

**Intersetorialidade das Políticas Sociais e Mercado de Trabalho: desafios da
inclusão produtiva no Brasil**

Arnaldo Provasi Lanzara

Professor (Universidade Federal Fluminense - UFF) e pesquisador (Instituto Nacional
de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento -
INCT/PPED)

**Trabalho preparado para apresentação no VIII Congresso Latino-Americano de
Ciência Política (ALACIP)**

Pontificia Universidad Católica del Peru

Lima, 22 a 24 de Julho de 2015

RESUMO

Este trabalho destaca a importância da inclusão produtiva como ação de política pública, que, em conjunto com outras políticas sociais, visa garantir aos grupos mais vulneráveis o acesso à renda do trabalho. A recente trajetória de combate à pobreza e redução das desigualdades sociais no contexto brasileiro vem reconfigurando o cenário das políticas públicas no sentido de torná-las mais institucionalmente capazes de responder às novas exigências no campo da proteção social. Porém, o caráter fortemente heterogêneo e rotativo do mercado de trabalho no Brasil compromete essa trajetória, requerendo a articulação de políticas públicas que promovam mais incisivamente a qualificação profissional e a inclusão produtiva dos grupos em situação de vulnerabilidade e risco. Recentes programas criados pelo governo brasileiro, como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (PRONATEC) atestam a efetividade das iniciativas intersetoriais no âmbito da qualificação profissional, mobilizando as políticas de transferência de renda, educação profissional e trabalho em torno dos objetivos da inclusão produtiva dos setores mais vulneráveis da população.

Palavras-Chave: inclusão produtiva, trabalho, intersetorialidade das políticas públicas.

Introdução

As garantias permanentes ao acesso à renda e ao trabalho são objetivos que devem ser perseguidos simultaneamente pelas estratégias de proteção social dos governos. A eficácia da estratégia de superação da extrema pobreza no Brasil deve-se, entre outras coisas, a um ativismo das burocracias vinculadas a diversos ministérios na mobilização e articulação de programas, ações e instrumentos de políticas públicas em torno da institucionalização dessas garantias.

No entanto, ainda persistem grandes desafios. Há um expressivo contingente da população brasileira em situação de vulnerabilidade e risco, sem acesso à renda do trabalho ou inserida de forma precária na dinâmica econômica inclusiva. Para enfrentar esses desafios, o governo brasileiro lançou, em 2011, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (PRONATEC), coordenado pelo Ministério da Educação (MEC).

Trata-se de um programa de qualificação profissional que, em conjunto com as ações de combate à pobreza e inclusão produtiva coordenadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e de intermediação da mão de obra realizadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), vem proporcionando condições para que a parcela mais vulnerável da sociedade brasileira conquiste uma inserção digna no mundo do trabalho.

Este estudo está dividido em cinco seções além desta breve introdução. A seção 2 discorre sobre a importância de se considerar as categorias renda e trabalho como partes integrantes dos sistemas de proteção social, haja vista certa visão que pretende separá-las como categorias estanques e incomunicáveis de proteção. A terceira seção traça um perfil do mercado de trabalho brasileiro ao destacar os problemas estruturais que tipificam esse mercado, quais sejam: a intensa rotatividade da mão de obra e a ausência de políticas públicas mais incisivas de qualificação profissional e inclusão produtiva destinadas a grupos com diferentes perfis de empregabilidade. Com relação a esses problemas, a quarta seção analisa a articulação de uma recente política pública desenvolvida pelo governo brasileiro, o PRONATEC, com os serviços

socioassistenciais. Tal articulação, fruto da integração de iniciativas organizadas por um “ativismo burocrático” nos campos da assistência, educação e trabalho, vem solucionando os problemas do baixo perfil de empregabilidade dos grupos em situação de vulnerabilidade e risco social, gerando resultados bastante promissores até o momento. A quarta e última seção conclui o trabalho.

1 - Falsas dicotomias: renda básica *versus* trabalho, igualdade de oportunidades *versus* igualdade de posições

Em anos recentes, a perspectiva dos direitos sociais vinculados ao trabalho sofreu duras críticas. Um fatalismo oriundo de uma espécie de resignação circunda o debate em torno desse tema. Segundo algumas perspectivas, a crise estrutural do pleno emprego em diversas sociedades teria interrompido definitivamente o ciclo de expansão do trabalho assalariado e protegido. Diante desse fato, não restariam mais alternativas de proteção aos "deserdados do mundo do trabalho". Estes, como única alternativa de proteção, deveriam se conformar à provisão de uma renda básica, independente das situações de trabalho.

Várias correntes de questionamento radical do trabalho e dos direitos a ele associados nutrem-se desse fatalismo, procurando dissociar trabalho e renda. De componentes outrora indispensáveis e complementares da política social num sentido lato, as categorias trabalho e renda são vistas agora como contrapostas e mutuamente exclusivas em suas implicações redistributivas.

Tal visão é endossada tanto nas teses que pronunciam explicitamente o fim do trabalho como fundamento da vida social, mais difundidas nos países centrais (MÉDA, 1995; RIFKIN, 1995), quanto nas teses obstinadas em apontar a impossibilidade de replicar a “sociedade salarial” (CASTEL, 1998) nas condições do “atraso periférico”. Enfim, todas essas teses são unânimes em ressaltar a necessidade de superar o assalariamento protegido por técnicas alternativas de redistribuição, menos sujeitas aos infortúnios do trabalho.

Entretanto, quando concebida como único espaço para a redistribuição, a renda básica, separada da proteção do trabalho, tende a dissociar a esfera da atividade econômica e a esfera da solidariedade (FITOUSSI; ROSANVALLON, 1996). Paradoxalmente, seus defensores à esquerda e à direita a exaltam por esse motivo. Essa dissociação encontra-se presente tanto nas teorias libertárias das "microcomunidades de bem-estar" (NOZICK, 1974) quanto nas teorias beveridgeanas que pretendem "liberar o homem da necessidade". Esta última perspectiva, como uma utopia positiva, expressa um estranho fundamento cívico baseado na generalidade das necessidades sociais, deduzindo delas o direito a uma renda independente do emprego e das filiações estatutárias. Um aspecto problemático de ambas as teorias é que elas terminam por eximir o mercado de todas as suas obrigações sociais ao não reconhecerem, ou omitirem, o papel das convenções relacionadas ao trabalho na limitação da competição e dos riscos sociais. Além de negligenciarem o fato de as necessidades sociais serem contingentes e variáveis assim como as medidas redistributivas adotadas para ir de encontro a essas mesmas necessidades.

Dependendo da sociedade em questão, os instrumentos de política pública devem balancear suas medidas redistributivas, combinando provisões universais, não relacionadas ao trabalho, e benefícios de seletividade moderada (contributivos e vinculados ao trabalho). A legislação social do Estado fica defasada em relação à realidade quando se prefigura de vez as necessidades dos indivíduos e quando se propõe uma separação institucionalizada das categorias renda e trabalho. Diante desse quadro, o máximo que a

política social pode fazer é promover "um divórcio indenizado entre o econômico e o social" (FITOUSSI; ROSANVALLON, 1996:190).

