

**Josenice Oliveira da Silva**

**Avaliação do PROGER Urbano/99:  
O Caso de Vicência em Pernambuco**

Universidade Federal de Pernambuco  
Centro de Ciências Sociais Aplicadas – CCSA  
Mestrado em Serviço Social  
Recife, 2003.

Josenice Oliveira da Silva

**Avaliação de PROGER Urbano/99:  
O Caso de Vicência em Pernambuco**

Dissertação apresentada à  
Universidade Federal de Pernambuco,  
como requisito parcial à obtenção do  
título de Mestre em Serviço Social.

Recife  
Setembro de 2003.

**Universidade Federal de Pernambuco**  
**Centro de Ciências Sociais Aplicadas – CCSA**  
**Departamento de Serviço Social**  
**Mestrado em Serviço Social**

Esta dissertação, intitulada “Avaliação do PROGER Urbano/99: O Caso de Vicência em Pernambuco” foi submetida como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Serviço Social, outorgado pela Universidade Federal de Pernambuco e encontra-se à disposição dos interessados na Biblioteca do Centro de Ciências Sociais Aplicadas. A citação de qualquer trecho desta dissertação será permitida desde que em conformidade com as normas éticas e científicas.

**Autor:** \_\_\_\_\_

**Dissertação defendida e aprovada em** \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**Banca Examinadora:**

Membros: Ana Cristina Brito Arcoverde \_\_\_\_\_

Anita Aline de Albuquerque \_\_\_\_\_

Tarcísio Patrício de Araújo \_\_\_\_\_  
(Externo)

## **Agradecimentos**

---

A Deus, meu Criador, Pai amoroso, Amigo sincero, Companheiro, "Autor e Consumador de minha fé" e de minhas vitórias.

Ao meu querido esposo Juarez, parte de mim, que em todos os momentos esteve ao meu lado incentivando, animando, consolando compreendendo e demonstrando amor profundo.

Aos meus pais e meus irmãos pelo amor, carinho, orgulho, apoio, incentivo e paciência dispensados durante toda a minha vida e, especialmente, durante a realização deste trabalho.

Às minhas amigas, Giselle, Eleni e Glauce pelo carinho, pela força, ânimo e apoio dispensados. Amigas como estas nos ajudam a prosseguir.

A Professora e Amiga Ana Arcoverde que mui talentosamente e pacientemente soube compartilhar seus conhecimentos (acadêmicos e de experiência de vida).

A Professora Anita Aline que demonstrou confiança e amizade, contribuindo não apenas para que este trabalho fosse realizado, mas afirmando acreditar que isso seria possível. Mesmo em poucas conversas, sua ajuda foi muito importante para mim.

A Jacilene pela eficiência, carinho e atenção dispensados antes, durante e após a conclusão do curso.

Enfim, agradeço a todos que direta ou indiretamente contribuíram neste aprendizado.

**Josenice Oliveira da Silva**

## Abstract

---

The presented study however it consists of a systematic analysis of the lasting or significant changes in the life of the beneficiaries of the Urban PROGER in the year of 1999 in the city. One is about a study of evaluation of impacts.

From the comment of gotten positive results when of the implementation of the Urban PROGER in the year of 1999, in the direction to generate or to keep income, it saw opening or maintenance of small businesses, some questionings, which had been despertados in the researcher are: Which the real changes in the conditions of life of the beneficiaries after some years of implementation of the program? The program got success by means of the one of the objectives of the social politics: guarantee of social rights as improvement of the life conditions?

Thus, with intention to answer the questions, the study it was directed theoretically to the analysis of the origins of the social politics and the existing linking between these and the conditions of life.

The comment of the direction of the politics of job in the end of this century, as well as, the direction of the evaluation of social politics.

To identify the occurred changes in the life of the beneficiaries of the program in the city of Vicia to the researcher it followed one lines up of qualitative research. With the use of interview half-structuralized for collection of the necessary data. The period understood for evaluation if gave enters 1999 the 2002. The field research if gave in March of the year of 2003.

After the analysis of the results can be perceived that the program if showed to positive how much to the maintenance of the income and generation of new resources to that of them they did not disponibilizavam; however, it was observed that the conditions of life as for improvements in the health, work, housing, etc had not been extended. according to majority of them, this was not possible in view of that the business alone promoted the maintenance of the subsistence. However, if it cannot leave to register that the economy of the proper city during the two last years was not favorable.

## Resumo

---

O estudo ora apresentado consiste em uma análise sistemática das mudanças duradouras ou significativas na vida dos beneficiários do PROGER Urbano no ano de 1999 no município. Trata-se de um estudo de avaliação de impactos.

A partir da observação de resultados positivos obtidos quando da implementação do PROGER Urbano no ano de 1999, no sentido de gerar ou manter renda, via abertura ou manutenção de pequenos negócios, foram despertados na pesquisadora alguns questionamentos, quais sejam: Quais as reais mudanças nas condições de vida dos beneficiários após alguns anos de implementação do programa? O programa obteve êxito mediante a um dos objetivos das políticas sociais: garantia de direitos sociais como melhoria das condições de vida?

Assim, com o intuito de responder as questões, o estudo foi direcionado teoricamente à análise das origens das políticas sociais e a ligação existente entre estas e as condições de vida. A observação da direção das políticas de emprego no final deste século, bem como, o sentido da avaliação de políticas sociais.

Para identificar as mudanças ocorridas na vida dos beneficiários do programa no município de Vicência a pesquisadora seguiu uma linha de pesquisa qualitativa. Com o uso de entrevista semi-estruturada para coleta dos dados necessários. O período entendido para avaliação se deu entre 1999 a 2002. A pesquisa de campo se deu em março do ano de 2003.

Após a análise dos resultados pode ser percebido que o programa se mostrou positivo quanto à manutenção da renda e geração de novos recursos àqueles que deles não disponibilizavam; entretanto, foi observado que as condições de vida no que se refere a melhorias na saúde, trabalho, moradia, etc não foram ampliadas. Segundo a maioria deles, isso não foi possível tendo em vista que o negócio só promoveu a manutenção da subsistência. Entretanto, não se pode deixar de registrar que a economia da própria cidade durante os dois últimos anos não foi favorável.

<b>Introdução</b> .....	09
<b>1. Políticas Sociais versus Condições de Vida</b> .....	<b>16</b>
1.1. Políticas Sociais: O Que São?.....	17
1.2. As Políticas sociais como Fruto de Necessidades Concretas: um resgate histórico.....	22
1.2.1. Políticas Sociais X Necessidades básicas: e a indicação de condições de vida.....	36
<b>2. As Políticas Sociais e o Direito ao Trabalho</b> .....	<b>39</b>
2.1. As Políticas e os Direitos Sociais.....	41
2.2. O Trabalho como alvo de Políticas Sociais.....	47
2.2.1. As Políticas de Proteção Social e Trabalho no Brasil.....	49
2.3. As Políticas de Trabalho e Renda no Brasil.....	53
2.3.1 As Políticas de Trabalho nos anos 90.....	56
<b>3. Avaliação dos impactos do PROGER Urbano/99</b> .....	<b>60</b>
3.1. Avaliação de Políticas Sociais no Brasil.....	61
3.2. Questões relevantes sobre avaliação de políticas sociais.....	65
3.3. O Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER Urbano/99.....	68
3.4. Procedimentos para avaliação: PROGER Urbano/99.....	70
3.5. Analisando os Resultados .....	74
3.5.1. Os beneficiários do PROGER Urbano/99.....	74
3.5.2. Mudanças Objetivas.....	76
3.5.3. Mudanças Substantivas.....	89
3.5.4. Mudanças Subjetivas.....	97
<b>À Guisa de Conclusões</b> .....	<b>101</b>
<b>Referências Bibliográficas</b> .....	<b>104</b>
<b>ANEXO</b>	

## Abreviaturas

---

**BPC** – Benefício de Prestação Continuada.

**SINE** – Sistema Nacional de Emprego.

**PROGER** – Programa de Geração de Emprego e Renda.

**PLANFOR** – Programa Nacional de Formação Profissional.

**PROEMPREGO** – Programa de Expansão do Emprego e Melhorias de Qualidade de Vida.



<b>Tabela 1:</b> Dimensões de Análises.....	72
---	----

<b>Tabela 2:</b> Perfil dos sujeitos entrevistados .....	74
--	----

Na década de 70, mundialmente, dá-se início a uma forma diferente de conduzir a economia. Essa condução diferencia-se devido à introdução de intensas transformações: globalização dos sistemas de produção e distribuição, mudanças tecnológicas e intensificação da competição.

O saldo das transformações econômicas mundiais empreendidas traçou para o mundo do trabalho novos dimensionamentos. Para uma nova forma de produzir, surgiram novas formas de trabalho. Entretanto, esse processo não se deu uniformemente em todos os países.

Enquanto o mundo se reestruturava com as mudanças na produção e de proteção do trabalho acima citadas, já nas décadas de 70 e 80, o Brasil vivenciava uma intensa mudança que se mostrava contrária ao processo ocorrido nos países centrais. As transformações ocorridas, na verdade, iniciaram na primeira metade do século XX, quando o País fora marcado por intenso crescimento econômico, geração de emprego, mobilidade social e concentração de renda. Paralelamente, o País foi marcado, também, por um intenso processo de urbanização e industrialização que trazia a promessa de reverter o quadro social de desigualdade social, pobreza e economia não industrial. As mudanças políticas, entretanto, só aconteceram nos anos 80. Somente após a crise da ditadura o País é dominado pelo movimento democrático com a chamada “redemocratização”. É neste momento que o País empreende mudanças no seu sistema de proteção social.

Enquanto, os países centrais questionavam o modelo ampliado de proteção, o Brasil vivenciando o sonho da democracia dá início a uma estrutura já esgotada no primeiro mundo. Por esse motivo, apesar do chamado “milagre econômico”, via crescimento e industrialização, vivido pelo País e o processo de democratização, o sistema de proteção social mal é implementado e acompanhando as transformações mundiais já demonstra fortes sinais de esgotamento.

As novas formas de conduzir o trabalho e as mudanças econômicas, não significou a proteção ao trabalhador ou tendência ao pleno emprego, pelo contrário. Inicia-se uma forte tendência à terceirização, trabalho extremamente qualificado, trabalhador polivalente e o investimento em novos processos tecnológicos. Os resultados das novas tendências a partir de então, foi uma enorme massa de trabalhadores não absorvida pelo mercado de trabalho.

A nova tendência prega um Estado diferenciado, não mais provedor/ampliado e sim mínimo, caracterizado por privatizações, guerras fiscais e com sucessivos cortes de gastos e despesas públicas. Para o Brasil esta tendência significou mais uma vez o reforço a um Estado afastado da promoção social, desorganizado e incapaz de promover o equilíbrio econômico almejado.

A consequência da nova configuração do Estado e da estagnação econômica, até a década de 90 no Brasil, foi o crescimento do desemprego e a intensificação da desigualdade social refletida na pauperização de grande parte da população. O quadro estabelecido intensificou a precariedade de vida de uma enorme massa de trabalhadores provocando a demanda imediata de ações governamentais que promovessem não apenas, o crescimento econômico, mas políticas eficazes e eficientes no combate ao desemprego e a desigualdade social. A partir da década de 90, passaram a ser formuladas pelos governos, políticas direcionadas, principalmente, a programas de qualificação, financiamento de iniciativas produtivas – como o PROGER – e de intermediação de mão-de-obra.

