhista pode comprometer a constituição dos fundos públicos para o financiamento da política social, especialmente da seguridade. O incentivo à terceirização, aos contratos irregulares, à “pejotização”, às baixas remunerações e à ampliação da rotatividade deverá afetar as fontes de financiamento da seguridade social, que está vinculada à folha de pagamento. Portanto, as mudanças nas leis trabalhistas tendem a provocar uma fragilização do Estado e de sua capacidade de proteger os que precisam das políticas de seguridade social (KREIN, 2018).

Outro ponto relevante nesta análise, é a legalização de práticas já existentes no mercado de trabalho de forma possibilitar um conjunto de opções aos empregadores para manipular a força de trabalho de acordo com as suas necessidades. É notório que as mudanças ocorridas buscaram ajustar o padrão de regulação do trabalho de acordo com as características do capitalismo contemporâneo, que fortalece a autorregulação do mercado ao submeter o trabalhador a uma maior insegurança e ao ampliar a liberdade do empregador em determinar as condições de contratação, o uso da mão de obra e a remuneração do trabalho (DIEESE, 2017; KREIN, 2018).

Filgueiras (2018) salienta que desde 2015, tanto a dinâmica do mercado de trabalho quanto as políticas públicas têm apontado a redução de direitos como suposta solução para reduzir o desemprego, porém os estudos mostram que não houve redução do desemprego no período de 2015 a 2018. O que se comprova é a precarização do trabalho seja pela substituição do assalariamento com carteira por modos informais, precários e ilegais de contratação pelos empregadores, quanto pela ampliação de ocupações efetivamente por conta própria como forma imediata de sobrevivência. Portanto, mudanças ocasionadas pela chamada “reforma trabalhista” tendem a ampliar a desestabilização do trabalho ao atingir todos os aspectos da regulação de proteção do trabalho, reduzindo direitos dos trabalhadores.

Tendo em vista que o mercado de trabalho brasileiro é heterogêneo, marcado por baixos salários e apresenta taxas elevadas de desemprego e informalidade (BORGES, 2007; COSTA, 2007), as mudanças na legislação trabalhista poderão trazer consequências negativas para o trabalhador e também para o sistema de proteção social: (a) a desestruturação do mercado de trabalho; (b) a precarização do trabalho; (c) a fragilização da ação sindical; (d) a descentralização das negociações coletivas; (e) piora nas condições de saúde e segurança no trabalho; (e) os efeitos negativos sobre os fundos públicos, em particular sobre as fontes de financiamento da seguridade; e (e) a desorganização da vida social. Diante disso, o trabalhador permanece em uma condição de maior insegurança e vulnerabilidade em relação ao trabalho e à renda, e assim ele estará suscetível a sujeitar-se à lógica da concorrência permanente com outros, para conseguir um posto de trabalho e auferir alguma renda. (KREIN, 2018).

O resultado imediato de todo esse contexto é a redução da proteção ao trabalhador, conquistada ao longo de décadas e com muitas dificuldades. O princípio da proteção ao trabalhador é explicado de forma coerente por Capelari:

O Princípio da Proteção resulta de normas imperativas de ordem pública que caracterizam a intervenção do Estado nas relações de Trabalho colocando obstáculos à autonomia da vontade. Com isso têm-se a base do contrato de trabalho: a vontade dos contratantes tendo ao seu lado um limitador: a vontade do Estado manifestada pelos poderes competentes que visam ao trabalhador o mínimo de proteção legal. (CAPELARI, 2009.)

O princípio da proteção é essencial para condução das relações trabalhistas, uma vez que a sua existência é no sentido de proteger a parte mais frágil dessa relação jurídica, no caso o trabalhador, que antes da instituição da Consolidação das Leis do trabalho – CLT em 1943, estava em situação de total desproteção frente ao empregador.

Assim, a ruptura democrática ocorrida em 2016, traduzida entre outras ações, no impeachment presidencial e na publicação da lei nº 13.467 de 13 de julho de 2017 (reforma trabalhista), resultou em um retrocesso social tendo como principais consequências: a) a redução das capacidades estatais, b) redução do gasto social, c) retirada direitos dos cidadãos, d) diminuição da proteção social, e e) a flexibilização das relações de trabalho. Certamente, essas são medidas que contribuem para reduzir custos e fragilizar a regulação pública do trabalho. “A lógica da reforma é reduzir os custos do trabalho, rebaixando os salários e os direitos dos trabalhadores, o que contribuirá para agravar ainda mais a desigual distribuição da riqueza entre capital e trabalho” (KREIN, 2018).

Nesse contexto, qualquer proposta de alteração na Legislação Trabalhista deve ser pautada na essência do Direito do Trabalho, que é sempre levar em consideração que o trabalho é realizado por pessoas e que se faz necessário combinar jornada limitada entre trabalhador e empregado e que a força de trabalho não é uma mercadoria qualquer, não sendo possível separá-la da pessoa do trabalhador. Do contrário, corre-se o risco de não garantir condições mínimas da dignidade humana do trabalho. Diante disso é que existe a necessidade de estabelecer-se condições de sobrevivência durante períodos de desemprego ou incapacidade laboral, bem como as condições de aposentadoria (CARVALHO, 2017).

A justificativa para uma modernização das relações de trabalho no Brasil deveria ser no sentido de enfrentar problemas relativos ao desenvolvimento brasileiro, a competitividade da economia nacional e à organização do mercado de trabalho, de modo a proporcionar uma melhor inserção laboral, a eliminação das formas precárias e obsoletas de trabalho ainda persistentes no país, e a redução da desigualdade de renda do trabalho existente na nação brasileira.

2. Bolsa Família: inovação no Sistema de Proteção Social Brasileiro

2.1 O que mudou com o Bolsa Família?

O Programa Bolsa Família (PBF) é uma política de transferência de renda condicionada, criado em 2003 pela medida provisória nº 132 de 20 de outubro de 2003 que posteriormente foi convertida na lei nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004. O programa é resultado da unificação dos programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e Cartão Alimentação, que funcionavam anteriormente de forma independente e com objetivos diversos. O objetivo principal do PBF é combater a fome, a pobreza e contribuir para a redução da desigualdade no Brasil, adotando a estratégia da transferência de renda, além de buscar garantir acesso a serviços básicos. O PBF atua em três eixos principais (renda, educação e saúde). O benefício mensal em dinheiro busca o complemento da renda das famílias que participam do programa. As condicionalidades seriam compromissos assumidos com relação ao reforço da educação e saúde dos beneficiários visando garantir o acesso a serviços oferecidos à sociedade como acesso à escola e melhoria das condições de saúde e nutrição (BRASIL, 2018)

Os beneficiários do programa são famílias registradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). Essas famílias podem participar do programa caso a renda esteja de acordo com as condições estabelecidas pelo PBF. Dessa forma, podem fazer parte do programa famílias com renda per capita de até R\$ 89,00 (condição de extrema pobreza) e com renda entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00 com crianças e ou adolescentes com idade até 17 anos (condição de pobreza). Os valores dos benefícios dependem da composição da família (quantidade de pessoas, idades, presença de gestantes etc.) A depender desses fatores, as famílias podem receber o benefício básico de R\$ 89,00 e o benefício variável de acordo com a constituição da família. O benefício variável de R\$ 41,00 pode ser acumulável em até 5 cotas. Em caso de famílias com adolescentes com idade entre 16 e 17 anos, o benefício é de R\$ 48,00, acumulável até 2 cotas (BRASIL,2019).

A gestão do PBF é descentralizada e compartilhada entre União, estados, Distrito Federal e municípios. A coordenação do programa em nível federal cabe ao Ministério da Cidadania através da Secretaria especial de Desenvolvimento

Social. Aos estados cabe o papel de articulador do programa junto à união e aos municípios. Estes, são responsáveis pela execução do programa. Em parceria com o Estado a Caixa Econômica Federal – CEF realiza os pagamentos aos beneficiários do programa. Ao Centro de Referência de Assistência Social-CRAS foi atribuída a função de fazer a busca ativa das pessoas em condições vulneráveis, o acompanhamento das famílias e o cadastramento das famílias no CadÚnico, nos municípios.

O papel desenvolvido pelo PBF no SBPS é de grande relevância na evolução da proteção social brasileira. O PBF ocupou campos que anteriormente estavam desprotegidos, tanto no que diz respeito à renda, quanto ao acesso a serviços. O programa inova ao incluir no benefício as pessoas que até então eram totalmente excluídas por não estarem formalmente no mercado de trabalho. A proteção oferecida pelo mercado de trabalho contempla somente as pessoas com vínculo contributivo. Dessa forma, a proteção alcançava somente as pessoas que tinham vínculo com a previdência social, seguro desemprego, fundo de garantia e outros (JACCOUD, 2013).

O benefício do PBF é concedido às famílias em condição de pobreza que estão ou poderiam estar inseridas no mercado de trabalho, mas que ainda se encontram em condições de vulnerabilidade social e precisam dos recursos do programa para sobrevivência. Embora os beneficiários possam ter alguma ocupação, os rendimentos do trabalho não são suficientes para o sustento da família, evidenciando dessa forma, a precariedade do trabalho no qual estão inseridos. Caso a atividade laboral tivesse remuneração digna e condições de trabalho decentes, os atuais beneficiários não estariam na condição de público alvo do programa. Dessa forma, a permanência dos beneficiários no PBF, ainda que tenham alguma renda proveniente do trabalho, está associada à volatilidade dessa renda, que na maioria das vezes é incerta e decorre de uma precária inserção no mercado de trabalho (LEICHSERING, 2010).

Ferreira (2007) afirma que o PBF apresenta outra inovação com relação aos programas que já existiram e que tinham objetivos semelhantes: a valorização do grupo familiar em detrimento da transferência para o indivíduo. Essa alteração na concepção do alvo do programa privilegia a família do domicílio, contribuindo para o processo de socialização das pessoas. Assim, o surgimento do Programa Bolsa Família representou a afirmação de uma nova

agenda no Brasil com importantes resultados que confirmam a relevância de se optar por essa intervenção direta no âmbito da renda (JACCOUD, 2013).

É importante salientar que as transferências de recursos têm sido um dos aspectos mais definidores das formas e sistemas de proteção social. Essa proteção implica transferências de recursos sociais, seja sob a forma de bens e serviços ou sob a forma de dinheiro. Daí a importância desses programas como elemento relevante para o sistema de proteção aos socialmente vulneráveis. Nesse sentido, o PBF pode ser considerado um programa inclusivo e inovador ao inserir o público anteriormente marginalizado que não possuía vínculo contributivo com o Estado.

2.2 Principais efeitos do Programa Bolsa Família no mercado de trabalho

Pesquisas revelam que o PBF faz mais do que aliviar a pobreza monetária. O programa é responsável por melhorias nas condições de vida das famílias beneficiárias em educação, saúde, consumo entre outros. Resultados significativos podem ser verificados em vários estudos: redução da mortalidade infantil em municípios com alta cobertura (MAGALHÃES JR, 2013); aumento da estatura média de crianças beneficiárias (JAIME et al, 2014); redução da desnutrição e de insegurança alimentar e ampliação da taxa de vacinação (CABRAL et al, 2014 e FERNANDES, 2014); inclusão escolar e ampliação do tempo de permanência na escola (FAHEL et al 2012 e JANNUZZI, 2013); e redução da pobreza e desigualdade de renda (SOARES et al, 2010 e HOFFMANN, 2013). Além disso, impactos positivos na economia podem ser verificados. O trabalho de Neri (2013) conclui que as transferências do PBF têm um efeito multiplicador na atividade econômica (gastos com bens de consumo e bens duráveis por parte dos beneficiários).

O Programa Bolsa Família é, por larga margem, a transferência com maiores efeitos: na simulação, o PIB aumentaria R\$ 1,78 para um choque marginal de R\$ 1,00 no PBF. Ou seja, se a oferta for perfeitamente elástica e os demais pressupostos forem respeitados, um gasto adicional de 1% do PIB no PBF se traduziria em aumento de 1,78% na atividade econômica (NERI, 2013, p.201).

Apesar dos resultados positivos já comprovados, muitas críticas ao programa foram apresentadas desde a sua criação, em 2003. Entre os argumentos contrários ao programa, destaca-se o chamado “efeito preguiça”. A existência desse efeito implica afirmar que o PBF ao conceder benefício financeiro condicionado às famílias de baixa renda atuaria como incentivo à acomodação e diminuição da oferta de trabalho de seus membros adultos (OLIVEIRA, 2013). Outra alegação contrária ao PBF refere-se à possibilidade de o programa contribuir para ampliação da informalidade. Segundo Levy (2010) em sua teoria do “ciclo vicioso”, os programas de transferências de renda não contributivos incentivam as famílias pobres a ingressarem no setor informal a fim de evitar as contribuições obrigatórias à previdência social, provocando redução da produtividade do trabalho e do capital, promovendo a geração de empregos de baixa qualidade. Em alguns momentos, essas alegações encontram apoio no senso comum e nas mídias e dessa forma, surgem propostas de mudanças no desenho do PBF firmadas principalmente, nesses pressupostos.

Cecchini (2013) contradiz os argumentos defendidos por Levy (2010) ao afirmar que existe uma associação positiva entre a proteção social contributiva, o emprego e os princípios do trabalho decente. Assim, os beneficiários de programas de transferências de renda teriam condições de tomarem decisões mais acertadas com relação a trabalhos em condições dignas e com melhores remunerações.

Para além dos resultados positivos do PBF em vários aspectos já apontados, foram verificados em vários estudos nos últimos anos, os possíveis efeitos do programa na dinâmica do mercado de trabalho. Nesse contexto, alguns estudos buscaram avaliar os efeitos do PBF no mercado de trabalho. Dados sobre a escolha ocupacional, a informalidade e a quantidade de horas de trabalho ofertadas pelos beneficiários esclarecem o efeito positivo do programa também no mercado de trabalho.

Diversos estudos (BRASIL, 2007; TAVARES, 2010; e OLIVEIRA, 2012 e 2013; entre outros) constataram a inexistência do efeito preguiça. Oliveira (2013) investigou a existência de um possível efeito de desincentivo ao trabalho entre os beneficiários analisando vários estudos realizados sobre o tema e concluiu

que os resultados encontrados na literatura ao longo dos anos variam de acordo com o método utilizado, porém convergem sobre a eficácia dos programas de transferência de renda em reduzir oferta de trabalho das crianças, reduzir o número de crianças que não estudam e não trabalham, além de concordarem que esses programas não são grandes desencorajadores da oferta de trabalho. O autor ainda esclarece que os efeitos do PBF sobre a oferta de trabalho envolvem outras relações como: o efeito renda e preço, o trabalho de crianças e seus efeitos na alocação de tempo dos adultos, a produção doméstica e um crucial efeito sobre os custos de procurar trabalho.

No que se refere à questão de incentivo à informalidade por parte do programa, os estudos realizados não encontraram evidências de que as transferências de renda seriam um incentivo à informalidade. Santos et al (2017) analisou os efeitos do PBF sobre a duração do emprego e verificou resultados positivos com relação à permanência dos beneficiários no mercado de trabalho. Os riscos de desligamento do emprego são de 7% a 10% menor entre os beneficiários ao comparar com não beneficiários na mesma faixa de renda. Barbosa (2013) salienta que desde a criação do PBF (2003) até 2012, houve uma tendência de queda da informalidade no Brasil. Os resultados de sua pesquisa confirmam que o PBF não distorce a escolha ocupacional dos indivíduos no sentido de incentivar a informalidade.

A pesquisa de Medeiros (2007) apresenta a discussão sobre aspectos institucionais do BPC e PBF como: sustentabilidade de longo prazo, público atendido, grau de focalização, condicionalidades e efeitos das transferências de renda no mercado de trabalho e previdência. Os dados apontados na pesquisa confirmam que os beneficiários do programa possuem taxa de ocupação no mercado de trabalho superior aos domicílios em condições similares que não participam do programa. O autor ainda salienta que considerar as transferências de renda como desestímulo ao trabalho é uma ideia fundamentada em preconceitos e sem comprovação científica.

Tavares (2010) investigou a existência de um possível incentivo adverso à oferta de trabalho das mães beneficiárias do PBF. Os resultados apontaram para um ganho de participação do mercado de trabalho por mulheres beneficiárias do programa. Os efeitos do PBF sobre a jornada e oferta de trabalho são positivos e significativos, indicando que o fato de a família ser

beneficiária do PBF pode elevar a participação das mães no mercado de trabalho.

A fim de verificar se o PBF interfere na inserção laboral dos beneficiários, o trabalho de Brito e Kerstenetzky (2011) buscou investigar o impacto do programa sobre a situação do beneficiário no mercado de trabalho. Para tanto, os autores traçaram um perfil dos beneficiários e não beneficiários com renda similar a partir de dados do Cadastro único e PNAD considerando variáveis como: idade, gênero, escolaridade e outras. A comparação entre beneficiários e não beneficiários pobres indicou que os beneficiários tendem a se inserir mais no mercado de trabalho do que os não beneficiários.

Estudos como o de Barbosa e Corseuil (2013) esclarecem que o PBF não tem impactos sobre a escolha ocupacional dos beneficiários entre postos formais e informais. O objetivo do estudo foi investigar o impacto do PBF na composição do mercado de trabalho e analisar em que proporção o PBF distorce a escolha ocupacional dos beneficiários. Os resultados não identificaram qualquer efeito do PBF na propensão dos chefes de família a ocuparem postos informais.