É importante lembrar que na sociedade salarial o emprego estável de duração indeterminada, além de configurar-se como vetor da integração social e da cidadania, tornou-se o principal mecanismo de distribuição da renda. Longe de prender os trabalhadores nas rédeas da sujeição total ao mercado, tal sociedade conferiu-lhes autonomia ao provê-los com os benefícios da proteção social.

Nessa discussão, importa destacar que os mercados de trabalho regulados não se configuraram como simples mercados, compreendendo uma densa rede de instituições e de políticas públicas. A efetividade dessas redes foi e é, em grande medida, responsável por conferir estabilidade ao assalariamento formal, sobretudo em sociedades em que esse assalariamento representou amplo acesso dos trabalhadores à subvenções extratrabalho sob a forma de proteção social.

Portanto, à luz da experiência de países que universalizaram a norma salarial, um mercado de trabalho regulado pode ser tipificado pelo alcance e efetividade de suas proteções. Pode-se dizer que esse mercado opera pautado por certas "convenções de justiça" (BOLTANSKI e THÉNENOT, 2006) que além de limitarem os rigores da competição capitalista oferecem um mínimo de segurança ontológica às expectativas daqueles que nele se integram.

Devido ao fato de as exigências da sociedade individualista fundada no mérito e na competição buscarem justificativa em algum critério de justiça, esta justificativa encontrava suporte nas instituições que conectavam competências profissionais, carreiras e proteção social. Essa conexão se realizava num mercado de trabalho estruturado por políticas de seguridade social, normas jurídicas de proteção do trabalho, convenções coletivas e por sistemas de educação, treinamento vocacional e de aprimoramento das competências profissionais. Em outras palavras: para se tornarem críveis e não se constituírem em simples promessas, tais exigências retiravam sua legitimidade das instituições públicas de educação e de regulação do trabalho. Pois na era do capitalismo regulado havia também um ciclo de vida protegido, que se caracterizava por uma "passagem pré-programada", quase automática, da escola ao emprego (DUBAR, 1998).

Contudo, ao apagar os registros que tornavam críveis a proteção do ciclo de vida e a composição de trajetórias seguras da escola para o trabalho, o movimento de desregulamentação dos mercados de trabalho, verificado nos últimos anos, colocou em cheque a relativa *igualdade de posições* assegurada pela sociedade do trabalho. Tal movimento, embora recrudescido por mudanças econômicas, tem nítidos contornos ideológicos, decorrendo de uma ideia, fortemente informada pelo imaginário liberal, que tende a considerar esgotados os efeitos dessa igualdade de posições. Como um substituto desta, o que valeria agora é a "igualdade de oportunidades"; único meio de proteção capaz de não agredir os imperativos éticos da competitividade econômica.

A fragilidade desse imaginário é não considerar que os fatores responsáveis por assegurar estabilidade às posições são os mesmos fatores que proporcionam igualdade de oportunidades. De acordo com François Dubet (2010), a mobilidade social, "tradução estatística da igualdade de oportunidades", se mostrou muito mais acentuada em sociedades estruturadas por mercados de trabalho protegidos (DUBET, 2010:99). Isso pode ser comprovado pelo fato de ter havido maior mobilidade social em países que desenvolveram abrangentes sistemas de proteção social, como Suécia, Alemanha e França, do que em países como os Estados Unidos, paradigma de mercado de trabalho flexível e de "proteção social residual" (ESPING-ANDERSEN, 1990).

O principal problema é que tal imaginário tende cada vez mais a confundir igualdade de oportunidades com capacidade de “autoproteção” dos indivíduos. É por essa razão que a igualdade de oportunidades desfruta de uma vantagem filosófica que se mostra muito mais atraente e inquestionável nos dias de hoje. Tal vantagem decorre da ideia de que os “vencidos” pela competição merecem o seu destino por não terem se utilizado corretamente de suas chances e oportunidades. Pois na sociedade competitiva recai sobre o indivíduo o duplo imperativo de um contínuo aperfeiçoamento e de uma estima permanente de si mesmo, que são os mecanismos de ativação tanto da vida pessoal como da ação profissional (FITOUSSI; ROSANVALLON, 1996:44).

As chamadas “políticas de *workfare*” são a expressão mais cabal desse duplo imperativo aplicado aos mercados de trabalho. Elas sugerem que o acesso dos desempregados e dos grupos mais vulneráveis às políticas de emprego e aos benefícios sociais correlatos ao trabalho deveria obedecer rígidos critérios de elegibilidade. Só teriam acesso a tais benefícios indivíduos que fizessem jus às oportunidades de emprego promovidas por empresas e governos sob a forma de programas de capacitação produtiva (DWYER, 2004; DEAN, 2007). As supostas vantagens que esses indivíduos aufeririam desses programas podem ser restringidas ou retiradas se eles não explorarem adequadamente tais oportunidades.

Assim, o direito ao trabalho vem sendo gradativamente permutado por uma espécie de “garantia à empregabilidade”, voltada exclusivamente para promover as competências de indivíduos aptos para se engajar num mercado de trabalho caracterizado por uma mobilidade desregulamentada e sem proteção. Nesse sentido, o acesso ao emprego torna-se uma função direta da própria capacidade do indivíduo de se manter fora dos períodos prolongados de desocupação.

As políticas do *workfare* difundem a crença em uma “competição equitativa”, funcional aos imperativos do mercado, já que os aptos para o trabalho foram treinados para enfrentar e aceitar as duras provas que a competição exige. Recicle-se para um mercado de trabalho competitivo, flexível e sem proteção e aceite os riscos desse mercado como um desafio pessoal. Eis o novo ditado.

A igualdade de oportunidades também produz certas ilusões ao confiar unicamente ao sistema educativo a imperiosa missão de realizar suas promessas a cada nova geração, sem se importar com o caráter multidimensional das desigualdades e com a cada vez mais evidente cristalização das condições iniciais desiguais entre os indivíduos (DUBET, 2010: 84). Assim, quanto mais se confia nessa missão providencial mais ela se transforma numa espécie de panaceia, e mais se pensa que as gritantes diferenças em termos de trajetórias escolares e profissionais são justas e que decorrem apenas do esforço individual.

Enfim, o atual desprestígio da igualdade de posições decorre do fato de ela nutrir uma profunda desconfiança em relação à capacidade dos indivíduos de se autogerir, de se autofinanciar, diante dos riscos sociais.

Mesmo que o Estado não se desinteresse totalmente pelo destino dos excluídos e que as políticas públicas promovam uma radical igualdade de oportunidades, mediante a “inclusão” tópica e parcial das pessoas nos sistemas de educação e trabalho, haverá poucas chances de essas mesmas pessoas permanecerem protegidas ao longo dos seus ciclos de vida se não forem integradas em posições mais estáveis.

É por isso que nas sociedades salariais densamente estruturadas por estatutos de proteção, e em tempos não muito longínquos, as palavras “inserção” ou “inclusão” faziam pouco sentido, visto estar o imaginário da proteção do trabalho centrado nos fatores que garantiam uma mobilidade regulada das trajetórias profissionais.