A década de 90, foi um momento em que as agendas ou planos governamentais avançaram criando Ministérios específicos e destinados a políticas específicas ao trabalho e emprego, com o intuito de solucionar a crise de emprego nacional. Entretanto, apesar da criação dessas políticas dificilmente são divulgados resultados de seus efeitos, dando margem a questionamentos do tipo: além da divulgação das medidas tomadas, quais os reais resultados das políticas implementadas nesta última década? Embora políticas para geração de emprego e renda tenham sido formuladas,

quais os seus impactos frente à desigualdade social e as condições de vida da população alvo? É necessário não apenas tê-las formulado, mas que seus impactos produzam mudanças positivas sensíveis.

Neste sentido, a pesquisa ora apresentada tem por finalidade uma análise sistemática das mudanças duradouras ou significativas na vida dos beneficiários do PROGER Urbano, no ano de 1999. A análise se deu no município de Vicência localizado na Zona da Mata Norte de Pernambuco. Trata-se de uma avaliação das mudanças ocorridas nas condições de vida em que estão inseridos os beneficiários após a execução do programa implementado.

A escolha para realização de uma pesquisa nesta linha se deu, inicialmente, devido ao envolvimento/participação da pesquisadora no Projeto “Avaliação da eficácia do PROGER Urbano/99 – objetivos e impactos – na geração de emprego e renda em municípios do Estado de Pernambuco”. O projeto teve o financiamento da Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia (FACEPE). E Apresentou como principal finalidade avaliação do PROGER Urbano/99 quanto à consecução de seus objetivos compreendidos na (1) ampliação do acesso a programas de crédito para desenvolvimento empresarial de micro e pequenos empreendedores, (2) criação de novas unidades produtivas, a fim de contribuir para manutenção e/ou ampliação de trabalho e geração de renda, além de visarem à (3) auto-sustentabilidade de pequenos negócios. A referida pesquisa teve início em 1999 e foi encerrada no ano de 2000. Os municípios pesquisados foram Araripina, Garanhuns, Petrolina e Vicência.

A observação de alguns dos resultados da pesquisa acima descrita somados a leituras realizadas justificou o despertar, por parte da pesquisadora, de alguns questionamentos que são apresentados como provocadores do estudo. Dentre eles pode ser constatado, que os quatro municípios inclusos na pesquisa em 1999, em sua maioria mantinham beneficiários com o empreendimento ativo após um ano da liberação dos recursos (91,7% em Vicência, 75% em Petrolina, 89% em Garanhuns e 87,9% em Araripina). Dentre o total dos beneficiários nos quatro municípios,

em 66% dos casos, o negócio representou ou a única forma de sustento da família ou contribuía para maior parte da renda familiar. Ainda foi observado que o financiamento, na maioria dos casos (três municípios) representou de imediato a saída para manter o negócio ou dinamizá-lo (68,3% em Petrolina, 81,7% Garanhuns, 63,6% Araripina). No município pesquisado, Vicência, em 50% dos casos o financiamento representou a chance para iniciar um negócio e saiu da condição de desemprego.

Com base nos resultados acima apresentados, percebeu-se que o programa representou real incentivo e promoveu o apoio a pessoas os quais não encontravam outra forma de inserção no mercado de trabalho. Segundo Araújo (2000), dados administrativos referentes ao projeto confirmam uma correlação positiva entre o volume de créditos liberados e o índice de empregos diretos gerados pelo PROGER em Pernambuco. Constatou, também, que através da liberação de crédito o impacto imediato se traduz num aumento considerável de empregos diretos em todos os estratos de financiamento, e que embora tenham sido detectadas quedas consideráveis no número dos empregos no período de 1995 a 1997, 28% destes empregos haviam sido mantidos.

Nos municípios pesquisados em 99, referidos no projeto de avaliação da eficácia, citada acima, não foi diferente, dentre os pesquisados, embora tenha havido quedas no número inicial, foram mantidas taxas entre 12% e 21,6% dos empregos gerados. A análise dos dados da referida pesquisa mostrou que o PROGER atingiu resultados eficazes quanto aos seus objetivos de acesso ao crédito, criação de novas unidades de trabalho e sustentabilidade de parte das unidades financiadas, ao menos, nos primeiros anos de investimento. Outro ponto positivo encontrado no programa, vem sendo o incentivo em avaliações, permitindo através delas a criação de práticas que podem garantir a eficiência dos gastos públicos e eficácia dos programas propostos.

Entretanto, apesar dos indicadores imediatos e positivos registrados até 2000 com relação ao PROGER Urbano/99 e o avanço do programa no sentido de incluir avaliações no planejamento e execução das ações surgem

questões que não prescindem de respostas: quais as reais mudanças nas condições de vida dos beneficiários de programas como o PROGER após alguns anos de sua implementação? Postos de trabalho são mantidos, rendas puderam ser geradas, mas as mudanças que ocorreram nas vidas dessas pessoas, provocadas por esta intervenção, são positivas ou negativas? Após a liberação para o financiamento, quais as mudanças significativas ocorridas na vida daqueles considerados “microempresários/empreendedores”, que atuam no setor informal?

Além da busca por respostas às questões acima colocadas, uma avaliação neste sentido foi proposta devido à consideração de alguns teóricos como Arretch (1998), afirmarem que no Brasil este tipo de avaliação – avaliação de impactos ou efetividade – é bastante pobre, embora, considerada importante. E sua importância estaria centrada, justamente, em objetivar uma análise de elementos/ações que interferem nas condições de vida da sociedade através de programas de combate à desigualdade social e a pobreza extrema. Será, então que o PROGER Urbano/99 promoveu efetivamente mudanças permanentes e significativas nas condições de vida dos beneficiários? Melhorou as condições de vida dos usuários, visto ser esta uma de suas finalidades no que tange a sua via extensiva, dirigida a estabilizar e a melhorar a subsistência de seus usuários/beneficiários?

Certamente, a pesquisa empreendida poderia ter sido realizada nos quatro municípios mencionados para efeito do estudo realizado em 1999 – “Avaliação da eficácia do PROGER Urbano/99 – objetivos e impactos – na geração de emprego e renda em municípios do Estado de Pernambuco” – porém, a escolha do local para o estudo em questão, município de Vicência, se deu por dois motivos principais. O primeiro deles esteve relacionado às variáveis tempo e financiamento. Por se tratar de uma pesquisa exigida para conclusão de curso de Pós-graduação (mestrado) a ser realizada em tempo hábil e dispor de recursos mínimos, não seria possível abranger os quatro municípios. O segundo motivo esteve ligado ao primeiro, somado à necessidade de formação de uma equipe devidamente treinada para alcançar o quantitativo da amostra correspondente aos demais municípios,

os quais apresentam um elevado número de beneficiários, principalmente, em Petrolina<sup>1</sup> e Garanhuns<sup>2</sup>.

Além dos principais motivos citados, o município de Vicência apresentou alguns aspectos dignos de análise. Como foi indicada acima, a grande maioria dos empreendimentos da amostra pesquisada mantinha o negócio em funcionamento e 50% destes, retiraram o financiamento para abrir um novo negócio. Estes dados suscitaram o interesse de conhecer a realidade de funcionamento e as condições de vida de seus proprietários, visto que, a maioria deles se manteve, mesmo sem experiência no mercado. Enquanto nos outros municípios, os índices de falência apresentaram uma variação entre 10,8% a 20%, embora a maioria dos estabelecimentos já funcionasse há mais de três anos.

Segundo Posthuma (1999), em um dos livros publicados pelo próprio Ministério do Trabalho, o objetivo primordial do PROGER seria o de elevar, não apenas, os números como foram descritos acima, mas de incidir na vida dos beneficiados pelo programa, promovendo modificações qualitativas, principalmente no que diz respeito às condições de vida.

Neste sentido, a importância de uma avaliação dos impactos do programa, mesmo em um pequeno município do interior de Pernambuco permitirá visualizar algumas das mudanças provocadas na vida dos envolvidos, considerando que o PROGER Urbano/99 vem sendo um dos programas enfáticos para solução da crise do desemprego e da desigualdade social, pela qual passa o País atualmente.

Assim, à luz da perspectiva de avaliação aqui apresentada e defendida, o trabalho apresenta-se organizado em três seções, além da introdução. O primeiro capítulo traz uma breve apresentação do que seja política social. Através de uma perspectiva histórica procura-se mostrar a sua intrínseca ligação das políticas sociais com as condições de vida dos indivíduos na sociedade.

O segundo capítulo traz uma visão das políticas sociais como direito social, principalmente, o direito ao trabalho. Além de abranger a visão das

---

<sup>1</sup> Total de pesquisados: 161

<sup>2</sup> Total de pesquisados: 37

políticas sociais no Brasil. Traz ainda, uma revisão das principais políticas de trabalho nos anos 90.

No terceiro e último capítulo são apresentadas as avaliações de políticas sociais e a importância desta prática no Brasil, sob uma perspectiva histórica. Algumas considerações sobre o programa estudado, como fundamento principal para a análise dos resultados. E, finalmente, como ponto central do capítulo, são apresentados os resultados da pesquisa.

O trabalho é finalizado com algumas considerações, que são destacadas como as principais conclusões, obtidas através dos resultados e da análise dos mesmos.



# ***I Capítulo***

---

## I. Políticas Sociais versus Condições de Vida

---

### 1.1 Políticas sociais: o que são?

O debate sobre as políticas sociais não é recente. Há décadas vem ganhando substância e consagra-se com a Constituição de 1988. Na década de 90 atingiu seu clímax. Embora as discussões tenham tomado vulto, possibilitando a muitos uma aproximação mais aprofundada da temática, torna-se necessário, porém, pontuar o debate das políticas sociais principalmente, no que diz respeito ao seu conceito. Bem como esclarecer os conceitos admitidos neste trabalho, além de uma aproximação humilde do instrumento das políticas sociais.

Este passo julga-se necessário tendo em vista que se tratar de um caminho necessário ao entendimento do instrumento proporcionador da avaliação ora empreendida. Bem como, para esclarecer os conceitos admitidos pra avaliar um programa de enfrentamento do desemprego.

Neste sentido, as políticas podem ser entendidas como um “mecanismo de intervenção e regulação do Estado, datado pelo desenvolvimento do capitalismo monopolista e determinado por um conjunto de necessidades sócio-econômicas, jurídicas e políticas, originárias das condições sob as quais se desenvolveram, historicamente, as relações entre capital e trabalho”. (MOTA, 2000:167). Ou ainda, as “modernas funções do Estado capitalista – imbricado à sociedade – de produzir, instituir e distribuir bens e serviços sociais categorizados como direitos de cidadania.” (PEREIRA, 1998: 60).

As considerações destes conceitos se referem à observação dos princípios da política social na atualidade<sup>3</sup>. Em décadas passadas as políticas sociais não foram conceituadas desta forma. Os conceitos

---

<sup>3</sup> Certamente a apreensão destes conceitos não se dá de forma consensual em diferentes correntes, entretanto, são estes admitidos neste trabalho

formulados e difundidos representavam o pensamento hegemônico do momento.