Jannuzzi (2013) apresenta conclusões importantes no contexto da avaliação de políticas públicas. Para isso, analisou a pesquisa da 2ª avaliação de impacto do Bolsa Família (AIBF II) realizada em 2009 pelo MDS⁶. O trabalho buscou investigar alguns aspectos relevantes com relação aos beneficiários do programa como: condições educacionais, participação no mercado de trabalho, rendimentos e outros. Impactos significativos foram verificados em diversas áreas como educação, nutrição e saúde. Na análise acerca da relação entre Bolsa Família e mercado de trabalho, os resultados apontaram que o programa não provoca efeito desmobilizador de beneficiários no mercado laboral, seja no quesito ocupação, procura por emprego ou jornada de trabalho.

Diante desse contexto, é possível concluir que o suposto “efeito preguiça” não passa de argumento sem base empírica. Os estudos sobre os efeitos do PBF no mercado de trabalho mostraram que o programa não incentiva a informalidade, não reduz a participação dos beneficiários no mercado de trabalho. Pelo contrário, algumas pesquisas constataram que os beneficiários

⁶ A partir de janeiro/2019 houve mudança na pasta do MDS e alteração para Ministério da cidadania

tendem a participar mais no mercado de trabalho em comparação com os não beneficiários com rendas similares.

Segundo Jaccoud (2013), a participação dos beneficiários do PBF no mercado de trabalho é similar à participação dos não beneficiários. Porém, apesar de os chefes de famílias beneficiárias participarem do mercado de trabalho e apresentarem nível de ocupação e jornada bastante similares aos dos não beneficiários, essa participação ocorre em bases mais precárias. Para além de compreender o comportamento dos beneficiários no mercado de trabalho faz-se necessário investigar os fatores explicativos para a situação laboral dos beneficiários do programa, que na maioria das vezes apresenta-se de forma precária, com remunerações incertas e com taxas elevadas de desemprego (SANTOS, 2017).

Uma constatação importante no contexto da relação beneficiários do PBF e mercado de trabalho é que os beneficiários do programa em idade ativa, concentram-se em mulheres, negros e pessoas com baixa escolaridade. Isso reflete a maior vulnerabilidade desses grupos no mercado de trabalho (BRITO e KERSTENETZKY, 2011). O fato de ser mulher em condição de pobreza é um agravante na busca por trabalho devido às dificuldades para cuidar dos filhos enquanto trabalham. Já os negros possuem um histórico de discriminação no mercado de trabalho, onde em geral ocupam postos de baixa qualidade e com menores remunerações. Os baixos níveis de escolaridade tendem a limitar a inserção laboral a postos de baixa qualidade e baixos rendimentos, em geral no setor informal.

Nesse contexto cabe destacar a análise de Constanzi (2010) que afirma que 92,5% dos responsáveis legais das famílias beneficiárias são mulheres, 72,8% dos beneficiários são negros ou pardos e 77,4% dos responsáveis legais não possuem ensino fundamental completo e que em torno de 65% dos responsáveis legais possuem idades entre 25 e 44 anos. Portanto, há uma tendência estrutural à precariedade de inclusão no mercado de trabalho dos responsáveis legais das famílias beneficiárias.

3. Bolsa Família e inclusão laboral

As relações do mercado de trabalho com um cenário de constantes transformações impostas pelo seu funcionamento impõem à sociedade um debate complexo, porém necessário. Para tanto, é necessário compreender como o problema do desemprego foi abordado ao longo da história. No período pós-guerra até meados de 1970, a maioria dos países desenvolvidos criaram diversas políticas sociais e de geração de emprego e renda. Essas políticas centralizavam suas ações em alcançar o bem comum e elevar a qualidade de vida dos trabalhadores. Já na década de 1980, a crise mundial trouxe significativas mudanças e redução na atuação do Estado em políticas públicas sociais de emprego e renda. A partir dos anos de 1990, a economia brasileira sofre transformações profundas no mundo do trabalho ocasionando aumento das disparidades sociais e econômicas. Nesse contexto, a questão do desemprego passou a ser associada à busca de competitividade empresarial, estabilização monetária, rigidez do mercado de trabalho e a baixa qualificação dos trabalhadores. Contudo, as medidas de flexibilização do mercado de trabalho, elevação da escolaridade e capacitação dos trabalhadores não propiciaram a redução do desemprego. Isso porque conforme esclarece Santos (2013):

Política de emprego depende da estratégia de desenvolvimento econômico do país, incluindo a definição de setores econômicos estratégicos, o padrão de inserção externa e o papel do Estado nos investimentos em infraestrutura, nos incentivos ao sistema nacional de inovação e no financiamento dos gastos sociais.
(p. 152)

Pobreza e desemprego são conceitos intimamente relacionados, uma vez que é através do trabalho que o indivíduo busca o seu auto sustento e de sua família. Segundo Cardoso Jr. (2015), o trabalho se transformou em elemento central dos processos de organização econômica e da própria vida social da humanidade. Na prática, o trabalho é a fonte da existência e a razão de vida para grande parte das pessoas. O trabalho também é tido no sistema capitalista como categoria econômica e sociológica que visa assegurar: a) sustento individual ou familiar; b) suporte econômico mínimo ao PIB através do mercado consumidor

interno; e c) sustentabilidade financeira intertemporal a todo sistema brasileiro de proteção social, principalmente sistemas previdenciários públicos.

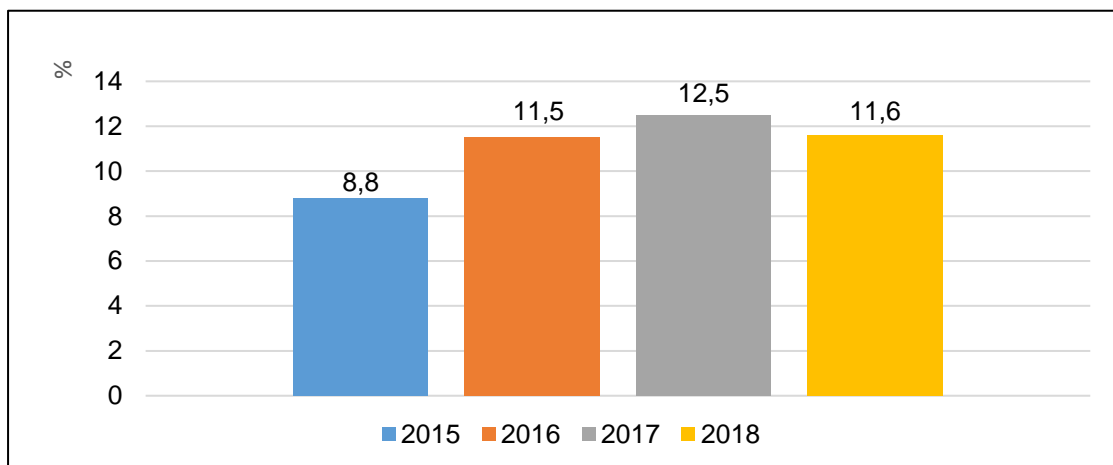
Dessa forma, o trabalho, além de ser o principal impulsor para superar a pobreza é também um mecanismo fundamental para a construção de autonomia, identidade, dignidade pessoal e expansão da cidadania e eixo de articulação de integração social e econômica (ABRAMO, 2019). Já o desemprego é um elemento que tem origem nas transformações sociais ocorridas com o surgimento do capitalismo e caracteriza a miséria presente nessa sociedade contemporânea. É também um fenômeno que atinge grande parte dos países de sistema capitalista cuja questão central é a precarização do trabalho ou trabalho temporário, que se constitui numa ameaça aos trabalhadores empregados, gerando incertezas e inseguranças quanto ao futuro. As condições desumanizadoras do desemprego em massa também se relacionam ao fenômeno da fome e à ausência de postos de trabalho. A escassez de postos de trabalho significa, cada vez mais, trabalho supérfluo e em condições precárias criando, dessa forma, muitos trabalhadores cada vez mais tendentes à pobreza (CASTEL, 1988; COSTA, 2007).

Embora o Estado tenha nos últimos anos implementado políticas de emprego e renda, a sociedade brasileira tem uma grande quantidade de pessoas que ainda não estão inseridas no mundo do trabalho e conseqüentemente não estão assegurados pela proteção pública de forma estruturada e regulamentada. A CF/88 é um instrumento que estatui o trabalho como direito, em seus artigos 6º e 7º no capítulo da ordem social, porém grande parte da população ainda não tem acesso a esse direito (CARDOSO JR., 2015). Sendo assim, apesar do avanço proporcionado pela carta constitucional, a situação de inclusão no mercado de trabalho, principalmente das pessoas em condições de pobreza, ainda é precária. O Brasil tem uma das maiores taxas de desemprego da América Latina e nos últimos anos essa situação tem se agravado.

O estudo de Pochmann (2015) sobre o desemprego metropolitano recente no Brasil afirma que a partir de 2014, a política econômica alterou seu curso invertendo a trajetória de desemprego. Desse modo, o aumento da taxa de desemprego relaciona-se diretamente com a adoção das políticas de ajuste econômico que ocasionaram a recessão. O desemprego não é homogêneo entre

os trabalhadores e apresenta-se mais intenso para pessoas do sexo feminino, com mais idade, menor escolaridade, na condição de chefe da família.

Gráfico 1 – Desemprego no Brasil (2015-2018)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE

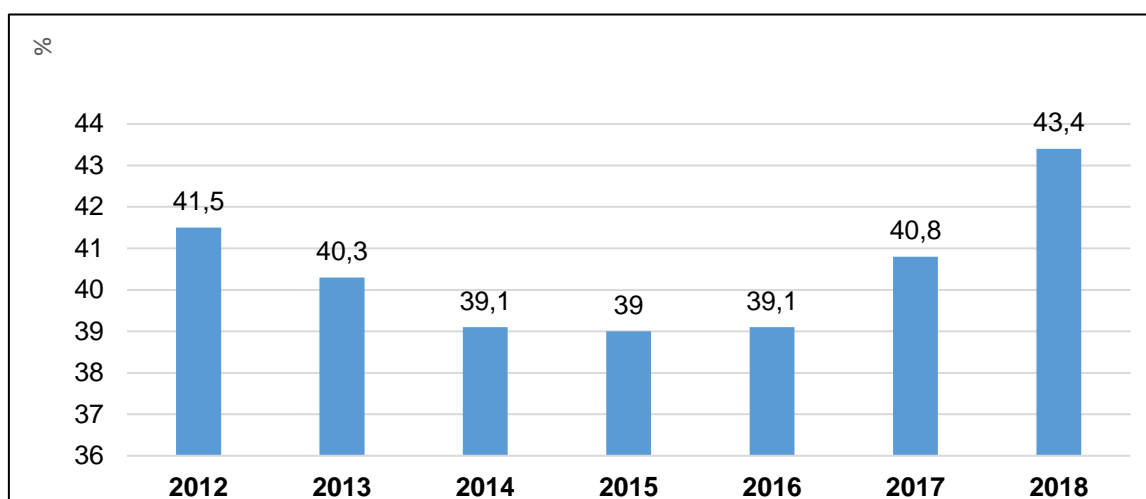
A partir do gráfico 1 verificamos que no período em análise, o desemprego no Brasil aumentou progressivamente a partir de 2015 até 2017 e que o decréscimo ocorrido em 2018 pode ser explicado pelo aumento do trabalho informal. Segundo o IBGE a taxa de informalidade aumentou 5,7%, ou seja, 597 mil pessoas passaram a ter ocupação informal considerando o trimestre de março a maio de 2017 a 2018. Dessa forma, ainda que a taxa de desemprego nominal seja menor, na prática não houve redução na quantidade de trabalhadores sem proteção do trabalho formal. O que ocorreu foi apenas uma migração de pessoas que antes estavam desempregadas e agora estão inseridas no mercado informal. Isso porque a taxa de desemprego ou desocupação refere-se à proporção de pessoas desempregadas entre a população economicamente ativa (IBGE).

Cabe salientar que de acordo com Borges (2007), os elevados níveis de pobreza e desigualdade têm relação com os padrões de contratação e remuneração dos trabalhadores em países como o Brasil. No caso brasileiro, a proliferação ininterrupta da pobreza está diretamente relacionada à sub-remuneração do trabalho, principalmente do grande número de trabalhadores pouco qualificados e ao baixo grau de estruturação do mercado de trabalho que não é capaz de incorporar a maioria dos trabalhadores ao processo produtivo. Dessa forma, as formas de organização e de relações de trabalho na sociedade

brasileira implicou a permanência de um número expressivo de pessoas com ocupação em atividades por conta própria, nos pequenos negócios, nos chamados “biscates” ou submetidos a vínculos empregatícios não formalizados.

A informalidade é uma característica histórica do mercado de trabalho brasileiro, sendo, portanto, um importante marcador de desigualdades. Como consequência disso, o cenário atual é de um elevado contingente de trabalhadores sem acesso aos mecanismos de proteção social vinculados à formalização e limitado acesso a direitos básicos como a remuneração pelo salário mínimo e aposentadoria. Nos últimos três anos, o trabalho informal voltou a crescer no País, com a ampliação das ocupações sem carteira de trabalho assinada e por conta própria.

Gráfico 2 – Informalidade no Brasil (2012-2018)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE/PNAD⁷

Através do gráfico 2 é possível constatar que a partir de 2013, a informalidade no país começa a diminuir e permanece estável até 2015. A contar de 2016, houve o retorno do crescimento da taxa que alcançou 43,4% da população ativa em 2018. Isso significa que no último ano cerca de 40 milhões de trabalhadores estão em ocupações precárias e sem proteção social.

A situação do Brasil nos últimos anos com relação à condição laboral tem-se agravado. Segundo as estatísticas, os postos formais de trabalho têm-se reduzido enquanto que a informalidade tem aumentado. Este indicativo de

⁷ PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Boletim de Políticas Públicas, Trabalho e Renda: anual 2015, mar. 2018 e fev. 2019.

aumento da informalidade e piora nas taxas de desemprego expressam a situação de precariedade em que vivem milhões de brasileiros e a necessidade cada vez mais crescente de se buscar ações conjuntas em políticas públicas que sejam mais eficientes não somente na questão da capacitação de trabalhadores mas também na geração de vagas de empregos através de investimentos e mudanças estruturais no mercado de trabalho brasileiro.

A igualdade de oportunidades e a ampliação de capacidades são mecanismos importantes para que os indivíduos alcancem um nível adequado de bem-estar, objetivo maior de desenvolvimento humano. O bem-estar pode ser definido como uma situação que os indivíduos podem alcançar a partir de sua inserção nos mercados de trabalho e de consumo. Dessa forma, “As políticas voltadas para a capacitação assim como as de transferência de renda para os mais pobres buscam assegurar esses objetivos” (BORGES, 2007).

3.1 Mecanismos de inclusão laboral no Brasil

Diante de distorções no mercado de trabalho faz-se necessária a intervenção governamental através de políticas públicas (ativas e passivas) com a finalidade de corrigir falhas de mercado, assimetria de informações ou problemas de intermediação de mão de obra. O objetivo das políticas ativas é aumentar o nível de emprego e de salários das pessoas que possuem dificuldade em se inserir no mercado de trabalho. Por outro lado, as políticas passivas buscam garantir um determinado nível de consumo e bem-estar para aqueles trabalhadores que não conseguiram se inserir na atividade econômica (MACHADO, 2011). Neste estudo, o foco é analisar o papel desempenhado por algumas políticas ativas de emprego como qualificação profissional e intermediação de mão de obra.

Com o avanço tecnológico e a crise do Capitalismo, as políticas de emprego, trabalho e renda passaram a atender as necessidades do mercado e não mais resolver o problema do desemprego como uma questão social a ser tratada pelo Estado (SANTOS,2013). Dessa forma, os sistemas públicos geralmente buscam moldar os perfis dos trabalhadores em busca de um posto de trabalho formal às exigências das vagas de empregos disponíveis.

O mercado de trabalho brasileiro é heterogêneo e apresenta elevadas taxas de desemprego e informalidade (gráficos 1 e 2). Além disso, possui uma estrutura ocupacional concentrada em trabalhos que não exigem qualificação formal e apresenta número insuficiente de vagas disponíveis. Nesse contexto, algumas ações e mecanismos de inclusão laboral (qualificação educacional e profissional, intermediação de mão de obra, estímulo à formalização, acesso ao crédito produtivo entre outros) foram implementadas visando à inserção da população no mercado de trabalho. Políticas públicas de Qualificação Profissional e o Sistema público de intermediação de mão de obra foram importantes nesse processo. Porém, apesar de serem relevantes para a inclusão do pobre no mundo do trabalho, os desafios para a inserção da população vulnerável no mercado de trabalho formal, ainda não foram superados. Esses mecanismos de inclusão laboral, de forma isolada, não se constituem em solução para os problemas de falta de vagas de emprego e baixa qualidade de postos de trabalho. Faz-se necessário, porém políticas públicas com ações conjuntas de geração de vagas no mercado formal, melhoria nos indicadores de educação e qualificação profissional, principalmente entre a população de baixa renda.

De acordo com Sousa (2016), as políticas ativas de emprego (intermediação de mão de obra e qualificação profissional) tendem a apresentar baixa efetividade em virtude de sua desconexão em face à dinâmica do mercado de trabalho. A principal questão que se coloca para o Programa de emprego é superar a tendência a ser concebido como um conjunto de políticas isoladas. É essencial a reforma desse sistema, proporcionando centralidade para as políticas ativas em sua estrutura. Partindo desse princípio, é importante instituir junções sistêmicas entre as políticas ativas e passivas, proporcionando serviços integrados de transferência de renda, orientação profissional, qualificação profissional, colocação no mercado de trabalho, assistência técnica para empreendedores e microcrédito produtivo orientado, a depender das necessidades individuais.