Em suma, a igualdade de posições deve ser prioritária porque engendra uma sociedade menos elástica às incertezas do mercado e às desventuras da competição individual.

Mas quais são as expectativas de integração no mundo do trabalho que subjazem em sociedades estruturalmente desiguais como a brasileira, que não desfrutaram das proteções que qualificaram as sociedades descritas acima? Se nestas ainda prevalecem as expectativas em torno dos legados produzidos pelas instituições que tipificaram o mundo seguro, no contexto específico do mercado de trabalho de sociedades como a brasileira valem outras expectativas. Estas estão muito mais centradas nas noções de *inclusão produtiva* e *inserção qualificada* enquanto primeiras aspirações de acesso ao mundo do trabalho regulamentado. Isso é particularmente válido para contingentes populacionais nada desprezíveis dessas sociedades, devido à pujança de situações precárias e intermitentes de trabalho.

2 - Brasil: desafios da inclusão produtiva num mercado de trabalho pouco estruturado

Em mercados de trabalho como o brasileiro, o inchaço do setor terciário, os baixos salários, e especialmente a alta rotatividade do emprego e o subemprego, não são fenômenos novos e excepcionais, creditados apenas ao movimento global e mais recente de desregulamentação.

Esses fatores, no Brasil, possuem profundas raízes históricas e decorrem do modo de acumulação capitalista que prevaleceu no país; um modo de acumulação predatório e hostil ao direito dos trabalhadores, que mesmo em sua expressão dinâmica e moderna se constituiu em simbiose com a depressão dos salários (OLIVEIRA, 1972).

O que caracteriza estruturalmente as relações de trabalho no Brasil não é apenas a mobilidade dos trabalhadores entre posições "formais" e "informais", que, aliás, é bastante intensa. O contínuo fluxo dos trabalhadores entre essas posições deixa entrever que a dita formalização no Brasil, dada a rarefação de suas regulações, pouco diferencia quem é empregado ou subempregado, terminando por obscurecer a fragilidade dos vínculos de trabalho produzidos pela economia.

Vale ressaltar que uma intensa mobilidade também atinge os mais vulneráveis - aqueles sem acesso à renda do trabalho - e se reflete na volatilidade das posições dos grupos que gravitam entre situações de pobreza extrema e de acesso intermitente à renda.

Na verdade, a estrutura sobre a qual se apoiou o desenvolvimento econômico do país nunca gerou posições assalariadas para todos os participantes/postulantes do mercado de trabalho. Para um contingente expressivo dos trabalhadores brasileiros, a construção de mecanismos alternativos e não assalariados de obtenção de meios de vida foi e continua sendo a regra e não a exceção (CARDOSO, 2013).

A pouca abrangência das regulações criadas pelo Estado para proteger o trabalhador fez com que o vínculo formal de trabalho no Brasil, mesmo rarefeito e excessivamente plástico às conjunturas econômicas, se revestisse de um caráter fortemente simbólico (GUIMARÃES, 2011). Possuir um trabalho registrado para a grande maioria dos trabalhadores brasileiros significa ter um emprego protegido pela *Justiça do Trabalho* e pelo *seguro social*, ou seja, significa a garantia do acesso dos trabalhadores à justiça nos litígios contra o patronato e o acesso à renda para situações fora do mercado de trabalho. Aliás, são esses dois suportes de proteção que sempre conferiram atratividade ao engajamento de parte expressiva da população no assalariamento formal. E desde que foram criados, há mais de oito décadas atrás,

representaram, para esse contingente, a única possibilidade do “direito a ter direitos” (CARDOSO, 2010).

Até a Constituição de 1988, o acesso da população aos benefícios sociais, como previdência e saúde, estava restrito aos formalmente integrados no mercado de trabalho. O caráter estritamente contributivo do sistema de proteção social brasileiro deixava em descoberto grande parte da população do país, que encontrava sérias dificuldades para se integrar no núcleo regulado do mundo do trabalho, com "todos os direitos" que este oferecia. O acesso a esses direitos, diga-se, não representava nenhum "privilégio", visto estarem os incluídos no mundo do trabalho sujeitos a uma vigência precária desses mesmos direitos.

A Constituição de 1988 reconfigurou o sistema de proteção social brasileiro ao garantir à população o acesso a vários direitos sociais universais, até então inéditos, visto o particular modo de gestão regulada dos direitos de cidadania que vigorou no país (SANTOS, 1979). Desde então, assiste-se a um importante movimento de juridificação de novos direitos e de incremento das políticas sociais para a população brasileira. Este movimento, embora não isento de retrocessos, trouxe significativos impactos para o mercado de trabalho. Dentre esses impactos, destaca-se a expansão dos serviços sociais básicos em áreas como saúde e educação, que aprimoraram o perfil de empregabilidade da população brasileira e as condições de saúde do trabalhador. Destaca-se ainda a ampliação significativa da cobertura previdenciária e assistencial, com o consequente aumento das transferências monetárias, especialmente daquelas vinculadas ao salário mínimo (JACCOUD e CARDOSO JR., 2005). Também significativas foram as medidas previstas no texto constitucional que direta e positivamente afetaram o trabalho, como os programas de intermediação da mão de obra, o seguro-desemprego e o abono salarial.¹

Contudo, ao passar de mais de duas décadas, persistem os problemas estruturais que deploram as chances de o trabalhador brasileiro trilhar uma trajetória profissional estável e segura, como a rotatividade do emprego. Essa rotatividade é produto de dois tipos de flexibilidade: a “flexibilidade quantitativa”, provocada por uma elevada oferta no país de força de trabalho pouco qualificada; e a “flexibilidade contratual”, causada por uma insuficiência de mecanismos institucionais inibidores da demissão imotivada (DIEESE, 2011, p. 49).

A evasão das normas trabalhistas pelo patronato recrudescer o fenômeno da rotatividade do emprego. Prova disso, é que tanto nos momentos de retração da atividade econômica e aumento da informalidade quanto nos períodos de crescimento e formalização do emprego verifica-se tal fenômeno. Entre 1992 e 2009, período de encolhimento e de expansão do emprego formal, mais de 43% dos homens e 41% das mulheres permaneceram em seus empregos formais por menos de três anos (CARDOSO, 2013).

A fragilidade das relações formais de trabalho no contexto brasileiro lança luz sobre a persistência no país de enorme contingente de pessoas inseridas de forma precária na dinâmica econômica inclusiva. Isso também diz respeito à estreita base de mobilidade para posições estáveis no mercado de trabalho proporcionada aos jovens, que sofrem mais detidamente as consequências da precariedade e rotatividade do emprego.

No Brasil, homens e mulheres se inserem prematuramente no mercado de trabalho. Tal inserção, contudo, quase sempre se faz através de ocupações não

¹ Além disso, incrementou-se significativamente os fundos públicos para o financiamento dos programas de geração de trabalho e renda (Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT; Fundo de Garantia por Tempo de Serviço -FGTS, Fundos Constitucionais) (CARDOSO JR, 2013).

registradas e antes de parte significativa dos jovens de ambos os sexos completarem sua formação escolar. Em razão disso, as trajetórias ocupacional e escolar são marcadamente conviventes para a maioria dos adolescentes e jovens brasileiros (HASEMBALG, 2003).