A existência das políticas sociais esteve ligada ao fenômeno de constituição da sociedade burguesa, ou seja, ao modo capitalista de produzir e reproduzir-se. Apesar de as políticas sociais serem elaboradas e discutidas intensamente em um período posterior ao início deste modo de produção – segunda Guerra Mundial – a preocupação com os pobres e o debate do bem-estar na sociedade, bem como, o papel do Estado neste movimento, precede em muito o período das políticas sociais. Portanto, os conceitos formulados representam uma construção a partir de uma visão histórica.

Neste sentido, entre os séculos XVIII e XIX, o cenário era de uma burguesia já hegemônica do ponto de vista econômico, mas não político, principalmente na Europa. As idéias disseminadas não compactuavam com a intervenção do Estado enquanto mediador das relações sociais, portanto, antiestadistas. Neste período, nega-se a formulação das políticas sociais da forma que são conhecidas e executadas nos últimos anos.

A burguesia hegemônica defendia a retirada do Estado e abertura a liberdade do mercado para a regulação das relações de forma “natural”.

Tais teorias estavam assentadas no pensamento de Adam Smith o qual defendia que o interesse próprio do indivíduo o conduziria a melhores condições de vida. O Estado serviria para fornecer uma base legal para que o mercado, livre, pudesse maximizar os benefícios aos homens, ou seja, a atuação do Estado deveria ser mínima. Este pensamento ganha espaço e se torna hegemônico com a consolidação da sociedade burguesa, fundamentada no mérito de cada um através da potencialidade de suas capacidades naturais. Sendo assim, as leis de proteção são, veementemente, recusadas e encaradas como responsáveis pela reversão das leis naturais e o crescente número de pobres.

Foi um momento histórico no qual as políticas sociais não eram consideradas, nem parte da riqueza produzida, também, pelos

trabalhadores, nem direitos, mas entendidas como instrumentos de correção.

As políticas sociais foram encaradas, neste período, como “um conjunto de ações, por parte do aparelho estatal, que ‘tendiam’ a diminuir as desigualdades sociais” (PASTORINI,1997). Passaram a ser assumidas, neste contexto, como mecanismos estatais os quais tenderiam a reverter às desigualdades sociais. Sendo estas últimas decorrentes das diferentes formas de participação dos indivíduos no processo de divisão social do trabalho, da riqueza, do mercado, da sociedade. Este conceito caracterizou uma concepção redistributivista.

Esta visão das políticas sociais as concebia como “concessões”. Representavam a ação autônoma do Estado como mecanismo de redistribuição dos poucos recursos sociais, a fim de melhorar o bem-estar daqueles que se mostravam debilitados, ou impossibilitados de sua própria sobrevivência.

Segundo os defensores desta corrente as políticas sociais promoveriam o reequilíbrio social. Sendo assim, as desigualdades sociais eram encaradas como extremamente naturais. Busca-se o bem-estar por parte do Estado não devido à consciência de injustiças ou da existência de problemas estruturais. Entendia-se que existia socialmente escassez de recursos, justificando a necessidade da intervenção estatal no sentido de amenizar o processo natural de desequilíbrios.

As ações da política, partindo desta, concepção, não representavam intervenções na economia de forma que promovessem mudanças da economia vigente, servia para reforçar a lógica capitalista, contribuindo para a valorização do capital. A visão predominante alcançava apenas o aspecto econômico redistributivo em detrimento dos aspectos políticos e políticos-econômicos.

O Estado é colocado, nesta concepção, como representante do bem comum e uma instância deseconomizada com o papel de atender os diversos interesses da sociedade. Esta visão permanece até meados do século XX, negando a necessidade de um mediador.

A partir deste período, inicia-se a ruína do sistema liberal arquitetado e mantido pelo capital. E dentre os diversos fatores que contribuíram para esta queda destacam-se principalmente dois.

1. O primeiro deles diz respeito ao crescimento do movimento operário o qual proporcionou o reconhecimento de direitos de cidadania política e social. As vitórias do movimento socialista naquele período, juntamente, com o crescimento da produção fordista, ofereceram poderes coletivos aos trabalhadores que passaram a pressionar por acordos coletivos de trabalho e ganhos de produtividade. O reflexo das reivindicações refletir-se-á, principalmente no pós-guerra.

2. O segundo elemento bastante significativo se mostrou na concentração e monopólio do capital. Este processo derrubou a teoria do indivíduo empreendedor orientado por sentimentos morais – ao menos durante este período (BEHRING, 2001).

A concorrência intercapitalista entre grandes empresas nacionais ultrapassa a fronteira. E “as elites político-econômicas começam a reconhecer os limites do mercado se deixando à mercê dos seus movimentos naturais” (idem), o resultado configurou-se na grave crise de 1929. A partir de então, se inicia o processo de crítica e oposição à concepção defendida das políticas sociais na perspectiva liberal.

O quadro da crise levou o economista John Maynard Keynes a posicionamentos teóricos que iam de encontro com as concepções liberais até então mantidas. Segundo Keynes, o quadro de desemprego, depressão econômica contradizia os pressupostos teóricos explicitados pela corrente liberal, principalmente, no que dizia respeito ao equilíbrio econômico via auto-regulação do capital.

A partir deste momento histórico posiciona-se o Estado como mediador, com o objetivo de harmonizar conflitos sociais. Neste sentido, a estratégia utilizada pelo Estado será da política social. É notório, neste período, a defesa de políticas sociais que atuem principalmente no campo dos direitos

sociais, os quais dizem respeito ao atendimento de necessidades humanas básicas<sup>4</sup>.

Com isso a concepção conservadora de política social, defendida pelo liberalismo é fortemente negada. São empreendidas formas diferenciadas de condução das políticas sociais. Além disso, a nova perspectiva agregou elementos teóricos diferenciados à concepção redistributivista.

O primeiro admite uma relação diferenciada na sociedade entre classes diferentes. Quebra-se a visão bipolar estabelecida na linha conservadora que dividia a sociedade entre pobres e ricos, afortunados e desafortunados, admitindo-se uma relação múltipla envolvendo três sujeitos antagônicos: as classes hegemônicas, Estado intermediador e hegemônico pelas classes dominantes e as classes trabalhadoras e subalternas como beneficiárias das políticas sociais.

Com este novo elemento as políticas sociais não mais foram defendidas como dádivas do Estado a fim de ajudar aqueles que devido ao “movimento da natureza” não usufruíam os recursos escassos, mas passam a ser concebidas como fruto de conflitos existentes entre os sujeitos antagônicos.

O segundo elemento admitiu que as políticas não apenas deveriam ser vistas com a função de redistribuição. A elas são acrescentadas outras duas funções: política e econômica. Assim as políticas sociais não estão limitadas a instrumentos de prestação de serviços, politicamente são encaradas, agora, como “mecanismos de articulação, tanto de processos políticos, que visam o consenso social, aceitação e legitimação da ordem, a mobilização/desmobilização da população, a manutenção das relações sociais, a redução de conflitos etc” (PASTORINI, 1997:87).

Economicamente, procuraria “a redução dos custos de manutenção e reprodução da força de trabalho, favorecendo a acumulação e valorização do capital etc” (Idem).

---

<sup>4</sup> Segundo MANZINI-COVRE (1995) tais necessidades dizem respeito ao direito de alimentação, habitação, saúde, educação, etc. elementos básicos reivindicados por trabalhadores que sofreram intensa exploração desde o século XIX reagindo frente a isso principalmente em prol da sobrevivência.

Este novo conceito admitiu ser indissolúvel entrelaçamento existente entre economia e política, diferentemente da vertente anterior. Além disso, as políticas sociais passam a ser entendidas não apenas como ações para diminuição das desigualdades sociais em prol do equilíbrio, mas também como condição necessária ao desenvolvimento do capital monopolista. Isso porque diante das funções destas ações escondem-se interesses mascarados pelo próprio capital.

A admissão das funções das políticas sociais, no sentido acima descrito promoveu, no discurso destas ações, uma visão crítica. Concebeu as políticas sociais – mediante uma complexidade que vai muito além da “concessão” – a reflexão de interesses diferenciados entre classes diferenciadas. E revelou algo que vai além da dádiva ou do favor.

## **1.2. As políticas sociais como fruto de necessidades concretas**

A partir do entendimento do conceito das políticas sociais por uma postura crítica e formulação histórica, admita-se a sua efetivação em prol da manutenção da força-de-trabalho proporcionando o seu movimento de produção e reprodução.

Embora os conceitos apresentados para as políticas sociais tenham sido formulados em diferentes épocas, – ora indicando “favores à população”, ora conquistas favorecendo debates teóricos calorosos quanto ao posicionamento e reais motivos destas ações – não se pode negar a relação intrínseca entre a formulação dessas ações e a necessidade de sobrevivência imediata dos indivíduos na sociedade capitalista. (FALEIROS, 1991).

A indicação desta afirmação é dada pelo próprio movimento da história dos indivíduos. Principalmente após o desenvolvimento do capitalismo e a queda da ordem medieval baseada no modo de produção feudal .

No final da Idade Média, a produção industrial, que até então se organizava artesanalmente ganha novas configurações. O sistema doméstico – caracterizado pelo trabalho na própria casa do artesão, com suas próprias ferramentas, transformando a matéria-prima recebida em produto final ao intermediário – passa ao sistema de manufatura. O novo sistema de produção é direcionado por um trabalho em grupo sob o mesmo teto. O trabalho passa a ser executado segundo a direção de um plano e em conjunto. Cada indivíduo produz uma parte do produto, que neste sentido só estará completo a partir do trabalho de todos os envolvidos.

Na nova forma de produção os trabalhadores não mais eram donos dos instrumentos de produção, estes pertenciam aos empresários capitalistas que os empregava. Também, não possuíam a matéria-prima com que trabalhavam. E é a partir desta nova condição que vai se montando o cenário de constituição de novas necessidades e novas estratégias para sacia-las.

O sistema doméstico era caracterizado pela produção na casa do próprio artesão, com suas próprias ferramentas, recebendo a matéria prima e transformando-a em produto acabado, repassando ao intermediário. A partir da nova forma de produção é retirada do trabalhador a matéria-prima e o produto de seu trabalho é trocado apenas pelo seu salário. Neste sentido, diante das novas relações de produção que se instalaram os salários passaram a representar o único meio de prover a subsistência dos indivíduos.

A rigor, a remuneração do trabalhador deveria garantir a reposição das energias despendidas por ele no processo produtivo, para assegurar assim, sua produtividade, bem como deveria garantir o atendimento das necessidades básicas dos membros da família trabalhadora que futuramente seria utilizada como mão-de-obra. Entretanto, este salário era obtido na produção da mais-valia. A venda da força-de-trabalho se dava em condições de trabalho baseadas na exploração do trabalhador, portanto, em condições não satisfatórias a este último.



O salário significou apenas o suficiente para assegurar a reprodução da força-de-trabalho para que o seu vendedor se mantivesse vivo e continuasse a vendê-la. Quanto ao capitalismo este se apodera da diferença existente entre o valor dos objetos produzidos pelos trabalhadores e o salário pago, sendo sempre inferior ao produto final.