Intermediação de mão de obra

A política de Intermediação de mão de obra (IMO) da Secretária do Trabalho (Ministério da Economia) é descentralizada e ocorre por meio de convênios com os estados e municípios. A execução cabe ao Sistema Nacional de emprego – SINE que realiza a captação de vagas disponíveis no mercado de trabalho formal, cadastro das pessoas que buscam por emprego e encaminhamento às vagas. Os serviços de intermediação de mão de obra enfrentam vários desafios em um mercado de trabalho marcado pelo excesso de mão de obra de baixa qualificação, pela elevada rotatividade dos postos de trabalho e pela alta proporção de trabalhadores não assalariados e informais, que são fonte de constante pressão para o mercado de trabalho formal (DIEESE, 2016)

O papel do serviço de IMO é fortalecer o mercado formal de trabalho, reduzir a informalidade e ajudar no combate ao desemprego estrutural. Dessa forma, o objetivo central da política é garantir que todo o indivíduo que busque uma vaga, a obtenha em um menor tempo possível com atenção especial aos grupos com maior dificuldade de inclusão (jovens de baixa renda, mulheres, deficientes, afrodescendentes e desempregados de longa duração). Outro aspecto importante e favorável ao serviço de intermediação de mão de obra é que permite a redução de custos de transação no mercado de trabalho, redução do tempo de procura por emprego aumentando a probabilidade de alinhamento ocupacional entre oferta e demanda para o trabalho (LOBO, 2014).

Embora a política de IMO seja uma ferramenta relevante para inclusão no mercado de trabalho, algumas análises são necessárias para entender seu papel nesse processo e se realmente os objetivos propostos têm sido cumpridos. Alguns estudos mostram que o serviço público de intermediação de mão de obra não tem apresentado resultados satisfatórios quanto à colocação/recolocação de trabalhadores no mercado de trabalho.

De acordo com DIEESE (2016), o SINE disponibilizou em 2014 cerca de 2,7 milhões de vagas e cadastrou cerca de 6,2 milhões de pessoas em busca de uma vaga de emprego. Do total de inscritos, 93,6% foram encaminhados para alguma das vagas ofertadas, mas a taxa de colocação foi de apenas 11% dos candidatos inscritos. Essa diferença significativa entre o número de inscritos e o

número de colocados no mercado de trabalho mostra que a maioria das pessoas que procuram o SINE, não consegue uma vaga no trabalho formal, apesar das muitas vagas disponíveis.

Guimarães (2016) analisou o papel desempenhado pelo sistema de intermediação de oportunidades de trabalho nas políticas de inclusão no mercado de trabalho para os trabalhadores em condições de pobreza. Um dos achados evidencia que no período analisado (2001-2012), os trabalhadores mais vulneráveis utilizaram como principal modo de busca de uma vaga de emprego, o contato direto com o empregador. Segundo a pesquisa, esse recurso de busca individual proporcionou-lhes o acesso a ocupações de menor qualidade. Apesar da pouca procura pelo serviço de intermediação de mão de obra pela população, entre 2008 e 2012 houve um aumento na atratividade do sistema por esses trabalhadores, porém isso não significou que eles conseguiram alcançar as vagas almejadas no mercado de trabalho formal.

Tabela 1 – Intermediação de mão de obra, Brasil (2015- 2018)

Ano	Inscritos	Vagas	Encaminhamentos	Colocados	Taxa de colocação (%)
2015	5.185.656	1.281.220	2.559.597	581.618	22,72
2016	4.587.130	1.151.947	3.784.249	422.416	11,16
2017	3.680.894	1.024.956	3.492.940	577.289	16,53
2018	3.205.252	1.114.879	3.183.317	528.155	16,59

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Ministério do Trabalho

A análise da tabela 1 permite afirmar que embora tenha muitos inscritos (trabalhadores a procura de vagas) no programa e muitos encaminhamentos, a quantidade de vagas é insuficiente para a demanda e o mais grave é que a quantidade de trabalhadores que conseguem a vaga é muito inferior ao número de vagas oferecidas, tornando esse sistema pouco eficiente para o processo de inserção laboral. É necessário investigar o porquê dessas vagas não serem ocupadas mediante os encaminhamentos. O problema seria com relação à experiência profissional e qualificação do trabalhador encaminhado ou com a qualidade das vagas disponíveis? Outros trabalhos investigaram a contribuição da intermediação de vagas no processo de inserção no mercado de trabalho.

Cravo (2018) avalia o impacto do SINE no mercado de trabalho brasileiro utilizando dados de intermediação de mão de obra e dados da RAIS. O objetivo

da pesquisa foi verificar de que forma o SINE contribui para a eficiência da busca de vagas mercado de trabalho. Um dos resultados da análise mostra que os encaminhamentos para entrevistas de emprego aumentam a probabilidade de o trabalhador conseguir um posto de trabalho nos 3 meses após o encaminhamento em 19,7 pp e reduz em cerca de 0,9 pp mês o tempo até o reemprego. Outra constatação do estudo foi que o trabalhador encaminhado para o SINE permanece 4 meses menos no emprego e obtém salário 3,5% menor se comparado ao que não foi encaminhado. Segundo o autor, esse resultado se deve à qualidade das vagas que possivelmente não atendem ao perfil do trabalhador encaminhado. Outro aspecto importante nos resultados desse estudo é que os serviços realizados pelo SINE têm impacto diferenciado de acordo com a qualificação dos trabalhadores encaminhados, sendo mais efetivo com menor nível de educação. As estimativas do estudo evidenciam que o sistema de encaminhamentos tem mais impacto na colocação de trabalhadores não qualificados, dado que aumenta em 24 pp. a probabilidade de que encontrem trabalho nos três meses seguintes após o encaminhamento, comparado com 21 pp para os semiquilificados e 18 pp para o grupo de trabalhadores qualificados. Além disso, o encaminhamento de trabalhadores qualificados pelo SINE tem impacto de redução de 22% no salário, enquanto o encaminhamento de trabalhadores não qualificados praticamente não tem efeito no salário.

Provavelmente esse resultado pode ter relação com as vagas disponíveis no cadastro do SINE que em sua maioria são destinadas a cargos que exigem menor qualificação e conseqüentemente oferecem menores salários. Dessa forma, embora o SINE seja efetivo em aumentar a probabilidade de conseguir o emprego e reduzir o tempo de busca pela vaga, não há relação do sistema de encaminhamento de vagas com maior permanência no emprego e nem com salários mais altos.

Guimarães et al (2017) salienta que a política pública de intermediação de mão de obra é uma das mais importantes entre as diversas políticas de acesso ao emprego com vistas a tornar viáveis iniciativas de redistribuição. Os autores investigaram como os mais pobres buscam oportunidades no mercado de trabalho e a eficácia do sistema na acolhida aos mais pobres. As principais conclusões do estudo foram: a) Os trabalhadores pobres são os mais precisam

das instituições de intermediação públicas quando buscam localizar oportunidades de trabalho; b) os sistemas públicos de emprego se caracterizam pela morosidade, ineficiência e pouca agilidade em acolher os trabalhadores mais pobres e em prepará-los melhor para reinserção no mercado de trabalho. A autora ainda relaciona a inserção no mercado de trabalho à manutenção das políticas sociais como forma de proteção social ao afirmar que:

Há que ter em mente que a inclusão produtiva não esgota a presença dos trabalhadores pobres na cena pública como sujeitos de direitos sociais. Ao contrário, o conjunto de políticas que formam a rede de proteção pública segue desafiado a cumprir o imperativo do direito à vida digna, que vai além da mera inserção no mercado de trabalho, conquanto tenha nesta uma âncora estratégica. Nesse sentido, a “porta de entrada” no mercado de trabalho nem de longe deve deixar o indivíduo na “porta de saída” das políticas públicas de proteção social. Todavia, quando essas operam como “quase direitos”, premidas pelos limites orçamentários, a sua reversibilidade é sempre uma possibilidade na ordem do dia. Esse é o risco com que nos deparamos no momento atual. Revertê-las, como documentamos até aqui, ocasionará um resultado desastroso justamente para os trabalhadores mais pobres. (GUIMARÃES, 2017, P.103)

Por fim, o estudo afirma que as políticas públicas de intermediação de mão de obra são notadamente dirigidas aos mais pobres e se constituem em mecanismos cruciais para preencher o hiato entre políticas de proteção ao trabalhador e qualificação para o trabalho e a obtenção do emprego no mercado formal.

Qualificação profissional

Desde a década de 1990, mudanças significativas ocorreram no mercado de trabalho devido à reestruturação produtiva com integração do trabalho às inovações tecnológicas. A partir disso, surgem dificuldades para expandir a demanda por mão de obra em ritmo equivalente à absorção de toda oferta de mão de obra. Diante desse quadro, ganha espaço a noção de que caberia ao

trabalhador a responsabilidade de disputar as possibilidades limitadas de inserção laboral oferecidas pelo mercado de trabalho e se ajustar a ele, tomando lugar da garantia de emprego como direito social (Souza, 2008; D'arisbo, 2016; Dias, 2018).

O Brasil tem criado algumas ações importantes para o processo de educação profissional dos trabalhadores. Programas como PRONATEC, e Escola do trabalhador têm apresentado resultados relevantes para o processo de busca de melhorias nos indicadores de desemprego. Embora a qualificação profissional seja importante na busca por melhores vagas no mercado de trabalho formal, de acordo com o DIEESE (2018) os cursos de formação profissional não asseguram, necessariamente, maior facilidade de inserção ocupacional.

Pesquisa realizada pelo órgão evidencia que as taxas de desocupação apuradas entre trabalhadores que concluíram cursos de qualificação profissional ou cursos técnicos são muito semelhantes às taxas do restante da população brasileira. A verificação com base em dados da PNAD 2014 constatou que em torno de 47,7% dos trabalhadores que concluíram algum tipo de qualificação profissional e que estavam ocupadas nunca trabalharam nas áreas dos cursos que fizeram. Destes, cerca de 31,1% declararam ter como motivo a falta de vagas disponíveis na área e 16,2% afirmaram terem conseguido emprego em outra área. Esse resultado revela que de forma isolada, a realização de curso de capacitação profissional não garante a absorção dessa mão de obra para as áreas pelas quais se prepararam. Outra verificação do estudo foi que somente 3,4% das pessoas que estavam desempregadas e que não estavam procurando trabalho declararam que a falta de experiência profissional ou qualificação seria o motivo do desemprego. No entanto, quase um terço das pessoas sem trabalho apontaram como problema a oferta de trabalho.

No contexto dessa análise, a pesquisa mostrou que os trabalhadores que concluíram os cursos profissionalizantes se deparam com um mercado de trabalho com escassa disponibilidade de vagas de emprego. Além disso, cerca de metade dos concluintes dos cursos nunca chegou a trabalhar na área do curso e insere-se em postos similares aos que estão os demais trabalhadores, ou seja, em ocupações que exigem baixa qualificação.

Cabe destacar que a qualificação profissional de um modo geral tem sido vista como fator de viabilização do crescimento econômico e é apontada geralmente como solução para o desemprego e ou para escassez de mão de obra qualificada (DIEESE, 2018). No entanto, essa visão reforça a ideia de responsabilizar o trabalhador por investir em sua própria educação profissional para adquirir habilidades exigidas pelo mercado de trabalho, para que dessa forma ele receba o retorno pela sua qualificação, desprezando a influência do ambiente social, político e econômico na qual se insere. Portanto, é necessário considerar, para compreensão do emprego no caso da sociedade brasileira, as grandes desigualdades regionais, sociais e econômicas e que o mercado de trabalho brasileiro é insuficiente para atender grande parte da população.

O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego-PRONATEC é uma política de educação profissional executada pela União, com a finalidade de ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica, por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira. Alguns dos objetivos do programa são: ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional; estimular a articulação entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda. O PRONATEC buscou priorizar o público do cadastro único e os beneficiários do Bolsa Família em suas ações.

Sousa et al (2015) analisa as taxas de conclusão e abandono nos cursos do PRONATEC para população do Cadastro Único e beneficiários do Bolsa Família, e constatou-se que os beneficiários apresentam taxa de conclusão mais elevada que os não beneficiários. Esses resultados evidenciam que os beneficiários do PBF buscam por trabalho e qualificação. Ao observar a dinâmica de vínculos de emprego formal dos indivíduos participantes dos cursos de formação do PRONATEC, constatou-se que os resultados mostram a mobilidade de vínculo empregatício formal dos participantes entre o início e final do curso. O programa contribuiu para o aumento da empregabilidade formal dos participantes. Os resultados são mais expressivos entre os beneficiários do Bolsa Família (SAGI/MDS, 2015). Um dos pontos mais importantes desse resultado para o estudo proposto por este trabalho é que os dados apresentados

“desmistificam” a teoria de desemprego voluntário por causa do benefício do PBF.

Outro programa de qualificação profissional do governo federal é a Escola do Trabalhador, criado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), em 2017, para a qualificação de trabalhadores brasileiros e o combate ao desemprego. Os cursos são online, gratuitos e sem necessidade de escolaridade prévia. É um tipo de educação à distância onde são oferecidos cursos de capacitação divididos em 12 eixos temáticos de acordo com as necessidades do mercado de trabalho brasileiro: Ambiente e Saúde; Controle e Processos industriais; Informação e Comunicação; Desenvolvimento educacional e Social; Infraestrutura; Gestão e negócios; Produção alimentícia; Produção cultural e Design; Produção Industrial; Recursos Naturais e Segurança; e Turismo Hospitalidade e Lazer. A certificação é feita pela Universidade de Brasília – UNB e os recursos são oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador. O programa ainda prevê parceria com outras instituições de acordo com as normas previstas pelo MTE (SENAI, SEBRAE, SESI, SESCOOP, SENAR, SENAC, SESC, OCDF e o IFB).

Além da oferta de cursos, o Portal da Escola do Trabalhador publica notícias e informações sobre possibilidades de capacitação profissional, oportunidades de emprego, estágios, indicadores e outras temáticas relacionadas ao mundo do trabalho e ao trabalhador. É de responsabilidade da UNB além de certificar os concluintes dos cursos, o acompanhamento da trajetória formativa desses trabalhadores através do cruzamento de RAIS e CAGED para avaliar se esses trabalhadores conseguiram colocação no mercado de trabalho formal e se estão atuando na área do curso realizado. De acordo com dados Secretaria de Trabalho (Ministério da Economia) no ano de 2018 foram feitos 413.000 novos cadastros, com 640.000 matrículas que resultou em 115.000 beneficiários qualificados. Com relação ao Distrito Federal a secretaria informou que no período de 17/11/2017 a 31/12/2018, 47.033 alunos do DF estavam matriculados na Plataforma do Trabalhador. Desses, 9.262 concluíram algum curso da plataforma e 11.660 foram inseridos no mercado formal de trabalho. O ministério não forneceu dados do acompanhamento da trajetória dos participantes no mercado de trabalho e entre os inseridos no mercado formal não se sabe se a inserção ocorreu nas áreas dos cursos, o que prejudica a análise.

Não foi possível verificar se o programa além de qualificar o trabalhador, contribuiu para sua inclusão no mercado de trabalho.

Quando se observa a participação e o desempenho da população pobre nessas ações de inclusão no mercado de trabalho, percebe-se que os beneficiários querem oportunidades de qualificação e de trabalho. Porém, as várias ações implementadas com esse objetivo, ainda não foram suficientes para a melhoria das condições de trabalho dessa população. Concernente à análise de inserção ocupacional no mercado de trabalho os dados mostram que nem sempre há uma relação causa e efeito entre políticas de emprego aqui analisadas e a solução para o desemprego. As discussões sobre capacitação e inclusão laboral devem considerar a situação de vulnerabilidade em que se encontra parte da população brasileira. Essa população precisa ser assistida e ao mesmo tempo ter oportunidades de emprego de qualidade para superar a pobreza em que vivem.

Sendo assim, o discurso que afirma que a pobreza pode ser combatida pelo avanço dos níveis de escolarização e que a qualificação profissional garante uma melhor empregabilidade (Teoria do Capital humano), não leva em consideração que a elevação da escolaridade dos trabalhadores é apropriada pelos empregadores mas não promove retorno econômico nos rendimentos desses trabalhadores, de forma a permitir a superação da pobreza. Não basta apenas o investimento na qualificação da força de trabalho para um maior acesso à riqueza produzida por parte da população. A possibilidade de distribuição dessa riqueza depende, exclusivamente de uma mudança das relações de poder e de uma modificação radical no sistema de produção (OLIVEIRA, 2001 e 2013).

Da mesma forma, Frigotto (2015) apresenta argumentos que contrariam esse discurso da “falácia da empregabilidade”. Em meio a conjuntura atual em que a competitividade impera, o autor salienta que a educação escolar deveria ser um instrumento de construção de relações solidárias entre as pessoas e não um mecanismo de indivíduos para disputarem uma vaga no mercado de trabalho. Na relação entre o trabalhador e o mercado de trabalho atual e a garantia do trabalho como direito, Frigotto esclarece que:

No contexto da produção flexível, amplia-se a substituição de trabalhadores por capital morto e extinção e a flexibilização de direitos, não cabe garantir o direito ao emprego. Trata-se de educar para a *empregabilidade* e esta depende de cada um. Também desaparece do vocabulário social e pedagógico o termo *qualificação*. Esta estava ligada a emprego e ao um conjunto de direitos dos trabalhadores os quais contavam com sindicatos fortes que defendiam seus interesses. O empregável forma-se por *competências* e estas são aquelas requeridas pelo mercado. O trabalhador, individualmente, que busque estar atento ao que o mercado espera dele. Por consequência quem deve, de forma gradativa, orientar, inclusive as escolas estatais públicas, os currículos, os conteúdos e os métodos de ensino e de avaliação são institutos vinculados aos setores produtivos privados. Mas se o desejo for ser patrão de si mesmo, o recado cínico é: busque ser *empreendedor*. (FRIGOTTO, 2015, p. 221)

Portanto, é necessário compreender que para avançar para uma nova configuração resultante das interações de educação e trabalho em um contexto impactado pelos avanços tecnológicos e pela reestruturação produtiva, é urgente e necessário assumir a complexidade estrutural de nossa sociedade e recolocar os próprios conceitos de educação e trabalho centrando a atenção nos sujeitos e atores sociais, que são finalmente, aqueles que dão vida a essa relação. O nível educacional não assegurará melhores condições de vida enquanto não se modificarem as desigualdades originadas na estrutura do mercado de trabalho (GALVEZ, 1999).