Há, portanto, uma dupla defasagem a macular a transição para a vida adulta dos jovens brasileiros: defasagem de credenciais educacionais adequadas e, correlato a isso, defasagem de postos de trabalho estáveis. As primeiras experiências profissionais de grande parte desses jovens têm como destino certo o trabalho desprotegido (não registrado ou por conta própria), funcionando como uma espécie de repositório de trabalho farto, ocasional e barato. E é grande a probabilidade desses jovens permanecerem dentro desse repositório, já que sua condição instável no mercado de trabalho geralmente propaga-se para sua vida adulta (GUIMARÃES, 2006).

Apesar do recente ciclo de recuperação do emprego formal na economia brasileira, observa-se forte trânsito entre posições estáveis e instáveis, particularmente entre os jovens. Entre 2010 e 2011, segundo dados compilados por Cardoso (2013), não era desprezível o número de indivíduos que, tendo uma ocupação formal em 2010, estava em posições instáveis em 2011. De acordo com esses mesmos dados, baseados na Pesquisa Mensal de Emprego (PME), o emprego "formal" de característica mais instável estava ocupado por jovens homens de 15 a 19 anos, sendo que 31% desses jovens deixaram seus empregos no curtíssimo espaço de um ano, 1/3 dos quais para ocupar posições informais. Semelhante movimento de migração de posições formais para informais também foi observado para os jovens de 20 a 24 anos no mesmo lapso de tempo, sendo a informalidade o destino de 40% desses jovens (CARDOSO, 2013:89).

O fenômeno da rotatividade do emprego esteve ligado, entre outras coisas, à ausência de políticas mais incisivas para o mercado de trabalho - políticas que envolvessem de forma mais articulada os sistemas de renda, educação e emprego. Durante vários anos, a inexistência de um sistema público de emprego com capacidade de processar, coordenar e capilarizar informação, mediante agências públicas espalhadas por todo território nacional, acirrou o fenômeno da precarização e rotatividade do trabalho.

É em razão dessa ausência que se tornou prática corrente entre os brasileiros se utilizar de redes privadas e informais de obtenção de emprego e de intermediação de mão de obra. Essas redes, durante muito tempo, constituíram-se como únicas alternativas de alocação de emprego para uma parte considerável dos brasileiros em busca de trabalho.

Porém, os critérios de alocação impessoal de emprego como instrumentos de intermediação da mão de obra dependem da difusão da informação entre os indivíduos e de competências profissionais já adquiridas. É de se esperar, portanto, que o êxito na obtenção de emprego nesta modalidade de recrutamento seja proporcional à densidade organizativa das redes em que esses indivíduos estão inseridos e da eficácia dos seus contatos. Sabe-se, todavia, que os recursos de ação coletiva são escassos entre os grupos menos organizados, mais pobres, menos escolarizados e que encontram sérias dificuldades para se inserir em trajetórias ocupacionais mais qualificadas. Grupos estes cujos problemas, visto sob o *modus operandi* das estratégias convencionais de intermediação da mão de obra, não possuem "consistência sociológica imediata" (ROSANVALLON, 2008) - isto é, não possuem visibilidade - devido ao fato de esses grupos não se enquadrarem no perfil do demandante "clássico" de emprego; no perfil daquele que já possui um traço identificável de empregabilidade.

Apesar do problema da rotatividade do emprego atingir vários setores de atividade, e afetar inclusive os trabalhadores mais integrados no mercado formal de

trabalho, são os trabalhadores de menor remuneração, baixa escolaridade e, correlato a isso, com perfis de baixa qualificação profissional, que mais sofrem as consequências de tal fenômeno.

Ao lado desses problemas, saliente-se a total ausência no Brasil, até meados da década de 2000, de programas de qualificação profissional desenhados para lidar com as vulnerabilidades da população mais pobre e sem perfil de empregabilidade.

No Brasil, as ações de qualificação profissional ganharam vulto somente após a Constituição de 1988. Entretanto, os programas nesse âmbito, até 2003, reproduziram os mesmos problemas ao alocar os trabalhadores desocupados em cursos de qualificação que pouco contribuíam para aprimorar suas competências profissionais, havendo uma forte dissociação entre as políticas de renda, educação e trabalho. As ações voltadas a esse público competiam entre si e estavam isoladas em mais de uma dezena de ministérios.

Durante a década de 1990, tornou-se prática corrente repassar recursos destinados à qualificação profissional a municípios com pouca ou quase nula capacidade de implementar políticas. Tal era o caso dos municípios desprovidos de redes públicas de ensino profissional, que sendo os responsáveis por selecionar os ofertantes dos cursos de qualificação acabavam por contemplar e remunerar uma oferta de qualidade inferior e de probidade duvidosa. Em suma, não havia critérios técnicos definidos pelo Governo Federal para o repasse de recursos e tampouco instrumentos eficientes de monitoramento e controle que atestassem a efetividade dessa política.

Além disso, as estruturas operacionais e de gestão da política de qualificação no Brasil eram ineficientes no que tangia à integração de iniciativas. O desafio estava, portanto, em superar alguns problemas de coordenação burocrática para se implementar uma política integrada de qualificação profissional de âmbito nacional e articulada entre os diferentes ministérios.

Conferir emprego e proteção social aos trabalhadores mais vulneráveis, tornou-se um dos principais objetivos da coalizão de centro-esquerda que governa o país desde 2003. Para lograr esses objetivos, e de modo a resgatar uma dívida social historicamente pendente, os governos da coalizão liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) ampliaram significativamente o escopo das políticas públicas destinadas a esse público. Merecem destaque as políticas públicas de emprego, trabalho e renda, mas também e primordialmente, os programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família (PBF), responsável por tirar milhões de brasileiros da indigência e da pobreza .

Não obstante o fato de ser prioritária a preocupação com os excluídos, o combate às desigualdades no Brasil vem sendo realizado sem as clivagens habituais que em outras partes, e informadas pelas perspectivas citadas na seção anterior, circunscrevem os temas relatados à renda e ao trabalho, separando-os como objetos estanques e não comunicáveis de proteção. Comparadas às políticas produzidas em outros contextos, as políticas de assistência não contributivas perseguidas no Brasil recente e as iniciativas de proteção do mercado de trabalho, como as políticas de valorização do salário mínimo, de incremento das negociações coletivas, de fiscalização do trabalho e de inclusão previdenciária, foram ativadas e articuladas mediante forte reforço das capacidades burocráticas do Estado de implementar políticas de proteção social (BICHIR, 2015; LANZARA, 2015).

Apesar das conquistas logradas com o movimento de formalização e com as políticas de valorização do salário mínimo, a falta de empregos de qualidade para a camada mais pobre da população afigurou-se como um fenômeno durável, persistindo elevado percentual de trabalhadores na informalidade e sem proteção. Nesse aspecto, vale ressaltar que as políticas voltadas para a economia popular e solidária estimularam

a formalização do emprego, especialmente das franjas mais vulneráveis, demonstrando o compromisso das políticas públicas com a inclusão produtiva.