Mesmo sendo nítido o lucro excessivo dos detentores deste novo modo de produção e aumento da produção de manufaturados, houve um período – inicial – desta nova forma de produção em que o trabalho exercido pelos empregados, ainda, representava atividades razoavelmente qualificadas. Isso porque, ainda havia dependência pela destreza e habilidades dos operários. Além disso, as limitações físicas dos trabalhadores em determinada jornada de trabalho impediam o aumento da produção, restando o aumento dos lucros capitalistas e provocando uma certa dependência do capitalista ao trabalhador.

O capital percebia, com isso, a necessidade de inserção de instrumentos os quais sobrepujasse as barreiras levantadas ao processo de maior acumulação de capital. Para isso seria necessário o aumento da produção na mesma quantidade de tempo usado até o momento.

Este objetivo foi alcançado pelo capital com a chegada da Revolução Industrial. A introdução da máquina na produção representou um grande marco para rapidez da produção a um preço muito mais baixo. A inserção da máquina no processo produtivo operou uma revolução no processo de trabalho, eliminando as limitações impostas pela capacidade física dos operários. A máquina passa a substituir o trabalhador e sua ferramenta.

O trabalho do operário, neste momento, se restringe a observação, aprofundando a limitação do trabalhador (PEREIRA & GIOIA, 2000). Se no início do processo da produção manufaturada o trabalhador havia perdido o controle do processo de produção, com a introdução da máquina perde até mesmo o controle do ritmo de seu trabalho.

A forma fabril não trouxe apenas o aumento da produção e a mudança de ritmo do trabalho, trouxe também, uma grave consequência: descartou o trabalhador qualificado e um grande número de trabalhadores. Significando

a diminuição de trabalhadores inserido no mercado e ao mesmo tempo a inserção de novos sujeitos neste mesmo mercado: as mulheres, crianças e os trabalhadores não qualificados. Estes dispensavam o aprendizado e contribuíram para aumentar do exército de reserva desempregado.

O resultado deste novo processo fora expressado no aumento de trabalhadores na busca de trabalho, inclusive por parte de artesãos antes independentes, agora sem trabalho. Contraditoriamente, o mercado de trabalho, devido à necessidade de uma quantidade menor de trabalhadores, não produziu meios de absorção para todos os trabalhadores disponíveis. Além disso, pelo fato de não haver leis que controlassem ou regulassem as relações de trabalho, neste período, o aumento da jornada de trabalho representou uma estratégia comum para uma maior produção e lucratividade por parte dos donos das fábricas. Medidas estas que asseguraram ao capitalismo mão-de-obra abundante e barata.

A influência do processo de produção fabril atingiu também a produção agrícola. A indústria proporcionou a abertura de novos mercados para produtos agrícolas, forneceu ferramentas e energia para o campo. A produção esteve voltada não apenas para a subsistência, mas para o lucro e o aumento da produtividade.

Outros campos modernizados foram os transportes e as comunicações. No caso dos transportes a modernização objetivou suprir a necessidade de novos rumos para escoamento da produção, seja via estradas ou navegações. No caso das comunicações a modernização se deu devido à busca constante de informações sobre preços de mercadorias e ações.

Os efeitos das grandes mudanças ocorridas até o século XVIII produziram para o século XIX efeitos positivos no sentido da modernização entretanto, extremamente prejudiciais àqueles que não detinham meios de produção. Dentre as diversas mudanças podem ser citadas as grandes transformações no modo de vida de milhares de pessoas; rápido aumento populacional; surgimento de novas cidades; grande avanço da produção; surgimento de enorme quantidade de assalariados; maior volume de capitais acumulados e por outro lado, grande miséria sem qualquer proteção social.

O quadro apresentado como saldo da mecanização da produção para o social representou a sujeição de operários a condições de trabalho indignas do ser humano. Os trabalhadores eram sujeitos aos patrões, recebiam salários muitas vezes pagos em gêneros, os empregos não apresentavam estabilidade, nem havia proteção alguma quanto a acidentes ou problemas de saúde. Além destas dificuldades, aos trabalhadores não era permitida nenhuma forma de organização sindical ou ao direito de protestar contra a situação em que se encontravam.

Apesar das proibições quanto a mobilizações e reivindicações por melhores condições para sobrevivência, politicamente – no período que se estende deste o desenvolvimento da máquina e sua introdução nas fábricas – a movimentação é intensa. As discussões diziam respeito à tomada do poder e a quem seria dada à responsabilidade para amenizar a condição de miséria crescente entre os trabalhadores. Bem como, qual seria a posição do Estado neste sentido. Para essas discussões surgiram diferentes correntes com posições opostas.

Em muitos países capitalistas, como França e a Inglaterra, aqueles denominados de burguesia detinham recursos financeiros que mantinham as monarquias absolutas, mas não detinham os poderes políticos almejados. Em outros, o descontentamento com as restrições a importações, ao que fabricar, quanto ao material fabricado, ou que tipo de ferramenta utilizar, etc, levou a burguesia a se posicionar contra a política mercantilista e a favor do “laissez-faire, laissez-passer”, ou seja, a defesa de que a economia deveria conduzir-se de acordo com leis naturais sem intervenção Estatal.

A defesa de tais idéias não esteve limitada ao sentimento de indignação da burguesia. As revoluções liberais provocadas por essa classe terminaram por concedê-la não apenas o domínio econômico alcançado pela revolução industrial, mas também o poder político.

A conseqüência deste domínio político promoveu uma intensa desigualdade social, com ricos cada vez mais ricos e pobres cada vez mais pobres, sendo estes últimos submetidos a condições extremamente

precárias, com moradias superlotadas, escuras, insalubres, jornadas de trabalho de até 16 horas diárias, crianças fora da escola e trabalhando.

É exatamente diante da extrema pobreza e exploração da classe trabalhadora que se iniciam algumas reações por parte dos trabalhadores: a destruição de máquinas, reivindicações por aumento de salários e diminuição da jornada de trabalho, lutas pelo direito de voto para escolha de legisladores, luta pela organização de trabalhadores e formação de sindicatos.

Na primeira metade do século XIX, os conflitos não estavam estabelecidos entre a burguesia e a nobreza, mas se definiam entre a burguesia e o proletariado. Sendo este processo ainda mais viável na Inglaterra.

O posicionamento conflituoso entre a burguesia e os pobres se deu principalmente, devido à incompatibilidade entre o quadro social e o desenvolvimento que a produção industrial atingia. Por volta de 1840, paradoxalmente, a expansão da pobreza/pauperismo traduzia-se na maior preocupação dos países europeus. Os pobres não estavam localizados nas áreas rurais, como já foi dito, eles eram fruto das péssimas condições de trabalho existente nas fábricas, ou como fruto da ausência de emprego para muitos.

Na segunda metade do século XIX apesar da expansão da grande indústria o pauperismo tendia a crescer. A percepção deste fato não estava ligada a observação dos pobres sempre existentes na sociedade “pré-industrial<sup>5</sup>” tidos como merecedores de uma “assistência” devido à incapacidade de trabalhar, dentre eles: velhos indigentes, crianças sem pais, cegos, paralíticos, loucos, ou seja, aqueles que não conseguissem por si próprios suprir sua necessidade básica de sobrevivência e para os quais a atuação social-assistencial do Estado absolutista pautava-se na tutela e coerções que a organização tradicional dos ofícios conspirava para manter.

---

<sup>5</sup> Expressão utilizada por Castel (2000) para designar o período histórico que no Ocidente, vai da metade do século XIV às profundas transformações ocorridas no fim do século XVIII. Anterior a Revolução Industrial.

O fenômeno da pobreza, ressaltado neste período, abrange outras dimensões. Passa a atingir os chamados “válidos para o trabalho” em quantidade preocupante. A assistência limitada à caridade, oferecida nas paróquias em que viviam os pobres ou a atuação do Estado, com o estabelecimento de um complemento mínimo para compra de cereais passa demonstrar esgotamento.

Além disso, a compreensão do desemprego ligada à visão da preguiça ou falta de vontade daquele que está desempregado torna a situação em um caso de polícia. As ações passam a ser promovidas e, ou apoiadas sob a concepção da obrigatoriedade ao trabalho, nem que isso significasse o uso de prisões e correntes.

O desemprego que se estende do século XVIII ao século XIX ainda era visto como fruto da vagabundagem, sendo necessário o estabelecimento da ordem. Esta visão fora expandida principalmente na Europa e nos Estados Unidos – este último no século XIX. Esta visão chega ao Brasil somente no século XX. O ponto que diferenciou o Brasil, seria a condição de colônia e a organização que se pautava em escravismo e produção agrícola, portanto, ainda distante do contexto industrial e formação de classe operária definida.

Os pobres eram considerados uma população que onerava e representava potencialmente um perigo à sociedade, por isso justificavam a necessidade de classificação, administração e controle rigoroso. Neste sentido, as intervenções públicas consistiram em políticas de combate a mendicância e a vagabundagem.

A situação se tornava ainda mais complexa devido à falta de segurança social para as populações de trabalhadores empregados. O contexto é marcado pelo trabalho descartável. A indústria que convocava ao trabalho quando necessário despedia sem a mínima preocupação quando considerasse o trabalhador desnecessário à produção. Outro fator preocupante era falta de qualificação dos trabalhadores, favorecendo a vulnerabilidade dos operários naquela época.

Até mesmo a situação de emprego não apresentava grandes vantagens. Os salários eram considerados baixíssimos, um operário

trabalhando cerca de 14 a 16 horas nas fábricas conseguiam apenas “3/4, às vezes apenas a metade de suas despesas” (CASTEL, 1998: 294).

Para combater ou amenizar o quadro precário em que se encontravam os pobres não foram criadas e ou executadas políticas públicas como entendidas atualmente, baseadas em direitos civis, políticos ou sociais. Mas a recomendação, inclusive para o Estado era de práticas de beneficência. As elaborações neste sentido se posicionavam aquém da esfera do direito, dizia respeito a uma troca desigual. O indigente pedia e não podia dar uma contrapartida equivalente aquilo que recebia. Via-se o estabelecimento de uma relação desigual onde um dos sujeitos envolvidos caracterizava-se como benfeitor e o outro um receptor passivo.

Diante do quadro de miserabilidade das classes trabalhadores inicia-se o processo de elaboração de uma política moral comparada à política social, sob a alegação de que toda política social é de natureza moral. Não é defendida a política de responsabilidade do Estado, mas da responsabilidade dos “cidadãos esclarecidos” os quais deveriam assumir voluntariamente o exercício da proteção das classes populares.

Apesar das primeiras ações estarem voltadas às necessidades concretas da população pobre do período ainda se mostraram insipientes e poucos eficazes. Principalmente, por estarem pautadas pela caridade oferecida pelos cidadãos ligados ao movimento religioso.

O Estado não foi neste momento chamado a uma atuação maciça, até mesmo porque os liberais mantinham olhares reguladores sobre a instituição de forma que a mantivesse afastada de regulagens.

É certo que a necessidade da inserção pública foi assinalada, entretanto, com a existência da obstinação da minimização de sua atuação.