3.2 Mecanismos de Inserção laboral no DF

O Distrito Federal, embora tenha uma das maiores rendas *per capita* do país e um alto IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), possui um alto índice de desigualdade de renda e um elevado número de pessoas vivendo em situação de desemprego e informalidade. Parte significativa da população encontra-se atualmente em situação precária de trabalho e em condições de pobreza. Quanto ao mercado de trabalho no estado, verifica-se uma taxa de informalidade de 30,7% (dez./2018) conforme dados do Ministério do Trabalho e taxa desemprego de 18.6% (dez./2018). O DF realiza algumas ações para

geração de renda e inserção no mercado de trabalho. Através da Secretaria de Trabalho – SETRAB, algumas políticas públicas são implementadas visando reduzir as taxas de desemprego e de informalidade no Estado.

Fábrica Social

O Programa Fábrica Social tem o objetivo de promover a educação profissional, mediante inclusão produtiva de pessoas em situação de vulnerabilidade visando a autonomia econômica e oportunidades de inserção no mercado de trabalho (formal e/ou informal). Os cursos são na área de confecção e vestuário, acessórios e materiais esportivos, produção de cultivo de alimentos saudáveis, cuidados com idosos, eletricidade e hidráulica, construção civil entre outros.

O público beneficiário do programa é a população do Distrito Federal inscrita no Cadastro Único de transferência de renda, com renda per capita de até R\$ 178,00 e idade mínima de 16 anos, obedecendo os seguintes critérios: concorrência geral (85%), pessoas idosas (5%), pessoas com deficiência (5%) e adolescentes (com idade entre 14 e 18 anos incompleto) em conflito com a lei (5%). O prazo de permanência nos cursos é de até 2 anos. Os alunos dos cursos recebem benefício social composto por auxílio aproveitamento individual, auxílio alimentação e auxílio transporte perfazendo um valor médio mensal R\$ 426,00. Os itens produzidos pelos alunos são doados para a Administração direta e indireta do DF.

Além do objetivo central de inclusão laboral, observa-se alguns objetivos específicos: a) oferecer educação profissional mediante a realização de atividades teórico-práticas em diferentes cursos; b) fomentar o empreendedorismo individual, o associativismo e o cooperativismo; c) contribuir para a promoção da cidadania junto aos segmentos mais vulneráveis da população; e d) ampliar as oportunidades de trabalho e renda (DISTRITO FEDERAL/SETRAB, 2019). Diante desses objetivos e tendo em vista a situação crítica do desemprego no estado, faz-se necessário verificar qual a contribuição desse programa de qualificação profissional na inserção de trabalhadores de baixa renda do Distrito Federal. A análise dos resultados poderá subsidiar possíveis aperfeiçoamentos no programa.

Tabela 2: Atendimento do Programa Fábrica Social (2018)

Cursos	Vagas	Inscritos	Matrículas	Efetivos
Confeção Vestuários, Acessórios e Materiais Esportivos	1800	1608	635	531
Construção Civil	50	351	45	16
Instalação e Manutenção de Sistemas Fotovoltaicos	50	282	28	0
Produção e Cultivo de Alimentos Saudáveis	50	290	63	28
Marcenaria Criativa	50	139	47	36
TOTAL	2000	2670	818	611

Fonte: Adaptado de DICAC-SIAS/Fábrica Social⁸

A tabela 2 apresenta a relação de vagas disponíveis no último edital e as informações de quantidade de inscritos, matriculados e alunos efetivos (que fizeram os cursos). Na maioria dos cursos, embora tenham muitos inscritos além do número de vagas, a quantidade de alunos efetivos é muito baixa, sendo o curso de confecção e vestuários, Acessórios e Materiais Esportivos o que apresenta número de inscritos menor que as vagas disponíveis e maior número de desistentes (67% dos inscritos). O programa ofertou no ano de 2018 o total de 2000 vagas e apenas 611 alunos concluíram os cursos (30,5%). A coordenação do programa informou que o curso de Instalação e Manutenção de Sistemas fotovoltaicos não foi ministrado por indisponibilidade financeira da Secretaria do Estado de Meio Ambiente do Distrito Federal – SEMA, instituição parceira no curso.

Uma vez que o programa Fábrica Social é destinado aos inscritos no Cadastro Único e no Bolsa Família, é importante verificar se o programa tem alcançado os objetivos propostos, principalmente no que diz respeito a inserção laboral que é objeto de estudo desse trabalho e faz parte do rol de objetivos do programa em análise. A falta de registro de dados e acompanhamento do período 2015 a 2017 dificulta a análise dos resultados do programa. Segundo a coordenação do programa não há dados de atendimento, de acompanhamento das pessoas que concluíram os cursos. Dessa forma, não é possível saber se essas pessoas foram inseridas ou não no mercado de trabalho.

⁸ Os dados foram enviados por meio de Relatório da Coordenação do Programa Fabrica Social(SETRAB)

Intermediação de mão de obra

O serviço de intermediação de mão de obra no DF é coordenado pela SETRAB por meio das agências do Trabalhador. É realizado através do cadastro do trabalhador que recebe senha no e-mail para acesso às vagas disponíveis ao seu perfil. Caso existam vagas no perfil do trabalhador, deverá imprimir a carta de encaminhamento e entregar ao empregador.

Tabela 3: Intermediação de mão de obra DF (2015-2018)

Ano	Vagas	Encaminhamentos	Colocação	Taxa de colocação
2015	32.408	61.333	3.300	5,38
2016	24.903	44.184	3.957	8,95
2017	17.169	33.746	4.167	12,34
2018	17.033	19.109	1.951	10,20

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SETRAB/2019

A tabela 3 fornece dados de intermediação de mão de obra no período 2015 a 2018, no DF. Ao longo desse período, o número de vagas oferecidas reduziu-se de forma significativa, sendo que no ano de 2018 teve uma redução de 48% em comparação com o ano de 2015. A diferença entre o número de vagas oferecidas, a quantidade de encaminhamentos e a quantidade de trabalhadores colocados no mercado de trabalho evidenciam a grande procura por vagas, a insuficiência de vagas e a ineficiência do sistema de encaminhamentos de vagas, já que cerca de 90% das vagas disponibilizadas pelo Sistema no DF não são ocupadas. Isso, em um estado com altas taxas de desemprego e informalidade. Segundo a SETRAB, as vagas são encaminhadas para o perfil de trabalhador que atende as exigências do trabalhador com relação à escolaridade e experiência profissional. Se o empregador recebe o trabalhador de acordo com o perfil solicitado, o questionamento que se apresenta é o motivo de uma taxa de colocação tão baixa.

A Secretaria do Trabalho promove também uma ação de apoio ao trabalhador autônomo do DF através de intermediação de vagas cadastradas e disponibilizadas no sistema pelos empregadores. O trabalhador poderá se cadastrar na Agência do Trabalhador e se houver vaga compatível com o perfil do trabalhador, será encaminhado com uma carta de aceite para entrevista com

o empregador. As vagas disponíveis geralmente são para: empregado doméstico, jardineiro, pedreiro, ajudante de pedreiro, motorista particular, caseiro, diarista, serviços gerais, faxineiro, passadeira, babá e cuidador. Embora seja uma ação importante para a geração de renda entre os trabalhadores que estiverem fora do mercado de trabalho formal, não resolve o problema de desemprego e desproteção social presente nessa parcela de trabalhadores. Ainda que o trabalhador autônomo seja encaminhado a uma vaga de trabalho e seja contratado, esse é um tipo de trabalho temporário e, portanto, tem uma renda incerta. A SETRAB não ofereceu dados de acompanhamento e monitoramento das vagas temporárias e nem possui controle de quantos trabalhadores conseguiram o trabalho no período investigado por esse estudo.

Prospera

O Prospera é um programa de Microcrédito Produtivo Orientado cujo objetivo principal é fortalecer os pequenos e microempreendimentos produtivos, formais e informais das áreas urbanas e rurais do Distrito Federal, de forma a proporcionar a geração de renda e ocupações de trabalho. O programa foi estabelecido em 1995 através da Lei Complementar Nº 005, de 14 de agosto de 1995 na qual prevê:

"I - À concessão de empréstimos e financiamentos a:

"a) microprodutores urbanos ou rurais, artesãos, pequenos prestadores de serviços, feirantes e setor informal;

"b) cooperativas ou formas associativas de produção ou de trabalho;

"c) microempresas e empresas de pequeno porte;

"II - À capacitação e ao treinamento gerencial de empreendedores econômicos, bem como à assistência técnica;

"III - à formação de mão-de-obra e à preparação de jovens para o primeiro emprego;

"IV - Ao aval das operações que objetivem a geração de emprego e renda;

"V - Ao financiamento de programas governamentais de geração de emprego e renda."; (DISTRITO FEDERAL, 1995)

O Programa utiliza fundos do FUNGER⁹ para disponibilizar recursos financeiros para os empreendedores cadastrados no programa: empreendedores informais, empreendedores formais (Microempreendedor Individual – MEI, Microempresa – ME, Empresa de Pequeno Porte – EPP, Cooperativas de Trabalho e Produção e artesãos) e recém-formados até 3 anos que devem apresentar plano de negócio e certificação de participação em curso de gestão para empreendedores iniciantes. As pessoas cadastradas no programa recebem palestras sobre empreendedorismo e administração financeira.

Em março de 2019, a SETRAB lançou o Prospera Mulher visando a ampliação do acesso ao crédito às mulheres empreendedoras. A estratégia inicial é ofertar créditos produtivos orientados nos locais onde a Pesquisa de Emprego e desemprego (PED) informou aumento de desemprego, ou seja, no grupo de baixa renda. A nova modalidade do programa pretende atuar na sensibilização empreendedoras primeiramente nas regiões de Brazlândia, Ceilândia, Planaltina, Riacho fundo, SIA, Samambaia, Santa Maria e São Sebastião.

Através do programa são realizados empréstimos nas carteiras rural e urbana, de maneira orientada, ou seja, visando à atividade produtiva, com prazos que vão até 36 meses e com encargos que aplicam, em geral, a TJLP (Taxa de juros de longo prazo). Desta forma, as taxas de juros praticadas pelo Prospera estão abaixo daquelas praticadas pelo mercado financeiro, principalmente levando em consideração o risco associado aos tomadores de microcrédito (maior que a média do mercado). A tabela 4 apresenta as condições somente para a carteira urbana, por este estudo priorizar os trabalhadores urbanos.

⁹ FUNGER - Fundo para a Geração de Emprego e Renda do Distrito Federal, destinado ao apoio e financiamento a empreendedores econômicos que possam incrementar os níveis de emprego e renda no Distrito Federal, criado pela lei complementar nº 704 de 18 de janeiro de 2005.

Tabela 4 – Condições de empréstimos do Prospera (carteira urbana)

PROGRESSIVIDADE	INFORMAIS (R\$)	FORMAIS (R\$)	Taxa de juros de 0,70% a.m p/ Capital de Giro - Até 36 prestações, carência de até 03 meses; Taxa de juros de 0,66% a.m p/Investimento - Até 36 prestações, carência até 12 meses. Misto: Capital de giro: até 12 prestações, sem carência; Investimento: até 36 prestações, carência de até 12 meses.
1º Empréstimo até 15%	4.281,00	8.562,00	
2º Empréstimo até 30%	8.562,00	17.124,00	
3º Empréstimo até 50%	14.270,00	28.541,00	
4º Empréstimo até 75%	21.405,00	42.812,00	
5º Empréstimo até 100%	28.541,00	57.083,00	

Fonte: Elaboração Própria a partir de dados da Cartilha Prospera-SETRAB, 2019

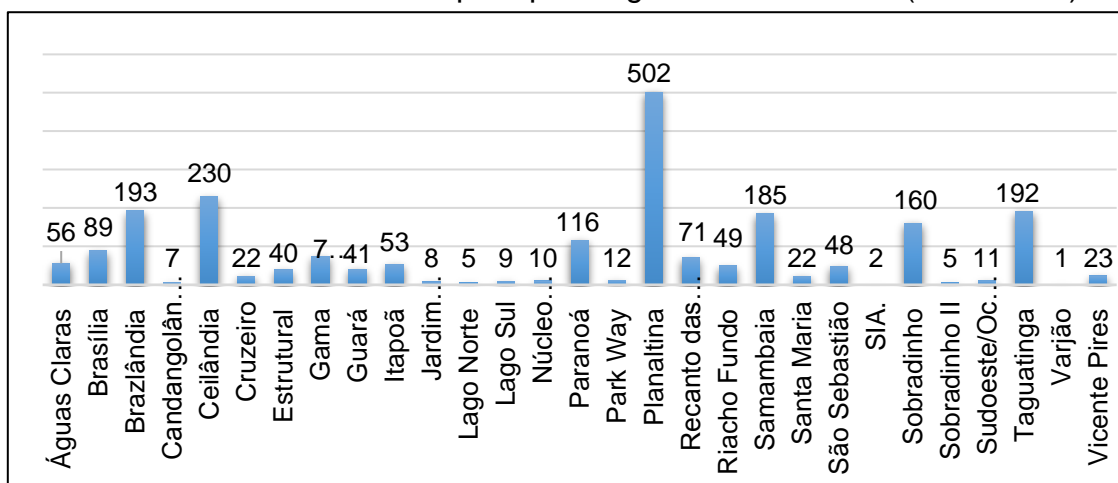
O crédito concedido precisa ter comprovada sua aplicação por meio de notas fiscais ou recibos sob pena de exclusão do tomador de crédito da possibilidade de contratar novas operações. A liberação de créditos sucessivos sempre se dará pela quitação do anterior, pontualidade nos pagamentos (se houver atrasos nas parcelas haverá penalidades de valores a serem contratados nos créditos subsequentes). Em qualquer liberação de novos empréstimos serão avaliadas a necessidade do empréstimo e a capacidade de pagamento do empreendimento, além da capacidade de endividamento do avalista, quando houver (com comprovação de renda de, no mínimo 30% do valor da parcela a ser paga). Para conceder novos empréstimos haverá uma carência de, no mínimo, 90 dias entre um empréstimo e outro.

Por meio do Decreto Nº 25.745, de 11 de abril de 2005 e resoluções Nº 54 de 24 de julho de 2014 e Nº 60 de 13 de março de 2018, o Programa Prospera possibilitou o atendimento a empreendedores com restrição cadastral vinculados a programas sociais do Governos Federal e Distrital como DF Sem Miséria e Bolsa Família, com condições diferenciadas para esse público específico. Os inscritos no Cadastro único têm as seguintes condições no acesso ao programa:

- tempo de existência do empreendimento de no mínimo 6 meses;
- valor máximo do crédito até R\$ 2.500,00, sendo até 60% (R\$ 1.500,00) do total no primeiro crédito e até 100% no segundo crédito;
- O proponente com restrição cadastral deverá apresentar documento oficial com informações sobre o valor e a discriminação da dívida;
- taxa de juros de 5% ao ano e prazos diferenciados: até 20 meses para capital de giro e carência de 4 meses, prazo de até 34 meses para investimento e carência de 8 meses e para crédito misto (capital de giro e investimento): 9 meses para capital de giro ,e carência de 3 meses e 36 meses

para investimento e carência de até 12 meses. Segundo dados da SETRAB no período de 2015 a 2018 foram atendidas 2.236 pessoas e os recursos disponibilizados no período foi de R\$ 11.352.005.366,00. A análise do gráfico 3 permite verificar a distribuição desses atendimentos por região administrativa-RA.

Gráfico 3 – Atendimentos Prospera por Região Administrativa (2015-2018)



Fonte: elaboração própria a partir de relatório da SETRAB (2019)

A coordenação do Prospera não possui estatísticas de atendimento a pessoas do Cadastro único e Bolsa Família para verificar a quantidade de atendimento para esse público específico. Isso dificulta a análise e impede constatar se o programa fez algum atendimento às pessoas que estão em condições de pobreza e extrema pobreza, ainda que o programa tenha condições diferenciadas para essa parcela da população. Tendo em vista a abertura do programa para atender o público do cadastro único faz-se necessário avaliar se o programa contribui de maneira efetiva para inserção desse público no mercado de trabalho seja formal ou informal, conforme objetivo do programa.

Uma constatação relevante é que os dados mostram poucos atendimentos em regiões dos grupos mais vulneráveis como Estrutural, Itapoã, Santa Maria, São Sebastião, SIA e Varjão. Outro ponto que merece uma melhor análise são as condições diferenciadas para o público do Bolsa Família. A exigência de possuir um empreendimento há pelo menos 6 meses para um público que vivem em condições precárias e com recursos mínimos, dificulta a inclusão dessas pessoas no mundo do trabalho.