Contudo, à medida que avançava o combate à pobreza tornava-se cada vez mais evidente que os programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família, requeriam articulação com outras políticas sociais, especialmente com as políticas de trabalho, haja vista o problema da volatilidade de renda das famílias inscritas nesses programas (SOARES, 2009).

Tornou-se patente, portanto, a necessidade de criar políticas mais incisivas de qualificação profissional voltadas a esse público. É nesse contexto que se insere a criação do PRONATEC, em 2011, mobilizando esforços de diversas burocracias ministeriais envolvidas com o tema em questão.

Na próxima seção se discutirá como as políticas públicas de inclusão produtiva, como o PRONATEC, estão articuladas com as políticas socioassistenciais, dentro de uma estratégia de ativismo burocrático intersetorial, para enfrentar o problema do baixo perfil de empregabilidade da população mais pobre do país.

3 - As medidas socioassistenciais e o PRONATEC: o ativismo burocrático em busca do tempo perdido

As condições que configuram o surgimento de um ativismo do Estado no campo da proteção social se vinculam ao advento de burocracias públicas determinadas a enfrentar situações societárias bastante adversas do ponto de vista da implementação efetiva de políticas sociais, mesmo na ausência de demandas políticas explícitas.

Esse "ativismo burocrático" é particularmente importante para algumas sociedades estruturalmente desiguais como a brasileira, em que as pautas reivindicativas de alguns grupos permaneceram por muito tempo estagnadas e confinadas a espaços marcados pela privação e pela inércia.

O desafio dessas sociedades, portanto, é fazer com que suas burocracias públicas penetrem de um modo mais rotineiro nesses espaços, solapando os efeitos inerciais das não decisões acumuladas no tempo, de modo a gerar relações que ativem um limiar de sensibilidade social nos grupos que aí convivem sem se identificar (isto é, sem perceber suas desigualdades circundantes e sem conhecer seus direitos sociais fundamentais).

Admitir o protagonismo das burocracias, contudo, não significa desconsiderar questões referentes à legitimidade dos seus instrumentos de implementação de políticas. Tais instrumentos não são dotados de "perfeita neutralidade axiológica" (LESCOUMES; LES GALES, 2007). Eles estruturam as políticas e se constituem em dispositivos ao mesmo tempo técnicos e sociais, que em si mesmos expressam diferentes tipos de relacionamento Estado/sociedade. Além disso, se configuram como importantes ferramentas de "legibilidade do social" (Idem, 2007), capazes de representar as diversas situações sociais que tangenciam o processo de formulação e implementação de políticas públicas e de compreender e determinar os cursos de ação dos diferentes públicos imersos nessas situações.

Em instigante ensaio sobre a natureza de alguns poderes não eletivos, Pierre Rosanvallon (2008) afirma que as autoridades administrativas podem se tornar "classicamente representativas" desde que estejam constituídas de um modo político e pluralista, conferindo atenção aos problemas da sociedade, aos seus conflitos e divisões. Essa representatividade advém do fato de essas autoridades atenderem-se a certas necessidades da sociedade e ao mesmo tempo "devolverem aos seus membros mais invisíveis todo o seu lugar em dignidade e direito" (ROSANVALLON, 2008:137).

O ativismo presente em algumas organizações burocráticas torna-se assim "representativo" ao levar em conta a totalidade dos dados de um problema em suas múltiplas interfaces. Engendra, pois, um esforço de mobilização e de coordenação das políticas que mais conferem visibilidade aos "problemas sem consistência sociológica imediata", fazendo da atuação dos burocratas uma "imersão reflexiva na realidade" (Idem, 2008:181).

Portanto, ativismo burocrático no campo da proteção social significa que os agentes do Estado mobilizam seus instrumentos de política pública para implementar uma "política de direitos" em consonância com as carências de grupos específicos e em sintonia com a dinâmica interdependente dos problemas sociais.

No Brasil, as políticas de qualificação profissional se beneficiaram de certo ativismo burocrático desempenhado por um tipo de reordenamento da capacidade de implementar políticas sociais conduzida pelo Estado nos últimos anos.

A criação do PRONATEC é emblemática desse reordenamento. Criado em 2011, por meio da Lei 11.513/11, o Programa visa expandir, interiorizar e democratizar o acesso à educação profissional e tecnológica no país. Para tanto, busca ampliar as oportunidades educacionais e de formação profissional qualificada aos jovens, trabalhadores e beneficiários dos programas federais de transferência de renda.

Os cursos fornecidos pelo PRONATEC são integralmente financiados pelo Governo Federal e ofertados gratuitamente por instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Continuada e Tecnológica e das redes estaduais e municipais. Também se inscrevem no Programa como ofertantes de cursos as instituições do chamado Sistema S (SENAI, SENAC, SENAR e SENAT).² A partir de 2013, instituições privadas também passaram a ser ofertantes do Programa, desde que devidamente habilitadas pelo Ministério da Educação (MEC).

Um dos grandes diferenciais do Programa refere-se ao seu desenho e forma de implementação. Quanto ao desenho, é nítida a diferença em relação aos programas anteriores de qualificação profissional, que não levavam em conta, ou omitiam, os diferentes perfis de clientelas envolvidas no momento de criação dos cursos. Estes, no PRONATEC, estão ajustados de acordo com os diferentes perfis de empregabilidade dos beneficiários, havendo três modalidades, a saber: I – técnico para quem concluiu o ensino médio (duração mínima de um ano); II – técnico para quem está matriculado no ensino médio (duração mínima de um ano); III- Formação Inicial e Continuada (FIC): destinado para trabalhadores, estudantes de ensino médio e beneficiários dos programas federais de transferência de renda (duração mínima de dois meses) (BRASIL, 2011).

Com relação à forma de implementação, o PRONATEC é fruto de uma integração de iniciativas intersetoriais, envolvendo as áreas de educação, trabalho e assistência. O Programa está a cargo da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (SETEC/MEC). Mas as ações específicas de qualificação profissional e inclusão produtiva nele previstas estão compartilhadas por vários ministérios, destacando-se, além do MEC, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

É na modalidade de cursos do tipo Bolsa-Formação oferecidos pelo Programa que se entrevê mais nitidamente a articulação de iniciativas entre os respectivos ministérios. O Programa provê dois tipos de Bolsa-Formação: a Bolsa-Formação Estudante, destinada a estudantes regularmente matriculados em instituições públicas do ensino médio; e a Bolsa-Formação Trabalhador, voltada para trabalhadores de diferentes

² Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT) e Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR).

perfis de empregabilidade e para beneficiários dos programas federais de transferência de renda (BRASIL, 2011). Ambos os tipos de Bolsa-Formação foram desenhados para reforçar os vínculos entre qualificação profissional, combate à pobreza e elevação da escolaridade no país.

A gestão e o monitoramento da oferta da Bolsa-Formação organizam-se por sistema eletrônico desenvolvido pelo MEC como parte do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC), que é operado obrigatoriamente por parceiros ofertantes e demandantes dos cursos de qualificação. Compete ainda ao MEC: regulamentar a oferta desses cursos e homologar as pactuações realizadas por parceiros ofertantes; cooperar com os parceiros demandantes, garantindo apoio à sua articulação com os parceiros ofertantes; articular as redes de ensino profissional e tecnológico, bem como promover a interlocução destas com outros ministérios e órgãos públicos (BRASIL, 2011).