A política social neste contexto é colocada em sua primeira versão reduzida a práticas caracterizadas por intervenções na tentativa de corrigir alguns efeitos desumanos causadores da miséria excessiva e que vinham ameaçando a integração social<sup>6</sup>. No entanto, as ações não apresentavam

---

<sup>6</sup> Segundo Castel, 1998 as ações se davam no estabelecimento de hospitais; repressão a vagabundagem; internações etc o propósito de tais ações seria de restabelecimento da moral e recuperação dos sujeitos aparentemente desajustados.

nenhum caráter estrutural, não alterando a estrutura econômica existente de exploração. Foram justificadas pelas necessidades concretas de sobrevivência apresentadas pelas classes trabalhadoras/inferiores que começaram a incomodar e ameaçar a classe abastada/burguesa.

É certo que na virada do século XIX para o século XX se desenvolvem outras correntes políticas nas discussões quanto ao social. O debate ao longo dos anos se demonstra acirrado, o que contribuiu para o avanço de novas visões e passos para novas formulações nas políticas sociais. As influências das discussões vinham de correntes de orientação cristã-social, liberal, socialista e solidarista. Todas voltadas a discussões da miséria e satisfação das necessidades elementares da sobrevivência das classes operárias.

Ainda no século XIX as ações foram caracterizadas pela atuação dos bons ricos. Traduziu-se na tentativa de socorrer os indigentes que se encontravam, principalmente, em situação de necessidade permanente como os inválidos, ou necessidades decorrentes de doenças; desemprego ou má constituição moral. Neste sentido, as ações foram ampliadas, não se limitaram aos incapazes de prover sua sobrevivência como fora dito antes, agora abrangia, algumas outras categorias. Entretanto, as ações mantinham o caráter de controle e correção em prol da reabilitação dos pobres.

A atuação neste momento, representou o primeiro passo, mas não foi muito longe, demonstrou rapidamente sinais de esgotamento ao esbarrar com o grande número de necessitados. Via-se, a partir de então, a necessidade de atuações as quais atingissem não apenas casos isolados. Eram necessárias ações de caráter coletivo, através do estabelecimento de instituições. Sendo assim, as primeiras instituições surgiram intituladas Sociedades de Socorros Mútuo e as Organizações de Operários. Apesar de serem consideradas um avanço, tais instituições, não atingiram os trabalhadores de menos recursos, alcançavam apenas os mais qualificados (DEDECCA, 1998).

Mesmo com algumas limitações foi através das instituições que se tornou possível vislumbrar o fim da insegurança inerente a condição salarial

e dos riscos referentes a doenças, acidentes, e até o desemprego e a velhice. Isso seria possível através de contribuições. Inicialmente voluntárias, mas poderiam tornar-se coletivas e obrigatórias.

Entretanto, dois obstáculos se apresentavam. Os conservadores de até então viam grandes riscos diante da associação dos operários. O primeiro deles seria a possibilidade de reivindicação, ou transformação das sociedades de socorro em sociedades de resistência<sup>7</sup>. O segundo risco baseava-se no desvio das intenções das cotizações, as quais deixariam de ser instrumento de moralização e controle dos trabalhadores por parte dos patrões.

Diante destas discussões a classe burguesa imprime esforços e defende a necessidade de atuação do Estado como instituição necessária ao controle das cotizações e de participação equilibrada de seus voluntários.

As Sociedades de Socorro são incentivadas sob a condição de que os presidentes fossem o prefeito ou comissário de polícia, efetivando o controle da nova política. Seria o início da garantia de alguns seguros aos trabalhadores contra riscos sociais, ainda que as contribuições fossem voluntárias.

Certamente, estas garantias não foram defendidas mediante o desejo de igualdade ou direito de cidadania; havia o princípio de sufocar movimentos reivindicatórios latentes. Embora nesse contexto o Estado inicie sua participação em intervenções primárias que garantam o saciar de necessidades de parte mínima da população operária. Sua atuação, enquanto formulador e garantidor de políticas sociais não é, ainda, plenamente assumida.

No final do século XIX, ainda com a concepção de imprevidência por parte das classes trabalhadoras/inferiores os donos das indústrias se colocam como organizadores da seguridade dos operários. Passa a ser montada uma infra-estrutura de serviços sociais no sentido de suprir as necessidades dos operários no que diz respeito ao estabelecimento da

---

<sup>7</sup> Isso se dava principalmente devido à manifestação do associativismo operário neste período, que já vinha sendo combatido e funcionava clandestinamente.



saúde, a melhoria de habitação, donativos em situação de miséria, até mesmo, meio de educação, lazer, etc.

Essa assistência<sup>8</sup> era voltada, principalmente, aos operários casados sob a alegação de que seja menos perigoso e ainda contribuía para reprodução da força-de-trabalho através dos filhos. Entretanto, esse tipo de proteção não consegue sanar todas as dificuldades básicas de sobrevivência dos operários e da massa popular empobrecidas.

O controle exercido pelos patrões e a tentativa de suprir faltas não impedem o movimento de greves e a busca de organização coletiva por parte dos operários, embora veementemente combatidos pelas classes superiores as quais julgava tais ações um ato de insubordinação. Afirmavam que a salvação das classes trabalhadora não viria pela via da revolta, mas pela via da aceitação da política social do período, baseada na atitude moral e não no direito.

A situação conflituosa entre proletários e patrões, a insegurança nas relações de trabalho, o empobrecimento das classes inferiores, e o fracasso das ações moralizantes até então empreendidas serviram apenas como agravantes na estabilidade da sociedade do século XIX; nesse sentido, admita-se a necessidade de criação ou nova condução da situação, não de forma unilateral, ou seja, nem sob o controle unicamente dos patrões, nem sob o controle dos operários. Daí a emergência do sujeito do Estado a partir de uma redefinição do seu papel, priorizando o direito ao trabalho.

A admissão desta nova concepção abre caminho para a redefinição do social e, conseqüentemente, de uma política social diferenciada. A conquista do sufrágio universal e as discussões sobre democracia abrangem reivindicações sobre o direito ao trabalho como uma necessidade vital que livraria os operários da dependência e da miséria, e lhes garantiria a vida.

Nesse sentido, o Estado, no final do século XIX e início do século XX, é colocado como responsável pela socialização de propriedade industrial e para eliminar a distância entre o capital e o trabalho. Certamente, a inserção do Estado neste novo posicionamento não se deu de forma passiva. São

---

<sup>8</sup> Tais serviços foram criados não para benefício mas para controle de operários com relação à imprevidência, segundo os patrões, característico das classes inferiores.

produzidos intensos conflitos entre o individualismo defendido pela burguesia e o coletivismo das influências socialistas. A partir de então, o Estado passa a exercer uma função reguladora no que diz respeito aos interesses de diferentes grupos: operários menos abastados e as classes burguesas/superiores.

O novo posicionamento do Estado significou para as políticas sociais a introdução de um novo princípio: o da justiça social, ou que deveria promover uma política de justiça social. O que não implicou dizer igualdade de condições. Isso porque, prevalece a idéia da naturalidade de uma sociedade estabelecida na diferenciação, na desigualdade.

A justiça difundida diz respeito à troca dos serviços sociais com o objetivo de assegurar aos sujeitos, proteção contra riscos evitáveis através dos esforços de todos; tornar acessíveis a todos os membros da sociedade os bens sociais que lhes são comunicáveis.

O Estado passaria a fazer justiça intervindo em prol de cada sujeito da sociedade em seu lugar. A diferenciação “orgânica” deveria ser mantida, apenas a ação estatal procuraria realizar a limitação da dependência dos menos abastados. Através destes novos princípios o Estado passa a introduzir um novo modelo de políticas sociais<sup>9</sup> baseada nos pilares do sistema de proteção como o núcleo de uma primeira forma de Estado social. Significou a mobilização de uma parte dos recursos de uma nação, a fim de, assegurar a coesão interna via ações direcionadas aqueles que apresentavam suas necessidades básicas a sobrevivência não satisfeita.

No século XX, especificamente em sua primeira metade, o Estado é chamado a uma intervenção contínua e sistemática, sinalizando uma mudança no processo de condução das políticas sociais. A atuação do Estado representaria, neste momento, o resultado das pressões exercidas por trabalhadores que no final do século XIX organizados através de sindicatos, associações e partidos políticos.

O século XX surge como um marco para a vida dos trabalhadores. É neste século que o embate entre capital e trabalho assume formas distintas

---

<sup>9</sup> Certamente entre os vários países da Europa e outros isso não se deu uniformemente, acontecendo entre períodos diferentes que se estenderam entre 1880 a 1930.

das anteriores. O conflito entre a exploração do capital e a necessidade das classes trabalhadoras dá origem a uma nova proposta socializante, denominada de Welfare state ou Estado de Bem-Estar. Certamente, que esta medida não fora tomada passivamente pelo capital. Surgiram como resposta coerente e necessária ao quadro histórico político-social do final do século XIX e início do século seguinte.

As pressões por parte dos trabalhadores foram intensificadas devido à miséria material e moral em que viviam, apesar das tentativas paliativas empreendidas em décadas passadas. Além disso, o capital sofre grave crise econômica que não vinha sendo resolvida pela ideologia do laissez-faire.

Em 1917, com a Revolução Russa, a ascensão dos partidos socialistas em países como Alemanha, Itália, Espanha e França, influenciou ainda mais as reivindicações dos operários por melhores condições de trabalho, saúde, habitação e educação. As manifestações mostravam-se enérgicas, inclusive com invasões a fábricas, quebra-quebra e enfrentamento da repressão.

Este período representou o ápice dos ataques a burguesia. O contexto foi extremamente favorável à defesa da ideologia pós-liberal do Estado de Bem-Estar, promovendo a sua construção e efetivação.

Com a nova ideologia, o laissez-faire dá lugar a um esquema de proteção social que delega ao Estado a decisiva responsabilidade do bem-estar dos cidadãos. As políticas sociais passam a ser identificadas como um “complexo político-institucional denominado de seguridade social” (PEREIRA, ? : 61), baseada na idéia de segurança da existência.

Com isso, as políticas sociais passam a ser categorizadas entre contributivas ou distributivas. A primeira delas referindo-se ao atendimento de necessidades apresentadas pelos cidadãos inseridos no mercado de trabalho. Funcionando como seguro social em caso de interrupção ou perda de capacidade de trabalhar e, ou gastos diferenciados em situações especiais como casamento, aumento de família, etc. A segunda categoria, distributiva, também podendo ser chamada de não-contratuais, não-contributivas ou políticas desmercadorizáveis. Refere-se a serviços públicos

custeados pelo Estado, independente de contribuições, inserção no mercado de trabalho ou da renda do indivíduo.

A nova ótica para as políticas sociais ultrapassou a noção de contrato e de autoprevisão que representam a base da seguridade, foi possível vislumbrar a tentativa de uma política incondicional. A construção de políticas nestes moldes quebra a concepção moralista e conservadora de responsabilização individual defendida desde o século XVIII. Avança numa concepção de proteção como o dever do Estado ao pobre, ao incapacitado para o trabalho e ao desempregado. Qualquer cidadão, pelo fato de ser cidadão tendo necessidade de ser protegido por este sistema pode usufruir dele como um direito.

As políticas sociais são apresentadas não mais como bondade oferecida pelo Estado ou pela classe patronal e sim como proteção social advinda da colaboração entre trabalhadores, patrões e Estado. Além disso, são encaradas como vias de compensação às perdas e desgastes da força-de-trabalho, como necessidades concretas e representando um pressuposto necessário ao atendimento mínimo de condições à reprodução (IAMAMOTO, 2003).