Uma avaliação do Prospera feita pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal – CODEPLAN, em 2018, analisa o impacto do programa sob duas perspectivas. Para tanto, a análise foi dividida em duas partes sendo que a primeira parte foi focada apenas nos participantes do Prospera no período entre 2012 e 2016. Essa parte da análise buscou verificar as correlações entre os valores emprestados e variações de renda e emprego. Os resultados sugerem que não há correlação entre empréstimos e: a) variação na renda; b) variação no nível de emprego formal ou; c) valor do empreendimento declarado pelos empreendedores no período subsequente.

A segunda parte da análise teve como foco todos os microempreendedores individuais - MEIs do DF, avaliando o efeito do programa para a continuidade desses empreendedores em seus negócios no período de 2008 a 2017, verificada apenas entre os beneficiários do programa. Os resultados verificados confirmam que com relação à sobrevivência dos microempreendedores, o programa é capaz de reduzir em 60% o risco de fechamento dos empreendimentos quando comparado a não participantes do Prospera, mesmo controlando para estabelecimentos que declaram tomar empréstimos em outras instituições.

Embora o resultado sobre análise de sobrevivência seja positivo e importante para o mundo do trabalho, a não correlação do programa com geração de renda ou aumento do emprego formal verificada na primeira parte da análise sugere que esse mecanismo de inserção laboral não está cumprindo de maneira satisfatória um dos principais objetivos que é geração de renda e postos de ocupação, principalmente das pessoas em condições de pobreza beneficiárias dos programas de transferência de renda no Distrito Federal.

Ainda que o Prospera seja uma importante ferramenta para o empreendedorismo no estado, quando se trata de contribuir para geração de emprego e aumento de renda dos participantes, o programa ainda não apresentou resultados satisfatórios conforme comprovado pelo estudo da CODEPLAN (2018) e pela análise dos dados fornecidos pela SETRAB. No que se refere à inserção laboral da população em condição de pobreza verificam-se poucos atendimentos nas regiões dos grupos mais vulneráveis do ponto de vista socioeconômico no período em análise e insuficiência de dados para averiguação se realmente houve atendimento ao público do cadastro único.

Qualifica mais Brasília

O serviço de Qualificação Social e profissional do DF tem como objetivo desenvolver ações através de programas de qualificação e requalificação profissional de pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade social. Podem participar do programa pessoas que almejam uma posição no mercado de trabalho; indivíduos que estão empregados e querem se atualizar e as pessoas que desejam empreender. A qualificação é realizada através de cursos online e presenciais e oferece certificado de conclusão de curso.

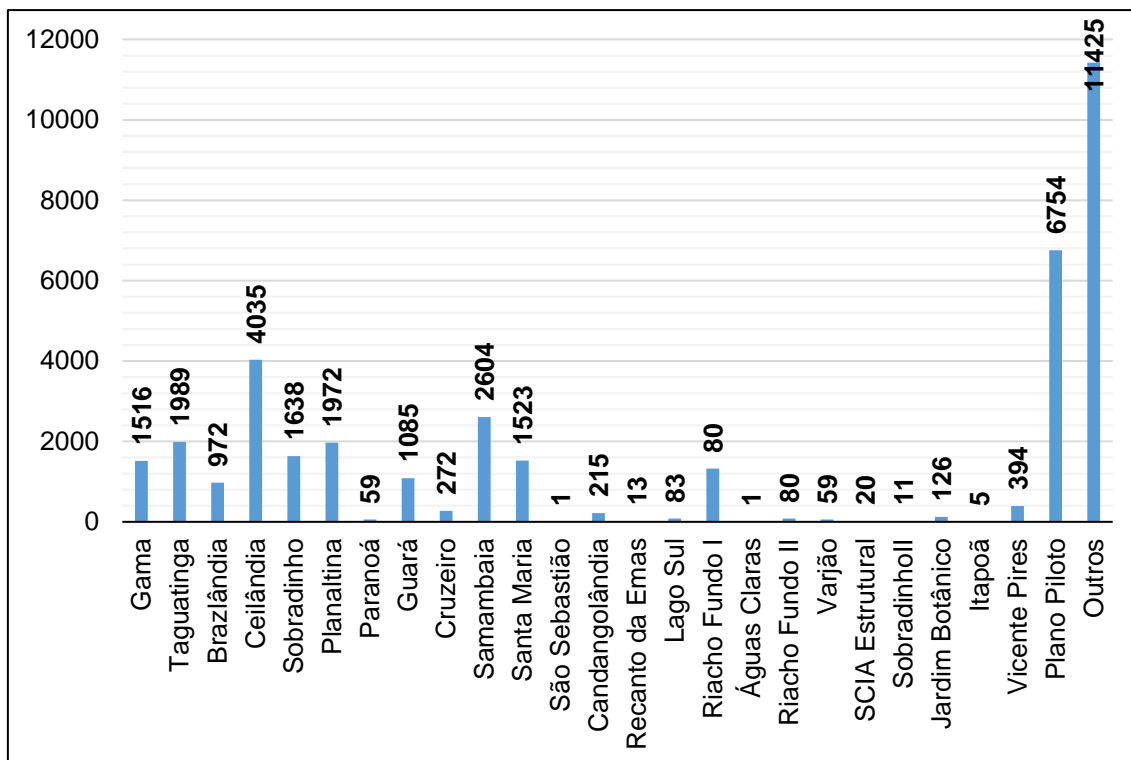
O programa Qualifica mais Brasília foi instituído pela Resolução Nº 201 do Conselho do Trabalho do DF de 26 de março de 2010. A primeira etapa do programa foi realizada no período 2015/2016 e teve 11.459 pessoas que concluíram os cursos (Agência Brasília). Já a segunda etapa ocorreu no período 2017/2018, teve um total de 38.174 matrículas e 13.965 pessoas concluíram os cursos. Ao todo foram oferecidos 30 cursos com duração de 40 ou de 160 horas divididos em três eixos temáticos: 1) aprenda uma profissão (cursos na área administrativa); 2) Atualize seus conhecimentos (cursos de finanças, línguas, informática, telemarketing, turismo etc.). A meta da Secretaria do Trabalho foi de 12.000 concluintes em cada uma das etapas do programa. Por ser um programa de baixo custo (média de R\$ 0,87 por aluno) e fornecer cursos na modalidade online, o programa permite o atendimento a um maior número de alunos ao mesmo tempo (SETRAB).¹⁰

Quanto ao perfil dos participantes do programa na segunda etapa, a SETRAB informou que 20.150 inscritos (52,78%) declararam não ter renda própria e 11.711 (30,68%) tem renda mensal de até dois salários mínimos; 5.495 (6,54%) dos participantes estão inscritos no Cadúnico e 1.341 pessoas (3,51%) são beneficiários do Bolsa Família. No que se refere a condição laboral, 15.564 (40,77%) declararam estar desempregados.

O gráfico 4 mostra o atendimento do programa em sua segunda etapa de acordo com o local de moradia dos participantes.

¹⁰ Dados fornecidos por meio de relatório da SETRAB em abril/2019.

Gráfico 4 – Qualifica Mais Brasil por região administrativa (2017-2018)



Fonte: elaboração própria a partir de Relatório da SETRAB (2019)

Nota: * os dados da variável “outros” refere-se a inscritos que não informaram o local de moradia.

A análise do gráfico 4 permite verificar que algumas regiões pertencentes aos grupos mais vulneráveis da população tiveram poucas pessoas qualificadas pelo programa: São Sebastião, Varjão, SCIA Estrutural e Itapoã. A partir do Relatório produzido pela SETRAB nota-se que o registro estatístico de informações é deficiente, uma vez que o período 2015/2016 não há informações sobre o perfil social dos participantes, o que impossibilita averiguar se o perfil atendido é o mesmo do público pretendido pelo programa. Importante salientar que não há encaminhamento a vagas após a conclusão dos cursos e nem acompanhamento para verificar se houve inserção no mercado de trabalho. Já no período 2017/2018 os dados apontam que apenas 6,54% do público atendido são inscritos no Cadastro Único. Além disso, o percentual de pessoas que escolheram a opção “outros” como local de moradia é alto. Do total de inscritos na 2ª etapa do programa (38.174), cerca de 30% não declararam o local de moradia entre as RAs do DF. Esses dados sugerem que possivelmente esses inscritos moram no entorno do DF.

É importante destacar que algumas regiões dos grupos mais vulneráveis (Fercal e SIA) não foram contempladas no atendimento do programa no período

em análise. Outras regiões tiveram poucos atendimentos (São Sebastião, Recanto das Emas, Varjão, SCIA Estrutural e Itapuã), conforme pode ser observado no gráfico 4. Os dados sugerem que pode haver falhas na divulgação e mobilização para participação do programa.

Embora a SETRAB considere o programa “um sucesso” pelo atingimento de metas, é necessário considerar que somente oferecer cursos e certificação não assegura inserção laboral dos participantes do programa. A qualificação é uma etapa importante do processo de inclusão laboral, porém requer ações conjuntas para geração de vagas, encaminhamento eficiente a vagas disponíveis e principalmente mudanças na configuração do mercado de trabalho brasileiro que não é capaz de absorver grande parte das pessoas que buscam trabalho.

Dessa forma, os dados observados dos principais mecanismos de inclusão no mercado de trabalho existentes no DF não estão sendo suficientes para realizar essa inserção laboral, conforme dados de intermediação de mão de obra com taxa de colocação de apenas 10,2% em 2018; O programa de Educação profissional Qualifica mais Brasília apresentou dados de atendimentos na etapa 2017-2018 com apenas 3,51% dos participantes do PBF; ausência de dados de atendimentos a beneficiários do PBF no Prospera demonstra que não há priorização desse público. Já o programa Fábrica social, destinado ao público do Cadastro único, embora ofereça muitas vagas para cursos de qualificação, poucos concluem os cursos e não há encaminhamento a vagas e nem acompanhamento de inserção no mercado de trabalho dos formandos.

4. Bolsa Família e o Mercado de Trabalho no DF

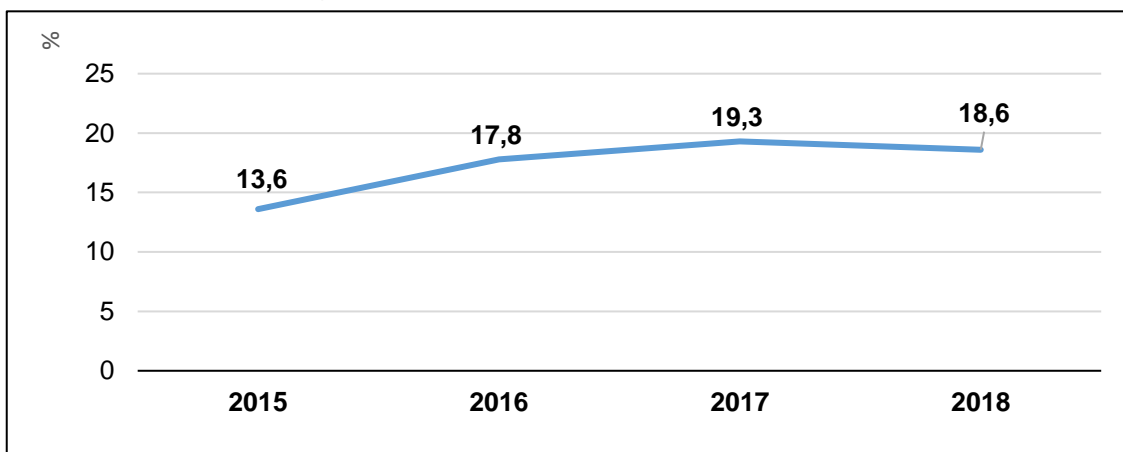
A recente crise econômica no Brasil gerou uma grande queda nas oportunidades de emprego e piora de vários indicadores do mercado de trabalho. É importante salientar que essas variações nos indicadores agregados de desemprego, no entanto, tendem a encobrir importantes diferenças entre os diversos grupos de trabalhadores às mudanças das condições da economia. Na realidade, os efeitos da recessão recente podem ser bastante divergentes quando analisados sob as perspectivas de gênero, raça, idade e de escolaridade e outros. Dessa forma, é imperativo verificar em que medida as oscilações da economia afetam o desemprego dos diferentes grupos socioeconômicos e quais as ações poderiam minimizar esse impacto. Essa análise poderá orientar políticas públicas condizentes com a realidade desses grupos no mercado de trabalho (FOGUEL,2018). Nesse contexto, é relevante para esse estudo apresentar as principais características socioeconômicas da população urbana do Distrito Federal a fim de verificar o cenário atual das condições de vida e do mercado de trabalho e quais os pontos influenciam a inserção laboral das pessoas em condições de pobreza, no estado.

Segundo a PDAD 2018¹¹, o DF tem uma população estimada de 2.894.953 residentes, sendo 52,2% do sexo feminino e a idade média dos residentes é de 33 anos. A pesquisa também apresenta um total de 923.439 domicílios divididos em 31 regiões administrativas (RA) que estão subdivididas em 4 grupos conforme o rendimento médio domiciliar de cada localidade. Essas RAs diferenciam-se substancialmente com relação à renda do trabalho, pois a renda é distribuída de forma irregular entre as RAs, resultando numa forte estratificação espacial em seu território. O Plano Piloto concentra o maior percentual de postos de trabalho e emprega grande parte dos trabalhadores das demais regiões administrativas, ou seja, 41,25% dos trabalhadores exercem sua ocupação principal no plano piloto. A escolaridade da maioria da população é alta e apresenta forte correlação com as maiores rendas.

¹¹ Pesquisa Distrital Amostral Domiciliar – PDAD é realizada pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN) a cada 2 anos em domicílios urbanos, selecionados mediante critério probabilístico, com representatividade estatística para cada uma das 31 Regiões Administrativas do DF.

Com relação à situação do mercado de trabalho no DF cabe destacar que segundo os dados de uma pesquisa referente ao mês de janeiro de 2019, divulgada pela a Secretaria de Estado de Trabalho (SETRAB), o Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) e a Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN), no estado houve a geração de 16 mil novos postos de trabalho, um crescimento de 1,2% no mês de janeiro. No entanto, houve um aumento de 71 mil pessoas buscando novas vagas no mercado de trabalho neste mesmo período, impulsionando assim a População Economicamente Ativa (PEA), a taxa de desemprego de 18,6% em 2018.

Gráfico 5: Desemprego no Distrito Federal (2015-2018)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PED/CODEPLAN¹²

A análise do gráfico 5 mostra que o aumento do desemprego a partir de 2015 até 2018 foi bastante significativo (5 pp), evidenciando dessa forma uma forte recessão no mercado de trabalho do DF. A partir disso, faz-se necessário verificar em que medida os grupos mais vulneráveis foram afetados pelo desemprego nesse período e qual a relação desses grupos com o programa Bolsa Família e com o mercado de trabalho, nos últimos anos.

¹² PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego realizada de forma bianual pela CODEPLAN

4.1 Caracterização da população de baixa renda do Distrito Federal

A PDAD de 2018 resultou em um relatório que agrupa regiões com características de renda semelhantes a fim de, identificar situações contrastantes dentro do DF, todas elas associadas ao nível de rendimento da população local.

Tabela 5: Caracterização socioeconômica no DF, por RA (2018)

	Regiões Administrativas (RA)	População estimada	Renda domiciliar média (R\$)	% população total
Grupo 1 (alta renda)	Jardim Botânico, Lago Norte, Lago Sul, Park Way, Plano Piloto Sudoeste/Octogonal	401.508	R\$ 15.662,00	13,86
Grupo 2 (média-alta renda)	Águas Claras, Candangolândia, Cruzeiro, Gama, Guará, Núcleo Bandeirante, Sobradinho, Sobradinho II, Taguatinga, Vicente Pires	922.213	7.299,00	31,85
Grupo 3 (média-baixa renda)	Brazlândia, Ceilândia, Planaltina, Riacho Fundo, Riacho fundo II, SIA, Samambaia, Santa Maria, São Sebastião	1.263.766	3.087,00	43,65
Grupo 4 (Baixa renda)	Fercal, Itapoã, Paranoá, Recanto das Emas, SCIA Estrutural, Varjão	307.466	2.463,00	10,62

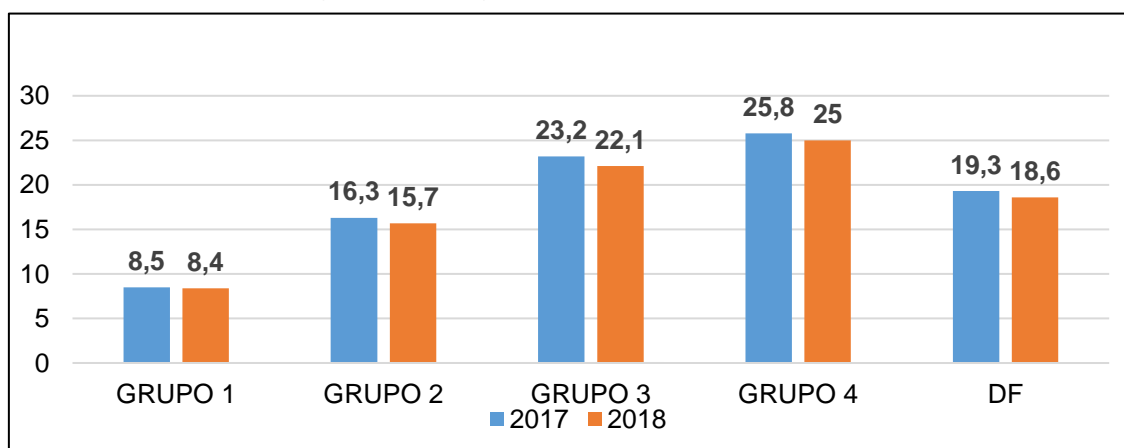
Fonte: PDAD, 2018

Os grupos de RAs são assim definidos e caracterizados observando a renda domiciliar média, conforme pode ser verificado na tabela 5: a) *grupo 1* (alta renda) formado pelas regiões do Plano piloto, Jardim Botânico, Lago Norte, Lago Sul, Park Way e Sudoeste/Octogonal. A população estimada desse grupo de

regiões é de 401.508 pessoas e renda domiciliar média de R\$ 15.662,00 em 2018; b) *grupo 2* (média-alta renda) formado por Águas Claras, Candangolândia, Cruzeiro, Gama, Guará, Núcleo Bandeirante, Sobradinho, Sobradinho II, Taguatinga e Vicente Pires. A população estimada desse grupo em 2018 foi de 922.213 e a renda domiciliar média desse grupo foi de R\$ 7.299,00; c) *grupo 3* (média-baixa renda) formado pelas regiões de Brazlândia, Ceilândia, Planaltina, Riacho Fundo, Riacho Fundo II, SIA, Samambaia, Santa Maria e São Sebastião. A população urbana desse grupo de regiões foi estimada em 1.263.766 pessoas em 2018 e renda domiciliar média de R\$ 3.087,00; e d) *grupo 4* (baixa renda) formado pelas regiões: Fercal, Itapoã, Paranoá, Recanto das Emas, SCIA–Estrutural e Varjão. Em 2018, a população urbana desse grupo de regiões foi estimada em 307.466 pessoas. A renda domiciliar média desse grupo foi de R\$ 2.463,00.