Cabe ao MTE atuar como parceiro demandante através da intermediação da mão de obra realizada nos diversos postos do Sistema Nacional de Emprego (SINE). Os beneficiários, nesse caso, são trabalhadores com perfis de empregabilidade reconhecidos, devido ao fato de se tornarem identificáveis no momento de solicitação do seguro-desemprego. A ação do MTE, especificamente na modalidade Bolsa Formação Trabalhador, é fundamental para viabilizar o Programa, visto que compete a ele definir o perfil do público envolvido nesta modalidade, selecionar os trabalhadores solicitantes do seguro-desemprego - realizando a pré-matrícula dos mesmos no SISTEC - e intermediar a mão de obra. Além disso, o MTE atua em estreita parceria com o MDS ao mobilizar, a partir das informações por este levantadas nos municípios, o público alvo beneficiário da Bolsa-Formação Trabalhador para finalidades de inclusão produtiva (BRASIL, 2011).

Compete ao MDS, por sua vez, atuar como parceiro demandante por intermédio das Secretarias Estaduais do Trabalho e/ou Assistência Social. As iniciativas aqui estão mais voltadas para viabilizar a Bolsa-Formação como estratégia de inclusão produtiva. Nesse caso, os beneficiários são pessoas com baixo perfil de empregabilidade e que participam de programas federais de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Cumpram um papel importante também as Secretarias Estaduais de Educação, que, nesse caso, atuam como parceiras demandantes por meio de órgãos gestores regionais e escolas estaduais (os beneficiados aqui são estudantes das redes públicas de ensino médio – preferivelmente aqueles em situação de elevada vulnerabilidade social). Por fim, saliente-se o papel da rede ofertante dos cursos técnicos e profissionalizantes em pactuar as vagas a serem ofertadas no SISTEC e em acolher, ambientar e matricular os beneficiários do Programa, além de emitir os certificados de conclusão de curso.

Como se vê, o Programa funciona de forma articulada e coordenada para executar ações de qualificação profissional e inclusão produtiva de públicos com diferentes perfis de empregabilidade.

Nesse quesito, um ponto fundamental a ser destacado é a articulação do Programa com as medidas socioassistenciais desenvolvidas pelo governo brasileiro nos últimos anos. Tal articulação, ao que tudo indica, vem solucionar o problema da falta de acesso das populações em situação de vulnerabilidade e risco social ao mundo do trabalho. E é através dela que se dá a amarração institucional entre as políticas de assistência e trabalho como mutuamente complementares em suas consequências protetoras e redistributivas.

A capilaridade territorial do PRONATEC visando públicos com baixo perfil de empregabilidade para finalidades de inclusão produtiva seria impensável sem a

constituição prévia de uma institucionalidade propiciada pelas ações no campo da assistência social. Saliente-se que o Programa somente adquiriu vulto em decorrência do lançamento pelo Governo Federal do Plano Brasil Sem Miséria (BSM) (Decreto nº 7.492/2011), a cargo do MDS, que, além de conferir escala e dar continuidade as ações de combate à pobreza, visa articular políticas e programas de qualificação dos trabalhadores de baixa renda.

Como parte integrante do BSM, o PRONATEC Brasil sem Miséria (PRONATEC/BSM) foi desenhado exclusivamente para atender aos objetivos da inclusão produtiva (BRASIL, 2013). O BSM conferiu escala e alcance a esses objetivos, pois a adesão municipal ao PRONATEC/BSM é realizada através da rede de assistência social instalada nos municípios. Assim, o Programa se beneficia do sistema de informação disponibilizado pela assistência nos municípios e da existência de interlocutores nas prefeituras que sejam integrantes dessa área para mobilizar e inscrever o público nos cursos de qualificação (COSTA et. al, 2014, p.3). Estes, por sua vez, são oferecidos gratuitamente a pessoas maiores de 16 anos e prioritariamente para as registradas ou em processo de inserção no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único).

O Programa conta ainda com apoios nas Secretarias Municipais de Assistência Social (SMAS) e no Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (ACESSUAS). O ACESSUAS mobiliza, encaminha e acompanha as famílias em situação de vulnerabilidade e risco social para acesso a cursos de capacitação profissional (BRASIL, 2012). Tais apoios são cruciais para identificar as demandas de inclusão produtiva da população em situação de vulnerabilidade nos municípios e apresentá-las as instituições ofertantes que integram o PRONATEC. É importante registrar que a inscrição das famílias no Cadastro Único é atribuição dos municípios. Nesse aspecto, as Prefeituras têm papel central na gestão local do PRONATEC/BSM (BRASIL, 2013).

A integração do PRONATEC ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) foi decisiva para dar encaminhamento político-institucional ao tema da inclusão produtiva no Brasil. As experiências da rede SUAS no atendimento às famílias mais vulneráveis, assim como sua abrangência nacional e capilaridade territorial, fizeram dessa rede o principal parceiro do Ministério da Educação na implementação do Programa, levando as informações sobre o PRONATEC/BSM até o público-alvo e acompanhando a sua trajetória durante os cursos de qualificação. Além disso, a área da assistência social vem sendo fundamental para encaminhar os formados aos serviços de intermediação de mão de obra e de apoio ao microempreendedorismo e a iniciativas de economia solidária (COSTA et. al, 2014, pp. 5).

Para coordenar as ações centradas no PRONATEC/BSM, o MDS lançou mão de sofisticados instrumentos de levantamento e monitoramento do perfil do público beneficiário do Programa ao realizar, durante o triênio 2012-2014, diversos cruzamentos entre as bases de dados do Cadastro Único, do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC), da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED).

Há, portanto, uma fina sintonia entre instrumentos de políticas públicas e sistemas de informação de diferentes ministérios (MDS, MTE, MEC) na tarefa de buscar informações sobre o potencial de empregabilidade do público-alvo envolvido no Programa.

Entre 2011 e 2014, mais de 8 milhões de matrículas foram registradas nos cursos técnicos e de Formação Inicial e Continuada oferecidos pelo PRONATEC. E até junho de 2014, mais de 1.1 milhão de pessoas se matricularam no PRONATEC/BSM. Desse

contingente, mais de 430 mil (aproximadamente 37,6% do público total de inscritos) estavam no mercado formal de trabalho, muitos dos quais experimentaram um emprego formal pela primeira vez. Parte considerável desse público é constituída por jovens entre 18 e 24 anos (135,2 mil), seguida por adultos na faixa etária de 30-39 anos (125,4 mil) (COSTA et al, 2014).

Como se pode observar, a participação da assistência social nas estratégias de inclusão produtiva do Programa, sobretudo urbana, assumiu um papel central. Não é exagero afirmar que a eficácia de tais estratégias foi proporcional ao êxito dos instrumentos de política pública colocados em curso pelo MDS e agrupados em torno dos serviços socioassistenciais recentemente desenvolvidos pelo governo brasileiro.