Entretanto, sabe-se que a expressão desta nova concepção vigorou seguramente até, aproximadamente, 1970. A partir daí, as novas crises enfrentadas pelo capital abriram margens para a tentativa de reimplantação do ideário liberal sob nova roupagem e denominado neoliberalismo<sup>10</sup>. Mesmo diante deste novo movimento histórico, as lutas sociais permanecem e as políticas sociais continuam representando construções firmadas sobre as bases das necessidades concretas dos indivíduos, seja de classes consideradas inferiores ou subalternas, posteriormente, dos operários e atualmente de todo cidadão.

Como pôde ser visto, historicamente, não foram fruto de bondade ou beneficência, imprevidência ou imprudência, mas da necessidade concreta de existência, como condição da própria vida material, antes ameaçada pela exploração desmedida da produção capitalista.

---

<sup>10</sup> Discussão que não será aprofundada neste capítulo, apesar de pertinente, justificado pelo objetivo apenas das origens das políticas sociais.

### **1.2.1. Políticas sociais x necessidades básicas: e a indicação de condições de vida.**

Mesmo diante do quadro atual de retorno aos ideários liberais, é inegável o posicionamento das políticas sociais originadas como respostas às necessidades concretas das populações desprivilegiadas.

Como foi visto, as políticas sociais foram criadas a fim de garantir o mínimo de condições de sobrevivência a classes desprovidas, até mesmo, de alimentação e moradia. Após o advento do Estado de Bem-Estar, a ampliação das políticas sociais – mesmo que ameaçadas atualmente – se mostrou como saída não apenas a sobrevivência, como também, para dignificar a condição humana frente às novas necessidades que passaram a existir na sociedade moderna. As novas necessidades foram além da observação da riqueza material, avançaram para outros aspectos do bem-estar, dentre outros, podem ser citados educação, saúde, lazer.

Neste sentido, as políticas sociais deixam, a partir do parâmetro do bem-estar, de representar meros instrumentos de sobrevivência para quem deles necessitem e atingem o patamar de direitos garantidos a todo e qualquer cidadão. Representando a satisfação de necessidades que envolvem uma pirâmide de serviços em diferentes níveis: na comunidade, o homem na comunidade, o homem na esfera social e a pessoa. A cada nível as políticas sociais passam a ser programadas a fim de, após as necessidades identificadas coletivamente, sejam criadas as soluções (FALEIROS, 2000).

O bem-estar dos indivíduos em diferentes níveis estruturados mediante a satisfação das necessidades indicará o nível de vida alcançado pelos trabalhadores. Partindo deste pressuposto as condições de vida do cidadão passam a ser avaliadas mediante a observação da satisfação de suas necessidades consideradas como essenciais, principalmente no que se refere a: moradia, transporte, saúde e educação.

Entretanto, é preciso que se tenha em mente que tipo de necessidades podem ou devem ser supridas pelas políticas sociais. Certamente, que a teoria referente ao bem-estar não implica satisfação de necessidades criadas a partir de desejos ou preferências individuais. Segundo Faleiros (idem), os indivíduos consomem de maneira diferenciada, segundo a personalidade e a cultura dos grupos a que pertencem.

Quando se fala na observação da satisfação das necessidades básicas através das políticas sociais e a possível apreensão das condições de vida dos indivíduos através dessa satisfação, deve-se ter em mente que conceitos ou correntes balizam a observação do papel das políticas sociais e quais as necessidades que devem suprir.

A observação das necessidades, base para criação dos instrumentos de satisfação, não deve estar vinculada a uma concepção naturalista do sujeito, considerando o homem como indivíduo isolado. Muito menos, deve ser considerada uma natureza humana, independente da sociedade, com necessidades individualizadas. Onde a sociedade tornar-se-i-a um instrumento a serviço de uma natureza humana abstrata.

As necessidades, também, não devem ser observadas ou argumentadas a partir do princípio do desejo, inclinação pessoal, ou fruto da personalidade. Se analisadas historicamente não devem ser julgadas como mercadorias criadas especificamente a indivíduo com características particularizadas, num mercado onde a utilidade fosse determinada pela escolha. As políticas sociais não são determinadas ou formuladas a partir da escolha pessoal daqueles que delas necessitam.

Basear as necessidades para as políticas sociais em concepções instrumentalistas seria a defesa de que as necessidades seriam satisfeitas quando o homem sentisse falta de algo indo. Neste sentido, seriam ressaltados as aspirações, os desejos e as preferências como manifestações de necessidades. Não sendo levada em conta a distribuição de rendimento.

Diferentemente das concepções antes assinaladas, as necessidades que determinam as políticas sociais estão pautadas nas complexidades das

relações na sociedade. As necessidades satisfeitas via políticas sociais, que podem indicar as condições de vida do sujeito, devem se observadas não a partir dos indivíduos isolados e tornados abstratos; ou como força-de-trabalho que vende o que possui e consome, apenas, o necessário para sobreviver. Mas como sujeitos que desenvolvem relações sociais fora do trabalho e do consumo, estabelecem relações na família, no sistema de distribuição e em sua participação política. Devem ser vistas, como necessidades que são influenciadas pelo movimento de exploração e se inserem num conflito constante para manutenção de direitos.

Nesse sentido, o Estado, como mediado dos conflitos estabelecidos, é chamado a intervir, também, nestas novas determinações. Visto que, no momento que o Estado no sistema capitalista, passa a intervir na reprodução da força de trabalho, tem de assumir grande parte da responsabilidade pelo atendimento das necessidades básicas. E para isso inscreve sua atuação através da criação de meios que permitam a dignidade das condições de vida, tanto coletivamente, como individualmente. Este meio nada mais, nada menos vem sendo, a criação de instrumentos que possibilitem a produção, distribuição de bens e serviços sociais categorizados como direitos de cidadania (PEREIRA, 1997). E estes instrumentos são as políticas sociais.

## ***II Capítulo***

---



## II. As Políticas Sociais e o Direito ao Trabalho

---

Certamente, as políticas sociais tiveram sua justificativa de formulação e implementação nas pressões iniciadas pela classe operária/trabalhadora, a partir da necessidade de garantir sobrevivência e manutenção da força-de-trabalho. Portanto, bem distante do desejo pessoal ou preferências particulares de consumo em uma sociedade capitalista. O contexto de sua gênese foi desenvolvimento do capitalismo industrial que rapidamente evoluiu através de exploração do trabalho.

O balanço das relações sociais que se firmaram na sociedade capitalista resultante do avanço da industrialização e as transformações no modo de produção, provocaram nas pessoas, uma nova forma de vida, advinda de uma série de “novas necessidades” de caráter sócio-econômico, jurídico e político. O novo caráter das necessidades surgiu do reconhecimento de que o trabalho assalariado oferecia vários riscos sociais.

Os “riscos sociais”<sup>11</sup> admitidos e entendidos como necessidades não poderiam ser evitados através, apenas das relações estabelecidas entre patronato e operários, ou seja, a partir da simples compra e venda da força-de-trabalho. O processo embutido nesta relação chamou ao debate a complexidade dos processos sociais existentes a partir de então.

Do século XIX ao século XX as discussões foram aprofundadas e direcionadas a questões que estavam além do comer e morar e abrangeram dimensões quanto à justiça social, dignidade, igualdade, cidadania e direitos.

Nas discussões em uma nova perspectiva via-se a possibilidade, não apenas de políticas sociais como uma forma de compensação via insumos – que os salários não garantiam – para controle de massas. Neste século, se discutia o posicionamento de todo homem em igualdade de direitos<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Expressão utilizada por MOTA para designar os acontecimentos não previstos a que estão sujeitos todos os trabalhadores durante ou além das atividades profissionais, como: acidente, invalidez, gravidez, doença, desemprego, etc.

<sup>12</sup> Essa igualdade nada tem a ver com as quantidades relativas de suas posses materiais. Ela reflete, ao invés disso, a premissa de que nível igual de satisfação de necessidades resulta um potencial igual para assumir deveres e uma dignidade igual na busca social de objetivos individuais. (DOYAL, 1994)

Seja como trabalhador, seja patrão era defendido que, assim como todos contribuíam para a riqueza social, todos seriam merecedores de garantir o atendimento das necessidades consideradas, essenciais na sociedade moderna. Certamente, este reconhecimento não se processou automaticamente, fora desenvolvido ao longo de séculos, como será visto a seguir.

## ***2.1 As políticas Sociais e os Direitos sociais.***

Acompanhando a evolução de uma nova forma de produção – capitalista – com o desenvolvimento das cidades, provocou significativas alterações na estrutura, relações e processos sociais. As mudanças tecnológicas e de estrutura do campo e da cidade não foram às únicas trazidas pelo capital. As próprias relações sociais e políticas são transformadas.

A partir do momento em que as cidades foram ficando numerosas e com uma organização diferenciada e mais complexa que a dos feudos foi envolvendo e criando a necessidade – em meio à convivência coletiva, e aos conflitos instalados – do estabelecimento de regras, ou princípios norteados deste novo modo de vida. Estas regras ou princípios se estabeleciam na discussão do poder, Estado, direito e deveres de cada indivíduo, direcionando as ações individuais ou coletivas. Não se pretende afirmar que a noção de regras e dos direitos e deveres não existiam. Ou muito menos de que os poderes constituídos não existiam, certamente que sim. Mas as concepções mantidas, nesta dimensão, até o contexto da mudança para o modo de produção capitalista não correspondiam à nova realidade.

A sociedade não mais estava, a partir do desenvolvimento da atividade mercantil capitalista, organizada em estamentos<sup>13</sup>. Surgiram novas classes

---

<sup>13</sup> Organização da sociedade onde o indivíduo define-se pelo nascimento, ou pelo prestígio.

diferenciadas das existentes no sistema feudal. Portanto, a realidade começou a se diferenciar da regulação e lei estabelecidas no antigo sistema. Com as novas classes – burguesa e trabalhadora – se inicia a estruturação de uma nova sociedade.

Neste sentido, para um melhor entendimento dos direitos sociais e o surgimento das políticas sociais – como instrumentalidade dos mesmos é importante situa-los conforme as fases da nova sociedade.

Numa etapa considerada inicial e de transição<sup>14</sup> para o capitalismo a discussão do direito se dava na relação de propriedade. Era uma concepção ainda genérica, no sentido de valorização do trabalho, e defesa de que o indivíduo possuísse, ao menos, a propriedade do próprio corpo. Baseava-se, principalmente, no pensamento político de John Locke (XVII) o qual defendia a existência dos direitos naturais que ele considerava inalienáveis. Locke priorizava o direito à propriedade, que incluiria não só os bens materiais dos indivíduos, mas também sua vida e sua liberdade.

Este posicionamento foi considerado importantíssimo embora cause estranheza ou banalidade, atualmente. Tratava-se de um investimento na quebra da sociedade rural e organizada em feudos. Propunha a liberdade de locomoção, de trabalho e de “domínio de si”. Tratava-se essencialmente, do direito a vida, à liberdade de pensamento e de movimento (ir e vir) e da propriedade.