Neste estudo, o foco de análise será em torno de regiões dos grupos 3 e 4 por serem as mais vulneráveis do ponto de vista da renda e por representar cerca de 54,27% da população do DF. As regiões administrativas com maior vulnerabilidade financeira segundo Gonçalves (2015) por número de ocorrências são: Planaltina, Itapoã, Santa Maria, Samambaia, Ceilândia e Brazlândia. Já com relação a amplitude destacam-se: Itapoã, Brazlândia e SCIA Estrutural. Entre os mais vulneráveis no quesito de insuficiência de renda, 35% das famílias estão em situação crítica, ou seja, mais de 40 mil famílias.

Gráfico 6: Desemprego DF, por grupos de RAs (2017-2018)



Fonte: CODEPLAN- PED/DF¹³

¹³ PED – Pesquisa de Emprego e desemprego no DF, realizada pela CODEPLAN

A partir do gráfico 6 verifica-se que o desemprego é maior nos grupos mais vulneráveis. A taxa de desemprego no grupo 3 (22,1%) e no grupo 4 (25%) são bem maiores que a taxa de desemprego total do Estado (18,6%). Dessa forma, são esses grupos que puxam a taxa de desemprego do DF para cima. Ao comparar a taxa de desemprego do grupo 1 com o grupo 4 constata-se que o desemprego no grupo 4 é 3 vezes maior que o grupo 1. Essa análise evidencia que políticas de emprego devem priorizar os grupos mais vulneráveis que em meio a condições estruturais desfavoráveis (baixa escolaridade, baixos rendimentos, instabilidades econômicas e retração do mercado de trabalho) sofrem maiores impactos diante desse cenário. Embora os grupos 3 e 4 apresentem uma pequena queda na taxa de desemprego (0,9% e 0,8% respectivamente) no período de 2017 para 2018, a quantidade de pessoas sem emprego nesses grupos é bastante significativa ao compararmos com o desemprego no Distrito Federal (18,6%) e no Brasil (11,6%).

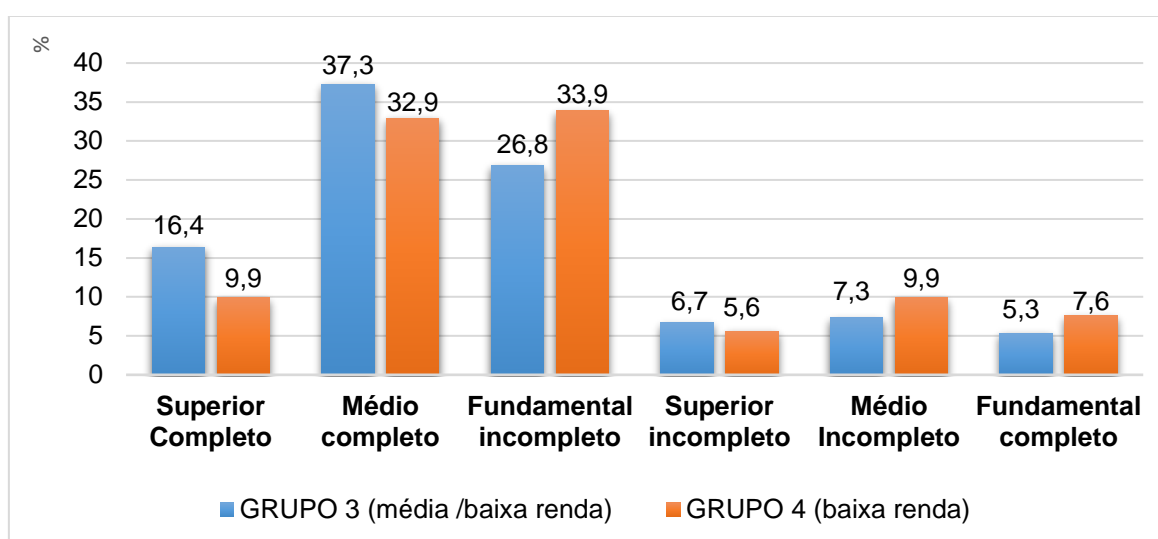
Outro ponto importante nessa análise é verificar os dados de escolaridade da população de baixa renda. Ainda que de forma isolada a variável “educação” não assegure uma colocação no mercado de trabalho, é um fator de suma importância para enquadramento em vagas de melhor qualidade a depender da conjuntura econômica. Para Ribeiro (2017), quando se refere a relação de escolaridade e mercado de trabalho, além de analisar a escolaridade dos indivíduos é preciso considerar também a escolaridade requerida pelas ocupações que pode diferenciar-se a depender se o nível de desemprego estiver alto ou baixo. Sendo assim, como a taxa de desemprego entre os grupos de baixa renda no DF é elevada, faz-se necessário verificar a escolaridade dos trabalhadores mais vulneráveis para que esse diagnóstico sirva de base para ações conjuntas que possam contribuir para melhora do nível de escolarização da população e aumento das oportunidades de trabalho.

Os dados da CODEPLAN referentes à escolaridade da população urbana do DF, com idade de 25 anos ou mais, mostram que 34,8% tem curso superior completo e 29,9% tem ensino médio completo. Quando a análise é feita em comparação com o grupo de alta renda do DF (grupo1) cerca de 78% das pessoas pertencentes a esse grupo tem ensino superior completo. Para as pessoas das regiões de baixa renda (grupo 4), os índices de escolaridade são

bem inferiores com cerca de 33,9% com nível fundamental incompleto, 7,9% com nível fundamental incompleto e 9,9% com nível médio incompleto.

O gráfico 7 identifica a situação de escolaridade dos 2 grupos com menores rendimentos e através da comparação entre os grupos 3 e 4 constata-se que a situação do grupo 4 é ainda mais crítica, pois possuem a maioria da população (51,4%) na condição de não concluintes do ensino médio. No grupo 3 esse percentual é menor, cerca de 39,4% da população.

Gráfico 7 – Escolaridade, grupos 3 (média/baixa renda) e 4 (baixa renda)



Fonte: adaptado de CODEPLAN/DIEPS/GERES/PDAD2018

A tabela 6 apresenta a cobertura do PBF no Distrito Federal por região administrativa no ano de 2015. Nesse período verifica-se que havia 117.193 famílias inscritas no cadastro único, sendo 74.124 famílias com renda abaixo de R\$ 154,00 (limite de renda para acesso ao PBF no período). A cobertura do PBF, em 2015, sobre as famílias que são público alvo do programa foi de 77,7%, ou seja, 57.584 famílias atendidas pelo programa. As regiões com maiores números de beneficiários nesse período foram: Ceilândia, Itapoã, Planaltina, Samambaia e Santa Maria. Essas regiões pertencem aos grupos socioeconômicos 3 e 4, que possuem maiores taxas de desemprego, menores rendas e menor escolaridade. Portanto, são os grupos que necessitam de prioridade em políticas de capacitação e de emprego e renda.

Tabela 6 – Cobertura do PBF por RA (2015)

Região Administrativa (RA)	Nº famílias Cadúnico	Nº famílias abaixo de R\$ 154,00	Nº famílias beneficiadas PBF	% de cobertura PBF
Águas Claras	741	590	320	54,2
Brasília (plano piloto)	1646	798	640	80,2
Brazlândia	4991	3364	2787	82,8
Candangolândia	873	453	407	89,8
Ceilândia	16891	11274	8747	77,6
Cruzeiro	215	66	51	77,3
Fercal	741	471	420	89,2
Gama	6168	2692	2363	87,8
Guará	1948	800	632	79
Itapoã	5885	4637	3563	76,8
Jardim Botânico	10	2	3	150
Lago Norte	367	210	171	81,4
Lago Sul	104	49	36	73,5
Núcleo Bandeirante	1544	1093	816	74,7
Paranoá	3937	1813	1609	88,7
Park Way	175	119	85	71,4
Planaltina	15086	8815	7262	82,4
Recanto da Emas	5705	3651	2958	81
Riacho Fundo	2177	1518	1116	73,5
Riacho Fundo II	2237	1330	1158	87,1
Samambaia	11631	8445	6615	78,3
Santa Maria	8349	5914	4469	75,6
São Sebastião	5851	3050	2615	85,7
SCIA/Estrutural	3874	2910	2147	73,8
Sia	9	7	5	71,4
Sobradinho	3585	1702	1573	92,4
Sobradinho II	2936	1512	1369	90,5
Sudoeste e Ortogonal	24	5	4	80
Taguatinga	4784	3107	2379	76,6
Varjão	1325	852	739	86,7
Vicente Pires	384	249	190	76,3
Sem endereço	3000	2626	335	12,8
	117.193	74.124	57.584	77,68

Fonte: Adaptado de GONÇALVES (2015).

Já em janeiro de 2019, tem-se o total de 152.603 famílias inscritas no Cadastro Único dentre as quais: 68.403 com renda per capita familiar de até R\$ 89,00; 24.433 com renda per capita familiar entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00; 35.060 com renda per capita familiar entre R\$ 178,01 e meio salário mínimo; 24.707 com renda per capita acima de meio salário mínimo. Dessa forma, o número de

famílias que são público alvo saltou para 92.836. O PBF beneficiou, no mês de fevereiro de 2019, 69.830 famílias, representando uma cobertura de 75,2 % da do público alvo. As famílias recebem benefícios com valor médio de R\$ 174,45 e o valor total transferido pelo governo federal em benefícios às famílias atendidas alcançou R\$ 12.182.160,00 no mês (SAGI/MDS).

Ao comparar os dados de 2015 com os dados de início de 2019, nota-se que a cobertura do PBF reduziu em 2,5 pp. Como os dados de desemprego no DF mostram um crescimento significativo no número de pessoas sem empregos, essa diminuição na cobertura do programa sugere que muitas famílias passaram nos últimos anos a estar em situação ainda mais vulnerável. A análise dos dados de desemprego, escolaridade, rendimento e cobertura do Bolsa Família no Distrito Federal sugere que os grupos 3 e 4 estão em situação de maior vulnerabilidade social. Diante desse contexto, faz-se necessário investigar a situação de inserção laboral das pessoas em condições de pobreza e extrema pobreza de forma a focalizar as políticas públicas de emprego e renda para os mais necessitados e com maiores dificuldades de inserção no mundo do trabalho.

4.2 Perfil e situações de inserção laboral dos beneficiários

Para esse estudo qualitativo foram realizadas 20 entrevistas semiestruturadas nos domicílios dos beneficiários no período de 17/11/2018 a 13/04/2019 nas regiões: SCIA Estrutural (11 beneficiárias), Ceilândia (03 beneficiárias) e Recanto da Emas (6 beneficiárias). As entrevistas tiveram a duração média de 20 minutos e a escolha foi aleatória entre as pessoas que se identificaram como inscritas no programa. Todas as pessoas que compõem a amostra desse estudo são do sexo feminino, possuem filhos e os domicílios possuem em média 4 pessoas.

Tabela 7 - Perfil das beneficiárias entrevistadas

IDADE		ESCOLARIDADE	TEMPO DE INSCRIÇÃO NO PBF		
20 a 30 anos	4	Sem escolaridade	1	Menos de 1 ano	3
31 a 40 anos	10	Ensino Fundamental incompleto	7	Entre 1 e 2 anos	5
41 a 50 anos	6	Ensino Fundamental completo	3	Entre 3 e 5 anos	4
		Ensino médio incompleto	3	Mais de 5 anos	8
		Ensino médio completo	5		
		Ensino superior incompleto	1		

Fonte: elaboração própria.

No que se refere a idade das pessoas entrevistadas, 10 beneficiários têm entre 30 a 40 anos, 6 beneficiários possuem idade entre 40 e 50 anos e 4 pessoas tem idade entre 20 e 30 anos. Em resposta sobre quanto tempo recebem o benefício: 3 pessoas responderam que recebem o Bolsa Família a menos de 1 ano, 5 pessoas responderam que recebem o benefício entre 1 e 2 anos; 4 pessoas tem ente 3 e 5 que estão recebendo o PBF e 8 pessoas relataram estarem cadastradas no BF por um período maior do que de 5 anos. Quanto à escolaridade dos entrevistados, 7 pessoas possuem ensino fundamental incompleto, 2 beneficiários com ensino fundamental completo, 3 pessoas ensino médio incompleto, 6 pessoas ensino médio completo, 1 beneficiária possui ensino superior incompleto e 1 beneficiária nunca frequentou escola.

Com relação a situação de trabalho das pessoas entrevistadas, 45% (9 beneficiários) tem algum tipo de ocupação e 11 pessoas não exercem atividade remunerada. Apenas 1 beneficiária trabalha no mercado formal e possui renda de R\$ 1.000,00. Dos beneficiários ocupados 8 deles (40%) possuem emprego informal com renda média de R\$ 378,75 mensais. Os trabalhos realizados pelos beneficiários no mercado informal apontados foram: faxina, vendas, cuidadora de idosos, manicure e catadora de produtos recicláveis.

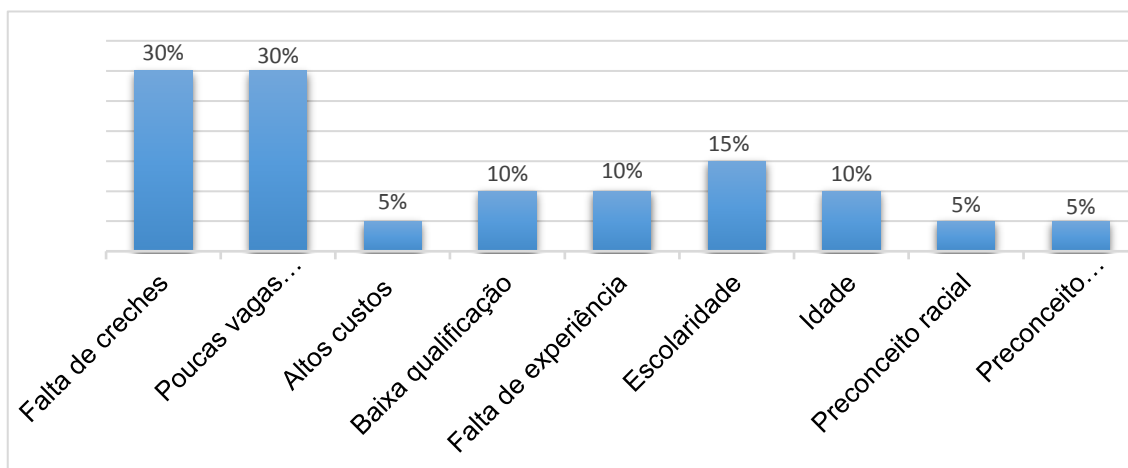
Quanto aos principais motivos que levaram esses beneficiários a cadastrarem-se no PBF, 18 beneficiárias (90%) responderam que o motivo principal foi o desemprego, 1 beneficiária apontou ser a renda do trabalho informal insuficiente para sustento da família e 1 beneficiária apontou que procurou o PBF por problemas de saúde. Apenas 6 beneficiários dos entrevistados declararam que já participaram de programas de inserção laboral

no DF. Dentre esses, 4 participaram do programa Fábrica Social, 1 participou de curso na Administração regional da Estrutural e 1 participou de curso no Instituto Federal Brasileiro – IFB. Todos responderam que os cursos não contribuíram para alcançar uma vaga no mercado de trabalho.

4.3 Principais dificuldades apontadas para inserção no mercado de trabalho

Um dos objetivos fundamentais desse estudo é apontar as principais dificuldades que a população em condição de pobreza enfrenta na busca por uma vaga de emprego no mercado formal. Essa análise foi feita a partir das respostas dos entrevistados inscritos no programa Bolsa Família. Esses apontamentos poderão contribuir para adoção de medidas que visem reduzir o desemprego entre os grupos mais vulneráveis e reformulação das políticas de emprego e renda que vem sendo implementadas.

Gráfico 8 – Dificuldades para inserção laboral dos beneficiários PBF no DF



Fonte: Elaboração própria, a partir de entrevistas com beneficiárias.

Com relação às principais dificuldades apontadas pelas entrevistadas, o gráfico 8 mostra que para a maioria das beneficiárias (60%) as poucas vagas disponíveis no mercado formal e falta de creches para deixarem os filhos são os

principais entraves na hora de buscar uma vaga de emprego. Algumas das mulheres entrevistadas (20%) relataram que não procuraram emprego nos últimos meses por acreditarem não conseguir e pela dificuldade por cuidar de crianças pequenas. A escolaridade e idade foram apontadas apenas 15% e 10% das beneficiárias, respectivamente.