Não é intuito deste trabalho remontar a trajetória da política de assistência social no Brasil. Cabe apenas enfatizar a recente "conjuntura crítica" de mudança no tradicional modo de operação dessa política com a criação, em 2005, do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que conferiu faticidade programática aos dispositivos constitucionais previstos na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993.

É importante salientar que a operação da política de assistência social prevista na Constituição somente adquiriu relevo nos últimos anos. Isso se deve à disposição dos governos da coalizão de centro-esquerda, liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), de enfrentar mais detidamente os problemas gerados pela pobreza em suas múltiplas interfaces.

Compreendendo um conjunto de iniciativas visando à institucionalização das políticas de seguridade social no país, a LOAS, em seu artigo 2º, prevê, como um dos objetivos da Assistência Social, a promoção da integração das políticas de assistência e trabalho. Visa, portanto, articular políticas sociais setoriais que tangenciam os universos contributivo e não contributivo da proteção social brasileira.

Constituído para implementar a LOAS, o SUAS conferiu um novo tratamento a questão social brasileira ao eleger a renda e o trabalho como objetivos indissociáveis de proteção social. Criado a partir de um nítido esforço governamental de articular burocracias envolvidas na implementação das políticas de assistência social, antes dispersas, o SUAS organiza, de forma descentralizada, os serviços socioassistenciais no país destinados à prevenção e à erradicação das situações de vulnerabilidade e risco social. Cabe a ele, portanto, coordenar os esforços e recursos dos três níveis de governo para a execução e o financiamento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) (BRASIL, 2012)

Em 2012, o Conselho Nacional de Assistência Social estabeleceu na Resolução CNAS nº 33/2011 que a promoção da integração ao "mercado de trabalho" no campo da assistência deve ser entendida como integração ao "mundo do trabalho", por ser esse um conceito mais amplo e adequado aos desafios da política de assistência social (BRASIL, 2012). Dessa forma, o acesso ao "mundo do trabalho" não é responsabilidade exclusiva dessa política, mas resultado da ação intersetorial de diversas políticas públicas visando tal objetivo.

Contudo, a integração de iniciativas nos campos da assistência e trabalho não se tornaria realidade sem os instrumentos de política pública produzidos pelo MDS. Tais instrumentos tornaram a ação do MDS mais efetiva e condizente com as necessidades da população de baixa renda. Dois desses instrumentos merecem destaque, transformando-se em verdadeiros conceitos de ativismo burocrático no campo dos serviços socioassistenciais, quais sejam: o Cadastro Único e a Busca Ativa.

O Cadastro Único identifica e caracteriza as famílias de baixa renda beneficiárias dos programas sociais federais, como o Programa Bolsa Família (PBF). É

a partir desse Cadastro que o poder público formula e implementa políticas visando a redução das vulnerabilidades sociais das famílias em situação de pobreza.³

Desde que foi regulamentado (Decreto n. 16.135/2007), o Cadastro Único se estruturou como importante instrumento de identificação de direitos sociais, conferindo visibilidade aos problemas de segmentos da população em situação de privação. Constitui-se ainda como um registro de normatização, monitoramento e controle das políticas de assistência implementadas pelos governos estaduais e municipais. Ao lado disso, vem cumprindo um destacado papel na formulação de políticas de inclusão produtiva voltadas à população de baixa renda. Ao levantar informações pertinentes aos grupos sem acesso à renda do trabalho em diversos municípios, o Cadastro Único gerou subsídios para a elaboração do PRONATEC, reduzindo os custos de acesso à intermediação de mão de obra para esses grupos.

O segundo desses instrumentos é a chamada Busca Ativa. O objetivo aqui foi estabelecer estratégias e ações, territorialmente organizadas e com a colaboração de parcerias, para identificar e cadastrar todas as famílias de baixa renda do país, com prioridade àquelas em situação de pobreza extrema.

Tais estratégias foram significativas para o êxito e o alcance das tarefas de erradicação da pobreza e inclusão produtiva. Pois é através dessa busca que o Estado brasileiro passou a arcar com os custos de ação coletiva de grupos que sempre tiveram dificuldades de acessar os seus direitos sociais básicos, como o direito à renda e o direito ao trabalho.

Dessa forma, foram as burocracias incumbidas de implementar as políticas de assistência que se anteciparam e se deslocaram com seus instrumentos de política pública para intervir nas situações de vulnerabilidade e risco, rompendo assim com os efeitos inerciais da privação.

Como resultado dessa busca, as famílias em situação de vulnerabilidade passaram a adquirir expressão, assim como os seus problemas e as particularidades de suas necessidades.

Pode-se dizer que ambos os instrumentos de política pública acima elencados tornaram a leitura da realidade social brasileira mais inteligível, constituindo-se em importantes vetores da inscrição da população sem visibilidade a uma comunidade identificadora de direitos. Foi somente mediante a utilização desses instrumentos que a inclusão produtiva no Brasil adquiriu viabilidade, alcance e efetividade, configurando-se como um passo significativo para a tão almejada estruturação do mercado de trabalho no país.

Conclusão

Como se pode entrever neste estudo, um dos principais desafios de política pública no Brasil atual foi melhorar as condições de acesso às informações ocupacionais de grupos potencialmente empregáveis, mas que por se encontrarem em situação de vulnerabilidade apresentavam baixos perfis neste quesito.

³ Trata-se de um registro administrativo que traz informações detalhadas e atualizadas sobre as famílias de baixa renda em todo o país. São 24.1 milhões de famílias, das quais 87,3% têm renda abaixo de meio salário mínimo per capita. Ele permite, em suma, que o poder público conheça cada uma das 74.3 milhões de pessoas que compõem essas famílias (AMARAL, 2015).

Pois bem, se um dos objetivos da política pública é estruturar a ação coletiva de grupos em situação de privação, cujos problemas não possuem consistência sociológica imediata (isto é, não possuem visibilidade), entende-se que a abordagem intersetorial desses problemas pelos poderes públicos é um instrumento valioso para se atingir tal objetivo.

É através desse instrumento que se promove uma articulação mais permanente entre diferentes burocracias, atores políticos e sociais, com vista a suplantar as dificuldades que esses grupos possuem de acessar seus direitos sociais básicos, como o direito ao emprego. Tal articulação requer mobilização, comprometimento e capacidade dos agentes burocráticos, tornando as situações críticas identificáveis e passíveis de intervenção pública.

Nos últimos anos, o governo brasileiro vem trilhando uma trajetória exitosa de combate à pobreza e redução das desigualdades sociais ao promover a articulação de iniciativas setoriais no campo da proteção social. Coube à burocracia ativar a articulação dessas iniciativas. Importantes instrumentos de política pública pertinentes à área da assistência, como o Cadastro Único e a Busca Ativa, foram colocados em curso para viabilizar políticas de inclusão produtiva implementadas através do PRONATEC, trazendo resultados bastante positivos até o momento.

É de se esperar, portanto, que o sistema brasileiro de proteção social se consolide através da articulação das políticas públicas de assistência e de qualificação profissional, atacando frontalmente os problemas de insuficiência de renda e de trabalho das famílias mais vulneráveis.

É também de se esperar que essa recente trajetória civilizacional de combate às desigualdades no país continue sendo “puxada” por um engajamento ativo de sua burocracia, dadas as características inerciais da sociedade brasileira, marcada por certo imobilismo de suas pautas redistributivas.