Entretanto, a defesa destes direitos terminou por se constituir ideologia da classe burguesa. Visto que, defendia a propriedade implicada nos bens como direito natural básico. O que terminou por recriar uma nova forma de desigualdade entre os homens.

A alegação e argumentação destes direitos fora importante pois, mesmo favorecendo a burguesia, conseguiu na Revolução de 1688 na Inglaterra, produzir neste país a monarquia constitucional criando-se um tipo de Estado fundado no consenso dos súditos, cuja legitimidade se assentaria no fato de respeitar plenamente esses direitos “naturais” que todos os indivíduos possuiriam.

---

<sup>14</sup> Denominada mercantil.

No Brasil, este movimento não obteve nenhum reflexo a condição de colônia em que se encontrava, ainda, estava pautado na exploração dos meios naturais e no escravismo. A concepção de direitos não existia, as proteções se davam de forma individual e paternalista.

Numa segunda etapa do capitalismo, denominado por alguns autores de liberal é demarcado mais um passo para a efetivação do direito. Com o contexto de revoluções e com a Europa rodeada de guerras civis o século XVIII é apresentado como um momento de efervescência política fortíssima. As discussões em torno de igualdade, direitos do homem, soberania popular e legitimação da ordem capitalista já se tornavam parte do cotidiano conflituoso. É nesse período histórico, que se coloca em questão a participação ativa do conjunto de cidadãos no controle da vida social.

Acompanhando todo este movimento, na França, se propagava o movimento que abriu caminho para ampliação da concepção de direitos e proteção do indivíduo na sociedade capitalista liberal: a Revolução Francesa. Esta Revolução teve um caráter democrático e abriu a discussão para além dos chamados direitos civis que haviam sido discutidos, ainda que de forma limitada, na etapa anterior.

As reivindicações passam são entendidas e passam a ser inseridas no plano de participação na tomada de decisões que envolviam o conjunto da sociedade. Ou, no caso, dos trabalhadores, expressas, no direito de associação e organização concedido apenas aos proprietários. Com efeito, durante muitos anos, os governos liberais proibiram a organização dos sindicatos, sob a alegação de que eles violavam as famosas leis do mercado, através da obtenção de um valor diferente daquele que resultaria do livre movimento do mercado.

Com a Revolução Francesa a burguesia tomou o poder político francês, tornando possível à descentralização do Estado monárquico em três poderes: executivo, legislativo e judiciário. Outro grande avanço foi a elaboração da Declaração dos Direitos dos Homens; instaurou-se um Estado de Direito em que os governadores não podiam usar o poder arbitrariamente, como o faziam no regime monárquico, mas teriam de

governar limitados pelo conjunto de leis que estabelecia os direitos e deveres dos cidadãos. Com o avanço da sociedade burguesa, a separação entre público e o privado começou pouco a pouco a se delimitar, chegando ao seu auge na etapa do capitalismo liberal.

Com as cartas constitucionais, foi estabelecendo o Estado de direito com a defesa de direitos iguais a todos os homens, perante a lei. Acena com o fim da desigualdade a que os homens sempre foram relegados.

As idéias defendidas eram de que a sociedade se mostrava imperfeita e corrompida pela propriedade, produto da voracidade do homem. Fruto da obra dos mais ricos e poderosos que protegiam seus interesses. O Estado se caracterizava como uma criação dos ricos para manter a desigualdade e não o bem-comum. Sendo o maior difusor de tais idéias Jean-Jaques Rousseau.

Partindo dessas idéias Rosseau prega que o impasse da desigualdade social é política, na sociedade civil. E para revertê-la se tornaria necessário à configuração de um Estado cujo poder residisse no povo, na cidadania<sup>15</sup>, por meio da vontade geral. Este seria o “conjunto social” que se estabeleceria com o envolvimento do conjunto da sociedade em mecanismos de democracia direta. Somente via tais princípios o Estado de direito se instalaria, fundamentado nas leis definidas pela vontade geral. Rosseau admite que os direitos compilados em uma constituição política legítima representariam autonomia e manifestaria a vontade do povo e não à vontade do indivíduo ou grupos particulares.

As disseminações de tais teorias, aliadas às pressões sociais ocorridas no período históricas cogitam-se a garantia dos direitos políticos, enquanto direito de organização e o direito ao voto, embora, de forma parcial<sup>16</sup>.

Com a introdução da concepção de cidadania até o final do século XIX os discursos sobre direito e igualdade incumbiam ao Estado o papel de bem público. Esse movimento não se prende a Europa, influenciou através do

---

<sup>15</sup> “Conjunto de direitos positivos que a sociedade atribui àqueles que são seus membros integrais (...) é o conjunto de pertença igualitária à uma dada comunidade política que afere-se pelos direitos e deveres que a constitui e pelas instituições (GOMES, in SILVA, 1999).

<sup>16</sup> Caracterizava a cidadania ativa e passiva defendido por Kant (Weffort, 2000).

Iluminismo, também no Brasil que aproveitando a crise econômica vivida no período colonial inicia algumas revoltas devido à insatisfação com a carestia e a falta de produtos, os baixos saldos, etc. Embora fossem levados pelas idéias da recente Revolução Francesa, ainda eram reprimidos pelo regime colonial. Até 1930, a organização social, econômica e política foram direcionadas pelos grandes proprietários de terras, denominando o de sistema oligárquico. O país caracterizava-se agrícola e apresentava uma indústria incipiente. Os direitos não existiam no nível já desenvolvido na Europa e os trabalhadores não gozavam de qualquer proteção.

Enquanto isso, na Europa o discurso dos direitos políticos vigorou até o final do século XIX e abrindo portas para um embate diferenciado entre capital e trabalho. Este embate assume formas distintas e inicia um processo para novas reivindicações que culminariam em outros direitos: sociais.

Esses direitos foram reclamados devido à revolta da sociedade que se estabelecia embebida na “cultura da falta”: falta de moradia, pobreza extrema, baixos salários, saúde precária, principalmente, altas taxas de desemprego. Neste momento, a pressão da classe trabalhadora impôs ao capital avançar com cautela, sobretudo, pela ameaça que representavam as idéias socialistas que rondavam as organizações e se expandia.

A reivindicação dos direitos denominados sociais vinha sendo alvo de conflitos desde o século XIX e se caracterizava pela “participação mínima na riqueza material e espiritual criada pela coletividade” (COUTINHO, 1997: 155). Tal participação implicava no atendimento da exigência de direitos econômicos, sociais e culturais. Exigiam condições institucionais para um efetivo exercício.

O século XX é palco para reivindicação dos direitos sociais que se traduziram na melhoria das condições de trabalho e de vida. Ou seja, por um padrão razoável de bem-estar econômico e de seguridade, os quais, deveriam ser mantidos, agora, pelo Estado através de um sistema educacional e de serviços sociais.

Naquele século, a etapa do capitalismo se caracteriza como monopolista o que para efetivação de tais direitos provocou mais conflitos

até que fossem, definitivamente legitimados. A alegação da burguesia para não garantir de tais direitos funda-se na justificativa de que provê-los estimularia a preguiça e violaria as leis do mercado. Além disso, a burguesia pretendia impedir os trabalhadores de se libertarem da tutela de um poder estatal autoritário e paternalista.

Entretanto, as pressões advindas da classe trabalhadora assalariada, via movimentos reivindicatórios na Europa, como fruto da miséria material em que se encontravam resultou no desenvolvimento da consciência de si enquanto classe trabalhadora. O que levou ao surgimento da legislação social e de todo um conjunto de medidas de proteção social que asseguravam a efetivação dos direitos sociais a este grupo. A ampliação dos direitos e logo da proteção social configura implantação de uma proposta socializante, também, chamada de Estado de Bem-estar. Esta proposta passa a ser caracterizada por ações públicas nas áreas que demonstravam maior crise, a saber: “políticas de pleno emprego; serviços sociais universais; extensão da cidadania e o estabelecimento de um umbral sócio-econômico considerado condigno pela sociedade no qual a ninguém seria permitido viver” (PEREIRA, 1998: 61).

As ações, agora, empreendidas estavam embasadas em uma efetiva intervenção do Estado na economia e na sociedade. Não mais na ideologia do *laissez-faire*, visto que, a “mão-invisível” e as leis naturais do mercado não conseguia reverter a grande Depressão Econômica e o intenso aumento do desemprego. Este último, em todo o mundo, considerado um dos problemas mais urgentes, um desafio, um paradoxo.

A repercussão da iniciativa dos direitos sociais extrapolou os limites do velho continente europeu, aos EUA, o qual até 1929 havia experimentado uma explosão de crescimento intenso, e mais contemporânea vem admitindo uma política de proteção ampliada.

No Brasil o contexto não parecia tão favorável. O país agrícola com uma economia de exportação de matéria-prima. Somente depois da década de 20 é que se inicia o processo de industrialização restrita. É somente neste período que começam a se configurar as classes trabalhadoras do

País. A discussão sobre direitos sociais não existia, e os trabalhadores se deparavam com uma realidade de poucos empregos e de miséria.

## **2.2 Trabalho como alvo de Políticas Sociais.**

Enquanto luta da classe trabalhadora foi por direitos, como pode ser visto até então, as necessidades reivindicadas na luta levaram à gênese de um Estado interventor cujas ações/respostas se constituem como direitos sociais, contudo, a obrigação de trabalhar para ascender aos direitos era um condicionante repressivo.

Qualquer medida ou ação empreendida no intuito de prestar serviços aos pobres, muitas vezes, era entendida como promotora da vadiagem e da mendicância. Somente no século XVIII – como foi discutido antes – leva-se a uma discussão sobre direitos sociais, vista pagamento de uma dívida da nação para com seus cidadãos.

Durante a Revolução Francesa, criam-se condições para a existência não apenas de ações que amenizassem a situação de pauperismo que se encontravam as massas. Mas um passo significativo marcou o reconhecimento do direito ao trabalho, ou seja, aparente desresponsabilização do indivíduo pela sua condição de desemprego.

Mas permanece o pensamento assistencial de que a sociedade é quem deve garantir a subsistência aos cidadãos “desafortunados”, seja lhes oferecendo trabalho, seja assegurando os meios de existência àqueles que estão fora das condições de trabalho.

A partir da declaração dos direitos dos homens como o socorro público, é defendida, a proclamação do direito ao trabalho como responsabilidade do Estado que passa a ter o dever de garanti-lo. Entretanto, mesmo diante deste avanço os cidadãos trabalhadores eram segmentados em duas categorias: aqueles inseridos na sociedade pelo trabalho e aqueles



incapacitados de contrair livremente o contrato de trabalho. Os últimos são alvo das intervenções do Estado que passa a garantir a efetivação dos direitos sociais na época.

No século XIX, apesar de permanecer a visão de intervenção bipartida para não-trabalhadores e trabalhadores válidos e capazes foram formuladas críticas ao liberalismo que deixava a carga da sociedade e das iniciativas privadas às ações mais significativas no campo social: o Estado deveria criar medidas de proteção ao trabalhador contra o funcionamento do mercado. Isso porque é percebido que se desenvolve uma outra forma de pobreza: a pobreza como fenômeno de massa, onde o pobre não é apenas quem não trabalha, o pobre é o operário, e o pauperismo é fruto, igualmente, do trabalho? Fazê-lo era possível e não resolveria o problema social.