A questão do reduzido número de vagas disponíveis no mercado de trabalho formal é o ponto principal dessa relação do beneficiário com o mercado de trabalho e com o programa bolsa família, pois todas as entrevistadas destacaram que preferem uma vaga de emprego de “carteira assinada” ao benefício do Bolsa Família. A razão do cadastramento no programa deve-se ao desemprego em 90% dos casos analisados, o que evidencia que os beneficiários desejam trabalhar mas enfrentam dificuldades para se inserirem no mercado formal de trabalho.

No que concerne à questão da falta de creches, o tema é recorrente em vários estudos nos últimos anos (COSTA, J. (2007), BARBOSA (2014) e (2017); MOREIRA, (2016) entre outros). É evidente que mais vagas em creches possibilitam a busca por qualificação e por vagas de emprego. Essa é uma ação que deveria estar alinhada a outros programas de emprego e renda no estado. Uma vez que a maioria dos beneficiários do PBF são mulheres com filhos e que é de suma importância a inserção laboral para melhoria de suas condições de vida, a existência de creches nas regiões mais vulneráveis, é urgente.

Costa J. (2007) observa que a presença de creche gera um efeito positivo em cerca de 8 pontos percentuais (pp) sobre a oferta de trabalho para mulheres que têm filhos. Já Barbosa (2014) afirma que educação e filhos são importantes determinantes da oferta de trabalho feminina no Brasil, o que sugere a existência de barreiras que dificultam a escolha das mulheres em ingressar na força de trabalho. Nesse contexto, Abramo (2019) destaca que no caso de mulheres em condições de pobreza e vulnerabilidade, se sobrepõem os problemas de baixos níveis educacionais, alta carga de trabalho doméstico não remunerado e barreiras que limitam sua inserção em vários setores da economia, tradicionalmente reservados para homens.

A partir dessas constatações, cabe analisar a situação de vagas em creches existentes no Distrito Federal, quanto à distribuição nas regiões administrativas e quantidades de instituições disponíveis.

Tabela 8: Distribuição de creches públicas por RA no DF(2018)

RA	CEPIS ¹⁴	Creches conveniadas
Águas Claras/ Taguatinga	4	6
Brazlândia	3	2
Ceilândia	7	4
Gama	0	5
Guará	1	5
Núcleo Bandeirante	0	6
Planaltina	3	2
Plano Piloto/Cruzeiro	3	11
Recanto das Emas	4	2
Samambaia	18	7
Santa Maria	5	2
Sobradinho	4	2
TOTAL	52	54

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SEEDF¹⁵.

A tabela 8 mostra a quantidade de creches públicas ou conveniadas distribuídas por RA no estado do Distrito Federal. Das 31 RA do DF apenas 14 regiões são atendidas por creches. Um ponto relevante para esse estudo é que em muitas das regiões que pertencem aos grupos 3 e 4 (vulneráveis), não há creches. No grupo de média-baixa renda não há creches no Riacho Fundo, Riacho Fundo II e SIA. Já no grupo de baixa-renda, das 7 regiões apenas 1 possui creche (Recanto das Emas). Na região administrativa SCIA Estrutural não há creches públicas e nem conveniadas (tabela 6). Em todo o DF, em 2018, havia uma demanda de 23.640 inscritos (crianças de 0 a 3 anos) aguardando vagas em creches públicas (SEEDF).

Baseado na análise dos dados coletados através da pesquisa de campo percebe-se que as beneficiárias tem baixa escolaridade, pouca qualificação profissional e muitas delas não tem onde deixar os filhos para sair para procurar

¹⁴ CEPIS – Centro de educação de Primeira infância com atendimento a crianças de 0 a 5 anos.

¹⁵ SEEDF – Secretaria de Educação do Distrito Federal. Dados disponíveis em: <http://www.se.df.gov.br/educacao-de-primeira-infancia/>

emprego e caso consigam a vaga, não poderiam assumir pela inexistência de vagas em creches públicas nas regiões do DF, conforme dados da Secretaria de Educação, apresentados na tabela 6. A insuficiência de vagas disponíveis no DF é apontada nos dados de intermediação de mão de obra da SETRAB. Dessa forma, o melhor remanejamento das vagas disponíveis e a criação de mais vagas em creches públicas principalmente nas regiões mais vulneráveis (já apontadas neste estudo) são fatores que contribuem para a melhora da inserção laboral da população em condições de pobreza, principalmente das mulheres que tem filhos e vivem nessas regiões.

A questão sobre as perspectivas de trabalho não foi respondida pela maioria das mulheres entrevistadas. Elas relataram não ter perspectivas de conseguirem “melhorar” ou “conseguir um trabalho melhor”. Isso demonstra a situação de desesperança e angústia dessas pessoas. Em uma circunstância de ausência de vagas, as pessoas estão dispostas a trabalhar de “qualquer coisa” para conseguir alguma renda para suprir as necessidades básicas para sobrevivência.

Considerações Finais

A sociedade brasileira é multifacetada e apresenta ampla diversidade cultural, disparidades regionais e grande dimensão territorial. Devido a essas características, há um grande desafio em delinear políticas públicas que levem em consideração as diferentes especificidades inerentes à sociedade brasileira. Nesse contexto, a resolução de problemas relacionados ao mercado de trabalho não é uma missão fácil. A pobreza e a desigualdade social são conceitos que se confrontam com as relações de trabalho e as discussões em torno dessas variáveis são importantes para a busca de melhoria nas condições de vida de milhares de trabalhadores que vivem em situação crítica no mercado de trabalho brasileiro, enfrentando o desemprego ou uma inserção laboral precária. Como consequência desse cenário, muitos trabalhadores precisam de proteção do Estado a fim de garantir condições mínimas de sobrevivência, independente da relação com o mundo do trabalho.

O PBF surgiu como um importante instrumento de proteção para as famílias vulneráveis com relação à renda, pois, ainda que alguns trabalhadores tenham rendas proveniente do trabalho, ela é insuficiente e/ou incerta. Como as políticas públicas têm como função transformar uma questão social, o desemprego é uma realidade grave e urgente. A situação de inserção no mundo do trabalho de pessoas em condições de pobreza e o papel que as políticas ativas de emprego têm desenvolvido na transformação dessa realidade é o ponto chave do debate apresentado nesse trabalho.

O objetivo desse estudo foi mostrar a situação laboral de uma parte da população pobre no Distrito Federal; apontar as principais dificuldades para inserção no mercado de trabalho formal e analisar a contribuição das políticas e programas de emprego para inserção desse público no mundo do trabalho. Como recorte dessa população optou-se por analisar os beneficiários do bolsa família por ser um programa bem focalizado e com uma grande cobertura entre a população pobre do estado. A análise priorizou os grupos socioeconômicos mais vulneráveis de acordo com a classificação da CODEPLAN pelo critério de renda. Para tanto, foi tomado como amostra de pesquisa 20 beneficiários do PBF das RAs Ceilândia, Estrutural e Recanto das Emas por pertencerem aos grupos mais vulneráveis.

O estudo revelou que 19 entre 20 beneficiárias entrevistadas estão em situação de desemprego e desproteção social, sendo 8 beneficiárias que exercem atividades no mercado informal com renda média mensal de R\$ 378,00. As outras 11 pessoas não auferem renda do trabalho. A maioria nunca participou de cursos de formação profissional ou outra política de inserção laboral, sendo que todos os que participaram de algum programa relataram que a participação não contribuiu para inserção no mercado de trabalho.

Outra constatação importante nesse estudo foi identificar as principais dificuldades enfrentadas pelos trabalhadores de baixa renda na procura por um posto formal de trabalho. As respostas mais citadas foram: falta de vagas de emprego e ausência de vagas em creches. Vários estudos comprovam que ter vagas em creche contribui para a inserção da mulher no mercado de trabalho, como observado nesse trabalho. A carência de vagas em creches no DF é enorme, conforme os dados exibidos nesse trabalho.

Com relação às políticas públicas de emprego do DF, verificou-se que o atendimento ao público do PBF e cadastro único não é monitorado e nem priorizado, embora alguns programas tenham condições diferenciadas para esse público como o Prospera e o programa Fábrica Social que tem como condição de acesso, ser inscrito no Cadastro único. Não há estatísticas de atendimento e acompanhamento dos participantes dos programas com relação sua inserção no mercado de trabalho. Os programas de qualificação profissional não fazem encaminhamento a vagas de empregos e acompanhamento de trajetória do participante no mercado de trabalho. As escassas informações fornecidas pela SETRAB mostram que o atendimento nas regiões mais vulneráveis é deficiente e não exibe resultados satisfatórias quanto a inclusão laboral

O serviço de intermediação de mão de obra no DF, assim como em nível nacional, é ineficiente na questão de preenchimento de vagas disponíveis, embora haja muitos encaminhamentos. Os dados mostram que sobram no SINE cerca de 90% das vagas oferecidas, enquanto milhares de trabalhadores continuam sem emprego. A justificativa de que as vagas não são preenchidas por falta de escolaridade, qualificação profissional e experiência dos candidatos precisa ser melhor analisada, pois segundo o SINE as vagas são direcionadas para candidatos que possuem as exigências de qualificação e escolaridade

solicitadas pelo empregador. Esse resultado de baixa colocação no mercado de trabalho sugere que há outros fatores além de escolaridade, qualificação e experiência profissional que influenciam a escolha por parte do empregador. Dessa forma, é necessário investigar o porquê de vagas que recebem candidatos com o perfil solicitado não serem preenchidas, a qualificação profissional não fazer diferença para esses beneficiários para conseguir um posto formal e como essas políticas podem ser implementadas de forma a alcançar aqueles que possuem maior dificuldade de inserção no mercado de trabalho.

O conjunto de considerações que surgem desse estudo é indicativo de que as políticas ativas de emprego não se relacionam com outras políticas públicas de forma a focalizar suas ações no público mais vulnerável. Portanto, o público beneficiário do Bolsa Família e os inscritos no CadÚnico são também beneficiários potenciais de um conjunto de políticas públicas, que precisam atuar de modo mais integrado.

Por fim, cabe salientar que o combate ao desemprego e à informalidade é um grande desafio e uma realidade bastante complexa, tanto pela gravidade e necessidade de intervenção estatal, quanto pelas próprias características do mercado de trabalho brasileiro que requer ações conjuntas, interação das políticas de emprego além de aprimoramento de políticas estruturais (educação, creches e outros) e a reconfiguração do mercado de trabalho que a médio e longo prazos poderão contribuir para a mudança dessa realidade.

Referências Bibliográficas

AGÊNCIA BRASÍLIA. **Qualifica Mais Brasília certificou mais de 25 mil pessoas.** Brasília, 2018. Disponível em <<https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2018/12/27/qualifica-mais-brasilia-certificou-mais-de-25-mil-pessoas/>> Acesso em 04/04/2019.

BALTAR, Paulo. **Política econômica, emprego e política de emprego no Brasil.** Estudos Avançados, n. 28 (81), 2014, p. 95-114.

BARBOSA, Ana Luiza Neves. Participação Feminina no mercado de trabalho brasileiro. **Boletim Mercado de trabalho:** conjuntura e análise, n.57, p.31-41,2014.

BARBOSA, A.L.H; CORSEUIL, C.H.L. **Bolsa Família, escolha ocupacional e informalidade no Brasil.** Brasília: IPEA, 2013.

BARBOSA, Ana Luiza N. H; COSTA, Joana Simões de Melo. Oferta de creche e participação das mulheres no mercado de trabalho. **Mercado de trabalho: conjuntura e análise,** n.62, p.24-35, 2017.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Desigualdade e Pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** São Paulo, v.15, nº42, p.123-142, Fev. 2000.

BAUER, Martin W; GASKEL, George. **Pesquisa Qualitativa com texto, imagem e som.** Rio de Janeiro: Vozes, 2007. 516p.

BORGES, Ângela; KRAYCHETE, Elsa Sousa. **Mercado de trabalho e pobreza:** discurso e evidências na trajetória brasileira recente. Salvador: Caderno CRH, v. 20, n. 50, p. 231-243, maio/ago. 2007.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à fome - MDS. **Bolsa Família.** Disponível em <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e>. Acesso em 24 abr. 2018.

BRASIL. Ministério da Economia. Relatório de Informações Sociais. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/carrega_pdf.php?rel=pbf_no_municipio Acesso em 20/04/2019.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. **Caderno de Monitoramento do PPA 2012-2015:** retratos das políticas sociais da PNAD 2012. Brasília, 2014. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/publicacoes/2012-2015> Acesso em 18/02/2019.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Escola do trabalhador.** Disponível em <https://www.escoladotrabalhador.gov.br/> acesso em 11/03/2019.

_____. _____. **Boletim de Políticas Públicas de Emprego, trabalho e renda.** Brasília, Anual/2015.

_____. _____. **Boletim de Políticas Públicas de Emprego, trabalho e renda.** Brasília, mar. 2018.

_____. _____. **Boletim de Políticas Públicas de Emprego, trabalho e renda.** Brasília, fev. 2019.

BRITO, Alessandra Scalioni; KERSTENETZKY, Célia Lessa. **Beneficiários do Programa Bolsa Família e Mercado de Trabalho:** considerações metodológicas e substantivas. Texto para discussão 21. Niterói, RJ: CEDE, 2011.

CABRAL, Caroline Sousa et al. Segurança alimentar, renda e programa Bolsa Família: estudo de coorte em municípios do interior da Paraíba, Brasil, 2005-2011. **Caderno Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v.30, p. 393-401; fev. 2014.

CAPELARI, Luciana Santos Trindade. Constitucionalização dos Direitos Trabalhistas: o princípio da Proteção ao Trabalhador. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XII, n. 70, nov. 2009. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6646&revista_caderno=2>. Acesso em fev. 2019.

CARDOSO JR., José Celso. **O Brasil na encruzilhada: políticas sociais frente ao golpe 2016 – ruptura democrática e retrocesso civilizatório.** Plataforma Política Social, Artigo nº 59, 2017. Acesso em <http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2016/12/Rela%C3%A7%C3%A3o-de-Produtos-Licen%C3%A7a-2016-3-pol%C3%ADticas-sociais-VF-Publica%C3%A7%C3%A3o.pdf>

CARDOSO, JR. Pobreza como privação de capacidades ou pobreza como destituição de direitos: alcances e impasses no pensamento de Amartya Sen. Rio de Janeiro: **Revista Soc. Bras. Economia Política**, nº 19, dez. 2006, p. 73-93.

CARDOSO JR., José Celso; JACCOUD, Luciana. Políticas Sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, Luciana (org.) **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo.** IPEA: Brasília, 2005.

CARDOSO JR, José Celso. Trabalho, proteção social e desenvolvimento. São Paulo: **Revista Estudos Avançados**, v.29, nº 85; set/dez. 2015, p.87-103.

CARVALHO, Sandro Sacchet de. Uma visão geral sobre a reforma trabalhista. IPEA: Brasília. **Mercado de Trabalho:** conjuntura e Análise, out/2017. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8130>. Acesso em 11/04/2019.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis: editora Vozes, 1998.

CASTRO, Jorge Abrahão de; RIBEIRO, José aparecido. As políticas sociais e a constituição de 1988: conquistas e desafios. In: **Políticas sociais, acompanhamento e análise** n.17. Brasília: IPEA, 2009.

CASTRO, Jorge Abrahão de; CARDOSO JR., José Celso. Políticas sociais no Brasil: Gasto social do governo federal de 1988 a 2002. In: JACCOUD, Luciana (org.); SILVA, Frederico Barbosa da; et al. **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. IPEA: Brasília, 2005.

CECCHINI, Simone. Transferências condicionadas na América latina e Caribe: da inovação à consolidação. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo C. (Org.). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013.p. 369-396.

CODEPLAN. **PDAD 2018**. Brasília (DF), 2019.

CONSTANZI, Rogério Nagamine; FAGUNDES, Flávio. Perfil dos beneficiários do Programa Bolsa Família. In: CASTRO, Jorge Abrahão; MODESTO, Lúcia (Ed.). **Bolsa Família 2003-2010**: avanços e desafios. Brasília: IPEA, 2010. v 1, p. 249-269.

COSTA, Gilmar da. **Pobreza e desemprego**: a persistência de um fenômeno. São Luís: III Jornada interna Nacional de Políticas Públicas, 28 a 30 de agosto de 2007.

COSTA, Joana S. M. **Determinantes da participação feminina no mercado de trabalho brasileiro**. Tese (Mestrado em Economia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

CRAVO, Túlio et al. **O impacto do SINE no mercado de trabalho**. Brasília: Política em Foco, n.65, out/2018.

CRESPO, Antônio Pedro Albernaz; GUROVITZ, Elaine. A pobreza como um fenômeno multidimensional. **RAE eletrônica**, v.1, nº 1, jul-dez 2002.

D'ARISBO, Anelise. MARTINS, Bibiana Voltmer. **O discurso da empregabilidade e a individualização do processo de ingresso no mercado de trabalho**. IV Congresso Brasileiro de estudos organizacionais. Porto alegre, 19 a 21 de outubro de 2016.

DELGADO, Guilherme. O setor de subsistência na economia brasileira: gênese histórica e formas de reprodução. In: In: JACCOUD, Luciana (org.); SILVA, Frederico Barbosa da; et al. **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. IPEA: Brasília, 2005.