Como comentário final, pode-se sugerir uma regularidade no agir da burocracia brasileira vinculada à questão social. Essa regularidade revela-se em duas conjunturas bastante específicas: nas décadas de 1930 e 1940, período de consolidação da legislação trabalhista e sindical; e nas duas primeiras décadas do presente século, momento de implementação das políticas de assistência social previstas na Constituição de 1988.

As mesmas estratégias lançadas nas décadas de 1930 e 1940, visando atenuar os problemas oriundos de um mercado de trabalho com pouca densidade organizativa ao conferir proteção ao trabalhador por meio de sua inscrição profissional e sindical compulsórias, foram utilizadas no Brasil democrático governado por uma coalizão de centro-esquerda, na década de 2000, ao se utilizar de instrumentos burocráticos e de coordenação para criar, de “cima”, uma institucionalidade que desse consistência organizativa e prática às tarefas de erradicação da pobreza e de inclusão produtiva.

Não importa o quão distantes estejam o Cadastro Único e a Busca Ativa da carteira profissional de trabalho, do imposto sindical e da sindicalização compulsória em termos dos diferentes ambientes políticos em que foram criados e dos motivos ideológicos que os inspiraram. Todos esses instrumentos de inscrição da população para finalidades de proteção social foram utilizados, intencionalmente ou não, para encaminhar direitos sociais numa ordem social refratária a esses mesmos direitos.

Não é nenhum exagero postular tal comparação, visto que a burocracia brasileira afeta aos temas do trabalho e da proteção social sempre se pautou por um tipo de *agir por antecipação*; um agir precipitado sobre os “reais interesses da sociedade”, mas um agir sociologicamente informado, pois defrontado com a difícil tarefa de implementar decisões de impacto redistributivo sob a égide do conservadorismo da sociedade.

Afinal, se parte da sociedade brasileira foi sempre refratária aos direitos dos trabalhadores, mesmo que o poder organizado do trabalho se apresentasse a ela como uma "ameaça", por que essa mesma parte, sempre relutante, comportar-se-ia de forma diferente diante de políticas destinadas a grupos caracterizados pela privação e pela inércia? A resposta para esta questão encontra-se no atraso da nossa sociedade. E é neste atraso que devemos também encontrar as razões que justificam o ativismo do nosso Estado na construção da proteção social.

Referências Bibliográficas

AMARAL, A. D. "O Papel do Cadastro Único no Plano Brasil Sem Miséria". In: Campello, T.; Falcão, T.; Costa, P. V. da. (Orgs.). *O Brasil sem Miséria*. Brasília: MDS, 2014. Disponível em: http://www.mds.gov.br/brasilsemmiseria/Livro/artigo_3.pdf.

BICHIR, R. M. "Capacidades Estatais para a Implementação de Programas de Transferência de renda: os casos de Brasil, Argentina e África do Sul". *Texto para Discussão*, n. 2032, Rio de Janeiro: Ipea, 2015. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/>

BOLTANSKI, L.; THÉVENOT, L. *On Justification: Economies of Worth*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. *Manual de Gestão da Bolsa-Formação-PRONATEC*. Brasília: MEC, 2011. Disponível em: <http://pronatec.mec.gov.br/images/>

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho - Acessuas Trabalho*. Brasília: MDS, 2012. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/>

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *PRONATEC Brasil sem Miséria*. Brasília: MDS, 2013. Disponível em: <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/>

CARDOSO, A. M. *Ensaio de sociologia do mercado de trabalho brasileiro*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2013.

_____. *A construção da sociedade do trabalho no Brasil. Uma investigação sobre a persistência secular das desigualdades*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; JACCOUD, L. "Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação do Estado". In: JACCOUD, L. et al. (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005, p.181-260.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. *Mundo do trabalho e (des)proteção social no Brasil*, Vol.1. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2013.

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

COSTA, P. V. da. et al. "A estratégia de inclusão produtiva urbana no Plano Brasil sem Miséria". In: Campello, T.; Falcão, T.; Costa, P. V. da. (Orgs.). *O Brasil sem Miséria*. Brasília: MDS, 2014.

DEAN, H. "The ethics of welfare-to-work". *Policy and Politics*, v.35, n.4, 2007, pp.573-589.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. *Rotatividade e flexibilidade no mercado de trabalho*. São Paulo: Dieese, 2011. p. 1-119. Disponível em: <http://www.dieese.org.br>

DUBAR, C. "Réflexions sociologiques sur la notion d'insertion". In: B. Charlot e D. Glasman (eds.) *Les jeunes, l'insertion, L'emploi*, Paris: PUF, 1998, pp. 30-38.

DUBET, F. *Le places et les chances: Repenser la justice sociale*. Seuil: Paris, 2010.

DWYER, P. "Creeping conditionality in the UK". *Canadian Journal of Sociology*, v.25, n.2, 2004, pp.261-283.

ESPING-ANDERSEN, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

FITOUSSI, J-P., ROSANVALLON, P, *Le nouvel âge des inégalités*. Seuil: Paris, 1998.

GUIMARÃES, N. A. "Trajetórias inseguras, autonomização incerta: os jovens e o trabalho em mercados sob intensas transições ocupacionais". In: Camarano, A. A. (org.) *Transição para a vida adulta ou vida adulta em transição?* Rio de Janeiro: Ipea, 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/>

_____. "O que muda quando se expande o assalariamento (e em que o debate da sociologia pode nos ajudar a compreendê-lo)?" *Dados*, v. 54, n. 4, p. 533-568, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>

HASENBALG, C. "A transição da escola ao mercado de trabalho". In: HASENBALG, C.; SILVA, N. V. (Orgs.). *Origens e destinos: desigualdades sociais ao longo da vida*. Rio de Janeiro: IUPERJ/TopBooks, 2003. p. 147-172.

LANZARA, A. P. Capacidades estatais, trabalho e seguridade social: África do Sul, Argentina e Brasil em perspectiva comparada. *Texto para Discussão n. 2052*, Brasília: Ipea, 2015. p. 1-54. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/>

LASCOUMES, P; LE GALES, P. "Understanding public policy through its instruments-from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation." *Governance*, Vol. 20, No. 1, January, 2007, p. 1-21.

MÉDA D. *Le travail, une valeur en voie de disparition*. Paris: Aubier, 1995.

NOZICK, R. *Anarchy, state and utopia*. New York: Basic Books, 1974.

OLIVEIRA, F. *Economia brasileira: crítica da razão dualista*. São Paulo: Cebrap/ Petrópolis: Vozes, 1972,

RIFKIN, J. *The end of work: the decline of the global labor force and the dawn of the post-market era*. New York: G.P. Putnam's Sons, 1995.

ROSANVALLON. P. *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*. Paris;Seuil, 2008.

SANTOS, W. G. dos. *Cidadania e justiça. A política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1979.

SOARES. S. “Volatilidade de renda e a cobertura do Programa Bolsa Família”. *Texto para Discussão n. 1459*, Rio de Janeiro, IPEA: 2009, pp. 1-20.