DELGADO, Guilherme; JACCOUD, Luciana; NOGUEIRA, Roberto Passos. Seguridade social: redefinindo o alcance da cidadania. In: Políticas Sociais:

acompanhamento e análise. **Boletim de Políticas Sociais**, Brasília, IPEA, v.1, n.17, p. 17-37, 2009.

DIAS, Thatiany da Silva. Características e tendências atuais do mercado de trabalho de Rondonópolis MT. **Revista Estudos e Pesquisas em administração**. V.2, n.1, abril/2018.

DIEESE. **Educação Profissional e o mercado de trabalho**: ainda há muito a avançar. Nota técnica nº 199, novembro de 2018.

_____. **Intermediação de mão de obra**: Análise de Indicadores Seleccionados do Anuário do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda 2015. Brasília: DIEESE/SICONV. Nota técnica junho/2016.

_____. **A reforma trabalhista e os impactos para as relações de trabalho no Brasil**. Nota técnica nº 178, maio de 2017. 22p.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Complementar Nº 005, de 14 de agosto de 1995**.

_____. Secretaria de Estado do Trabalho – SETRAB. **Fábrica Social**. Disponível em: <http://www.sedest.df.gov.br/category/fabrica-social/> Acesso em 07/03/2019.

_____. _____ **Cartilha Prospera - Área Urbana**. Disponível em: <http://www.trabalho.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/11/Cartilha-Prospera-%C3%81rea-urbana.pdf>> Acesso 13/03/2019.

_____. Secretaria de Estado de Educação – SEEDF. **Educação de Primeira Infância**. Disponível em < <http://www.se.df.gov.br/educacao-de-primeira-infancia/> > Acesso em: 25/04/2019.

DRAIBE, Sônia Miriam. Políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas". In: **Para a década de 90**: prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília: IPEA/IPLAN, v.4, 1990.

ESPING-ANDERSEN, Costa. As três economias políticas do welfare state. São Paulo: **Lua Nova**, n.24, set/1991.

FAHEL, Murilo et al. O impacto do Bolsa Família na inclusão educacional: análise da matrícula escolar em Minas Gerais. **SER Social**, Brasília, v.14, n. 30, p. 98-126, jan./jun. 2012.

FERNANDES, Flávio Cireno. VIANA, Iara; ALVES, Cecília Brito. Ensino Básico e trajetória escolar de estudantes do Programa Bolsa Família. In: XIMENES, Daniel (Org.). Resultados, avanços e desafios das condicionalidades de educação do programa Bolsa Família. **Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, n.18, p.50-60, 2014.

FERREIRA, Maria Inês Caetano. Programa Bolsa Família e o Sistema de Proteção Social no país. Salvador: **Revista Análise e Dados**, v.17, n.1, p.707-719, abr./jun. 2007.

FILGUEIRAS, Vitor; BISPO, Bruna; COUTINHO, Pablo. A reforma trabalhista como reforço a tendências recentes no mercado de trabalho. In: KREIN, José Dari; GIMENEZ, Denis Maracci; SANTOS, Anselmo Luís dos. (Org.). **Dimensões críticas da reforma trabalhista no Brasil**. Campinas, SP: Curt Nimuendajú, 2018. 304 p.

FOGUEL, Miguel. FRANCA, Maíra Penna. A sensibilidade do desemprego às condições da economia para diferentes grupos de trabalhadores. Brasília: IPEA, 2018. **Boletim Mercado de Trabalho: conjuntura e Análise nº 65**, outubro 2018.

FRIGOTTO, Gaudêncio. A produtividade da escola improdutivo 30 anos depois: regressão social e hegemonia às avessas. **Trabalho necessário**, ano 13, n.20, 2015, p. 207-233.

FRANÇA, Mariana Veras. **Movimentos de Mulheres e feministas como sujeitos da política de creches no Brasil**. São Luís, ago. 2017. VIII Jornada internacional de Políticas Públicas.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas (RAE)**. São Paulo, v. 35, nº 3, maio/junho, 1995.

GONÇALVES, Flávio de Oliveira et al. **Índice multidimensional de pobreza (IMP)**: as dimensões da pobreza no distrito federal e suas políticas de enfrentamento. Brasília: CODEPLAN, 2015. Texto para discussão n. 6, 40 p.

GUIMARÃES, Nadya Araújo et al. O desafio da inclusão: o lugar das políticas públicas de intermediação no acesso ao emprego entre os trabalhadores de baixa renda. In: JANNUZZI, Paulo; MONTAGNER, Paula. Síntese de Avaliação de Programas sociais do MDS 2015-2016. **Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, n.27, p.139-152, 2016.

GUMIARÃES, Nadya Araújo et al. Os pobres e o acesso ao trabalho: entre a ação pública e o interesse privado. São Paulo: **Novos Estudos**, CEBRAP, v.36, nº 02, jul./out., 2017, p.83-105.

HOBBSAWN, Eric. **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Cia das letras, 2007.

HOFFMANN, Rodolfo. Transferências de renda e desigualdade no Brasil (1995-2011). In: In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo C. (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013. p.207-216.

IAMAMOTO. Marilda Villela. O Brasil das Desigualdades: “questão social”, trabalho e relações sociais. **SER social**, Brasília, V.15, n.33, p.261-384, jul./dez,2013.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

IBGE. **Estatísticas**: Brasília (DF) disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/df/brasilia.html?>>Acesso em 15/03/2019.

JACCOUD, Luciana. Pobreza, direitos e intersetorialidade na evolução recente da proteção social brasileira. In: MACEDO, Juliana Matoso; XEREZ, Flávia Helena Saraiva; LOFRANO, Rodrigo (Org.). Intersetorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do programa Bolsa Família. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, n.26, p.15-34, 2016.

JACCOUD, Luciana. Introdução. In: JACCOUD, Luciana (Org.); SILVA, Frederico Barbosa da; et al. **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. IPEA: Brasília, 2005.

JACCOUD, Luciana. **Pobres, pobreza e cidadania: os desafios recentes da proteção social**. Rio de Janeiro: IPEA, 2009. (Texto para discussão, n.1372).

JACCOUD, Luciana. Programa Bolsa Família: proteção social e combate à pobreza no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.64; n.3, p. 291-307, jul./set, 2013.

JAIME, Patrícia Constante et al. Desnutrição em crianças de até 5 anos beneficiárias do Programa Bolsa Família: análise transversal e painel longitudinal de 2008 a 2012. In: SOUSA, Marconi Fernandes de; XIMENES, Daniel de Aquino; JAIME, Patrícia Constante. (Org.) Resultados, avanços e desafios das condicionalidades de saúde do bolsa família. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, n.17, p.49-63, 2014.

JANNUZZI, Paulo de Martino; PINTO, Alexandro Rodrigues. Bolsa Família e seus impactos nas condições de vida da população brasileira: uma síntese dos principais achados da pesquisa de avaliação de impacto do Bolsa Família II. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo C. (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013. p.181-192.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e avaliação de programas sociais**: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas: Editora Alínea, 2016.

KREIN, José Dari. O desmonte dos direitos, as novas configurações do trabalho e o esvaziamento da ação coletiva: consequências da reforma trabalhista. São Paulo: **Tempo Social**, revista de sociologia da USP, v. 30, n. 1 abr./2018, p. 77-104. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ts/v30n1/1809-4554-ts-30-01-0077.pdf> Acesso em fev.2019.

LEICHSERING, Alexandre R. Precariedade laboral e o Programa Bolsa Família. In: CASTRO, Jorge Abrahão; MODESTO, Lúcia (Ed.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: IPEA, 2010. v. 1, p. 271-300.

LEVY, Santiago. **Buenas intenciones, malos resultados**: política social, informalidad y crecimiento económico en México. México: Oceano, 2010.

LOBO, Vinícius. ANZE, Viviani R. A importância estratégica da política pública de intermediação de mão de obra. Brasília: IPEA, **Mercado de Trabalho**, nº 57, ago.2014, p.53-64.

MACHADO, Danielle Carusi; HALLAK NETO, João. **Políticas ativas e passivas de mercado de trabalho**: panorama atual, CEDE(Unicamp), texto para discussão nº 39, abr./2011.

MAGALHÃES JUNIOR, Helvécio M.; JAIME, Patrícia C.; LIMA, Ana M. C. O papel do setor saúde no Programa Bolsa Família: histórico, resultados e desafios para o Sistema Único de Saúde. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo (Org.). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013. p. 93-107.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. São Paulo: Abril Cultural, 1984. Livro I, Cap. XXIV, p.261-294.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. **Programas Focalizados de Transferência de Renda no Brasil**: Contribuições Para o Debate. Texto para Discussão 1283. Brasília, DF: IPEA, 2007.

MOREIRA, Jonathan Rosa; PERRINI, Pasquali; RIBEIRO, Jefferson Bruno Pereira. Mães trabalhadoras do Sol Nascente: impressões sobre a relação entre maternidade, trabalho e políticas públicas. Brasília: **Revista Projeção, Direito e Sociedade**, v.7, n.2, ano 2016, p.26-52.

NERI, Marcelo Côrtes; VAZ, Fabiano Monteiro; SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de. Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo (Org.). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013. p. 193-206.

NETTO, José Paulo. **Cinco notas a propósito da "questão social"**. Temporalis, n. 3, Brasília: ABEPSS, p. 41-49, 2001.

OLIVEIRA, Luís Felipe Batista; SOARES, Sergei S.D. "Efeito preguiça" em programas de transferência? In: **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo (Org.) Brasília, IPEA, 2013. p. 341-358.

_____. **O que se sabe sobre os efeitos da transferência de renda sobre o mercado de trabalho**. Rio de Janeiro, RJ: IPEA, 2012. (Texto para discussão 1738).

OLIVEIRA, Tiago; SILVA, Sandro Pereira. CF 30 anos: regulação e dinâmica do mercado de trabalho. In: **30 anos de Constituição Federal Brasileira**: notas

para um obituário precoce (1988/2018). Brasília (DF): Associação dos Funcionários do IPEA, 2018.

OLIVEIRA, Ramon de. Educação, pobreza e emprego: uma análise a partir das categorias escolaridade, gênero e cor. Florianópolis: **Perspectiva**, v. 31, n.2, mai./ago. 2013, p.687-719.

OLIVEIRA, Ramon de. A teoria do Capital Humano e a educação profissional brasileira. Rio de Janeiro: **Boletim Técnico do SENAC**, v. 27, n.1, jan./abr, 2001, p. 26-37.

POCHMANN, Márcio. Ajuste econômico e desemprego recente no Brasil metropolitano. *Estudos Avançados*, n. 29 (85), 2015, p.7-19.

RIBEIRO, Marcelo gomes. Desigualdade de renda: escolaridade em questão. Campinas: **Educ. Soc.**, v.38, n. 138, jan./mar., 2017. p.169-188.

ROCHA, Sônia. **Pobreza no Brasil**: afinal, de que se trata? Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 244 p.

SAGI/MDS. **Avaliação de impacto dos beneficiários do Programa Bolsa Família matriculados no PRONATEC Bolsa Formação**: um estudo CASO-CONTROLE. Brasília: MDS/SAGI, Estudo Técnico nº 08/2015.

_____. **Relatório de Informações Sociais** MDS-SAGI, Brasília, 2019. Disponível em <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php#Vis%C3%A3o%20Geral> Acesso em fev. 2019.

SANTOS, Danilo B. et al. Os efeitos do programa Bolsa Família sobre a duração do emprego formal dos indivíduos de baixa renda. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, n.51, set/out, 2017, p.708-733.

SANTOS, Kátia Paulino. Política de qualificação profissional: avanços e perspectivas no estado do Amapá. Macapá: PRACS: **Revista Eletrônica de Humanidade do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP**. n.6, p.149-163, dez. 2013. Disponível em:

< <https://periodicos.unifap.br/index.php/pracs/article/view/383> >

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1979. 138p.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução de: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. 409p.

SILVA, Frederico Barbosa da; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, Luciana (org.); SILVA, Frederico Barbosa da; et al. **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. IPEA: Brasília, 2005

SILVA, Maria Ozanira da Silva; YAZBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. **A Política Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda.** São Paulo: Cortez, 2004. 225p.

SOARES, Sergei et al. Os impactos do benefício do programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza. In: CASTRO, Jorge Abrahão; MODESTO, Lúcia (Ed.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios.** Brasília: IPEA, 2010.v.2 p. 27-52.

SOUSA, Marcelo Álvares de. O colapso das políticas de emprego no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, n.44, jan./jun., 2016. P.283-298.

SOUSA, Marconi Fernandes et al. Avaliação do Programa Nacional de Acesso ao ensino técnico e emprego (PRONATEC) para o público do Cadastro Único para programas sociais (Cadastro Único) e beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF); cobertura, adequação da oferta e desempenho dos participantes. In: MULLER, Luiz Herberto; MONTAGNER, Paula. **Inclusão Produtiva urbana: o que fez o PRONATEC/Bolsa Formação entre 2011 e 2014.** Brasília, nº 24, 2015, p.127-154.

SOUZA, D. A. **Opinião de empregadores acerca do desempenho dos postos de Atendimento ao trabalhador - PATs na intermediação de mão-de-obra na Região Bragantina Estado de São Paulo.** São Caetano do Sul, 2008. 101 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa - Universidade Municipal de São Caetano do Sul.

TAVARES, Priscila Albuquerque. Efeito do Programa Bolsa Família sobre a oferta de trabalho das mães. **Economia e Sociedade**, Campinas, v.19, n.3 p.613-635, dez. 2010.

TELLES, Vera da Silva. **Questão Social: Afinal do que se trata?** São Paulo em Perspectiva, 10 (4), São Paulo: SEAD, 1996.

THEODORO, Mário. As características do mercado de trabalho e as origens do trabalho informal no Brasil. In: LACCOUD, Luciana (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo.** Brasília: IPEA, 2005, pp. 91-126.

Apêndice A – Roteiro de entrevista semiestruturada com beneficiários do PBF

1) IDENTIFICAÇÃO

Idade:
Grau de escolaridade:
Região administrativa:
Nº de membros da família:

2) RELAÇÃO COM O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Há quanto tempo é beneficiário do Programa?
Valor do benefício mensal:
Quais os principais motivos que o levaram a buscar o programa?

3) SITUAÇÃO LABORAL

Você trabalha? () sim () não
Tempo no emprego:
Tipo de vínculo: () formal () informal
Trabalho desenvolvido:
Renda semanal ou mensal:
Horas trabalhadas/dia:
Perspectivas no trabalho:

4) PROGRAMAS/AÇÕES DE INSERÇÃO LABORAL

Já participou de algum programa ou ação de inserção no mercado de trabalho formal? () sim () Não
Quais?
Sua participação contribuiu para conseguir uma vaga de emprego?
() sim () não
De que forma?
Como você avalia os programas governamentais de inclusão no mercado de trabalho?

5) DIFICULDADES NA BUSCA POR EMPREGO

Quanto tempo demorou para conseguir esse emprego?
Como conseguiu o posto?
Principais dificuldades para se conseguir um emprego:

DATA DA ENTREVISTA:

TEMPO DE DURAÇÃO:

Apêndice B – Quadro síntese sobre procedimento de Pesquisa de campo

A pesquisa foi motivada pela necessidade de conhecer opiniões e perspectivas dos trabalhadores beneficiários do Programa Bolsa Família no Distrito Federal sobre as políticas de emprego e a inserção dessa parcela da população no mercado de trabalho formal. As RAs escolhidas estão inseridas nos grupos 3 e 4 citadas por Gonçalves(2015) como umas das mais vulneráveis do estado. Outra justificativa para a escolha das RAs foi a questão da logística para visitar os beneficiários.

As visitas ocorreram em grupos de alunos do projeto de extensão da UNB e em parceria com o Ministério da Defesa. A aproximação com o público beneficiário do programa foi feita por líderes comunitários que indicava os locais onde poderia ser feita a pesquisa. A busca por domicílios ocorreu de porta em porta e em algumas residências as pessoas declararam estar com o benefício suspenso ou cancelado. Somente as pessoas com benefício ativo responderam à pesquisa.

As principais dificuldades encontradas para a realização da pesquisa foram as dificuldades de acesso às ruas onde se localizam os domicílios, que na maioria das vezes não eram calçadas e sem saneamento básico, com buracos e água empossada. Isso impediu em alguns casos a passagem de veículos.

A recepção dos entrevistados foi bem amistosa e não houve recusa em responder a pesquisa. As entrevistas tiveram a duração de 20 a 30 minutos. A parte inicial das perguntas foi no sentido de “quebrar o gelo” com perguntas mais gerais e que não estavam no questionário. Já com relação às perguntas sobre os assuntos do questionário buscou-se aprofundar as questões para melhor compreensão do contexto estudado. Todos os tópicos foram abordados em todas as entrevistas a fim de que pudesse analisar e comparar os depoimentos colhidos. A maneira de abordar os tópicos variou um pouco pois em alguns casos não foram abordados na mesma ordem do questionário. A entrevista teve o tom de bate papo informal de forma que o entrevistado ficasse mais à vontade para se manifestar livremente sobre os diversos tópicos abordados para se manifestar livremente sobre os diversos tópicos colocados.

Não houve gravação das conversas para evitar constrangimento por parte dos entrevistados.

A maioria das questões foram respondidas sem dificuldades. Quando questionadas sobre perspectivas no trabalho atual ou uma possibilidade de inserção futura no mercado formal, a maioria não conseguiu responder, pois não tem perspectivas no mercado de trabalho e nem “esperança de conseguir algo melhor”. Mesmo as que conseguiram responder à questão, salientaram que o mais importante é conseguir um emprego de “carteira assinada” e algumas disseram ter vontade de voltar ao mercado de trabalho e “trabalhar de qualquer coisa”.