Passa a ser reconhecida a necessidade de intervir também na forma de exploração de trabalhadores assalariados e nas suas conseqüências sobre condições de vida dos trabalhadores.

Busca-se, a partir daí, ressocializar a economia por meio de ação do poder público que estabelece medidas protetoras. Neste sentido, ao final do século XIX são implementadas reformas sociais, e dentre elas é destacada a legislação que é antes de tudo trabalhista. Trata-se, em países como a Alemanha e Inglaterra, de um sistema de proteção social baseado na inserção no trabalho e nas cotizações que dá direito ao benefício.

A partir de então é possível falar propriamente do trabalho como fator básico de definição dos direitos sociais. Com a definição da sociedade industrial e a nova concepção da situação do trabalhador moderno o trabalho passa a ser fundamental para a renda, a identidade social e participação. O trabalho passa a ser, portanto, o cerne da organização social.

Com a chegada do século XX, os avanços na legislação social e a centralização do trabalho parecia ser a resolução de muitos problemas, entretanto, este século se inicia com uma grave crise do “não trabalho”, encarada, agora, como uma questão estrutural e não mais como vadiagem. Um novo desafio surge: como garantir proteção àqueles que não estão

inseridos no mercado pelo vínculo do contrato de trabalho, mas que estão aptos para trabalhar? O que fazer para reverter à crise econômica vivida em todo o mundo e promover a existência de postos de trabalho visto que o problema é estrutural e de conjuntura?

A resposta a tais indagações surgiria em meados do século XX com o estabelecimento do Welfare state ou Estado de Bem-estar. Este significou a provisão de renda, bens e serviços através de políticas de investimento e de consumo, como mecanismo de redistribuição de renda. As medidas neste sentido promoveram um período de emprego e crescimento econômico satisfatório a que se deu o nome de “30 anos gloriosos”. Após este período, e década subsequente, o sistema econômico do Estado de Bem-estar entra em crise. Mas como saldo da crise percebe-se o aprofundamento da pobreza e o aumento do desemprego.

A solução do problema é sugerida com a alegação de que se torna viável com a quebra do vínculo estabelecido entre progresso econômico e o progresso social. Passa a ser defendido, a partir de então, o legado da flexibilização e esfacelamento das proteções sociais até então cristalizadas. São empreendidas medidas que indicam o desmantelamento do Estado social, as leis sociais passam a serem vistas como obstáculo à competitividade e a flexibilização de mercado de trabalho. Propõe-se, então, o Estado mínimo, o corte de gastos sociais e a focalização de políticas e a privatização.

### **2.2.1 As Políticas de Proteção Social e Trabalho no Brasil**

Diferentemente do contexto da Europa, o Brasil apresenta uma história política e social particular. O primeiro fator influenciador dessa diferença emerge da própria história da formação social brasileira.

O processo de colonização predatória e a condução de governos autoritários limitaram o progresso do país. Mesmo libertando-se da

colonização e mudando as formas de governo não foram empreendidas mudanças significativas no quadro social a fim de quebrar o ciclo de dependência.

Desde o período colonial, o retrato nacional foi de controle político sobre a nação por parte de uma elite proprietária de latifúndios. O país foi construído sob um Estado que atendia apenas ao interesse da minoria via repressão de qualquer tentativa popular de alteração da ordem social.

O contexto resultante desta condução mostrou-se no predomínio de graves problemas: predomínio do latifúndio, alto custo de vida, endividamento externo, altos impostos, miséria da população, ausência de proteção ao produto nacional contra o concorrente estrangeiro, centralismo administrativo, descaso político, econômico e social.

O conjunto desses problemas trouxe ao mercado de trabalho sérias conseqüências. Até o início do século não havia um processo de industrialização ampliado e o país era considerado agrícola. As indústrias se limitavam a pequenas fábricas e sem uma classe trabalhadora operária definida, que, em sua grande maioria se constituía de imigrantes vivendo em precárias condições de vida e de trabalho nos centros urbanos. Mas explorados pelo sistema econômico denominado por Gomes (1992: 111) de “extremado liberalismo” que hostilizava a tentativa de formulação e/ou aplicação de leis sociais. Esta fase corresponde ao Estado liberal ortodoxo ou excludente, não-interventivo. As conseqüências dessa opção refletiram numa total desproteção ao operariado embrionário.

Somente a partir da primeira Guerra Mundial pôde ser percebido impulso maior na indústria que apresentou crescimento significativo e aumentou o número de operários necessários. Entretanto, o mercado de trabalho é marcado pela desproteção e ausência de políticas direcionadas aos desempregados. Mas as respostas as reivindicações dos trabalhadores só aconteceram positivamente a partir de 1920 com a instiuição de uma lei que introduzia a proteção social ao trabalhador.

Com a crise de 1929 o Brasil que já experimentava o desemprego e pauperização das massas é levado a criar o Ministério do Trabalho, Indústria

e Comércio para regular a força-de-trabalho. Essa década é de importância fundamental para o país que desenvolve e amplia toda uma legislação social. Regulamenta o trabalho da mulher, institui de Carteira de Trabalho como documento, decretada a lei de sindicalização, lei de convenções coletivas, estipula a jornada de trabalho em 8 horas, decreta a Lei Eloi Chaves com as Caixas de Aposentadorias e Pensões, etc

Na década de 40, fora estabelecido um salário mínimo a fim de garantir um nível mínimo de subsistência para o trabalho. Outro avanço importantíssimo foi a Consolidação das Leis Trabalhistas.

Enquanto o mercado de trabalho nascente se estruturava e normatizava, se consolidavam entre as décadas de 40 e 60 outros fenômenos de organização social. Até a década de 60, milhões de trabalhadores migravam do campo para a cidade, como resultado do processo de urbanização violento e acelerado, provocado pela tecnificação generalizada nos campos e monopolização do solo agrícola. Bem como, pelo sonho do desenvolvimento acelerado prometido nos anos 50 em prol do crescimento econômico e dinamização do Mercado de Trabalho. O desenvolvimentismo ressoou como promessa de resolução do contexto de recessão e falta de trabalho.

Entretanto, até a década de 60 o que existia no País eram imensas periferias urbanas com pouca infra-estrutura, com grande parte de trabalhadores excluídos sem trabalho, devido ao inchaço do mercado e uma base educacional deficitária. Este quadro favoreceu o crescimento da informalidade e do subemprego.

Nesse período, são acentuadas a desigualdade social, pobreza e a miséria. As políticas de proteção estabelecidas até então vigoravam via implantação da chamada “cidadania regulada” restrita a regulação do trabalhador com carteira assinada. O sistema de atendimento somente aos regulados relegava um grande parte da população à exclusão, permanecendo nestes moldes até a década de 80. Embora o estado militar-tecnocrático instaurado em 1964, seguindo a lógica da modernidade conservadora, tenha realizado algumas mudanças no âmbito das políticas

sociais<sup>17</sup>. As manifestações em prol de melhorias das condições de vida continuavam, mesmo que violentamente combatidas. Isso porque, tenha havido crescimento no nível de emprego e diminuído os números dos índices de pobreza, a má distribuição de renda e o arrocho do salário mínimo se intensificavam.

Assim, a década de 80 é marcada pela força das pressões da organização dos trabalhadores, que entre outros fatores, como a fragilidade do milagre econômico do regime militar, levou a mudanças, principalmente, no âmbito da proteção social e consolidação da Constituição de 1988. Além de significativos avanços na legislação trabalhista e sindical.

É nesse período, que pela primeira vez no Brasil passa a ser adotado o conceito de seguridade social, englobando políticas de saúde, previdência e assistência, e configurando-se na expansão e ampliação da proteção social, característica do modelo de Estado de Bem-estar.

Embora o sistema de seguridade social tenha sido inegavelmente uma resposta às necessidades e as lutas dos trabalhadores, ocorreu em um momento desfavorável mundialmente; em um momento em que nos países desenvolvidos surgem as primeiras críticas ao sistema de bem-estar. Embora ocorrido na contramão do contexto mundial, o avanço das políticas sociais brasileiras de proteção social representou uma grande conquista devido à valorização dos direitos como princípio de cidadania e ampliação da proteção social pelo Estado. Desvincula-se, parcialmente, do formato contratual/contributivo.

Porém, toda a história das políticas sociais de proteção ao trabalho mostrou que com as taxas de crescimento econômico – embora sobre um sistema frágil de endividamento e instabilidade do País – o desemprego não era considerado um fenômeno extremamente relevante para os formuladores das políticas.

Somente a partir da recessão econômica ocorrida nos anos 81-83, com o desemprego elevando-se drasticamente, é que se inicia a tentativa de elaboração de algumas estratégias. Entretanto, em um momento que o nível

---

<sup>17</sup> Como a criação de Instituto Nacional de Previdência Social – INPS – e os fundos patrimoniais indenizatórios dos trabalhadores.

de dificuldade de combate do problema elevava-se acima dos instrumentos disponíveis para saná-lo.

A década de 90 se apresenta como um desafio, visto que no país nunca houve um planejamento e direcionamento específico para políticas de trabalho e renda. Na verdade as políticas sociais empreendidas como instrumentalidade dos direitos sociais foram direcionadas à proteção social.

O desemprego então surge como um grande problema que se fragmenta em diversos outros problemas. Cabendo ao Estado a tarefa urgente de resolvê-los.

### **2.3. As Políticas de Trabalho e Renda no Brasil**

Embora, ocorressem crises e o quadro social brasileiro ao longo do século XIX não tenha sido favorável, é inegável que neste século o crescimento econômico e um surto de mobilidade social. O período do pós-guerra corresponde a um dos mais intensos processos de urbanização e industrialização até a década de 80. O País transformou-se de base agrária, em uma das maiores, e mais dinâmica economia do mundo.

Entretanto, o sonho de crescimento é barrado desde a década de 70 e com maior intensidade nos anos 90. Está última década transcorre-se mergulhada em uma estagnação econômica intensa e recebe o título de pior década do século. Os sonhos de uma melhor distribuição de renda e de uma sociedade mais justa pregado com a redemocratização caem por terra.

O pesadelo que perdura até o início de século XXI foi de uma sociedade desigual, com a maior parte da população com baixo rendimento. Sem perspectivas frente a uma economia paralisada, desarticulada e submetida aos desígnios do capitalismo financeiro internacional.

Quanto ao Estado, que em meados do século XX se mostrou interventivo com ampliação da proteção social, sofreu desmantelamento

através de privatizações, guerras fiscais e sucessivos cortes de gastos e despesas públicas.

Além disso, o desemprego alcança índices alarmantes: segundo MATTOSO (2000) a cada cinco habitantes um se encontrou desempregado nas grandes cidades. Quanto à pobreza, foi reforçada tendo registrado 57 milhões de brasileiros abaixo da linha de pobreza e 16 e 17 milhões vivendo em miséria absoluta. A situação de pobreza, e de desemprego representaram os resultados, não apenas, de uma economia dependente e pouco dinamizada. Foi o reflexo, dentre outros fatores, de um mercado de trabalho precário e carente de intervenções consistentes.

O rápido crescimento econômico no pós-guerra não se refletiu proporcionalmente na melhoria das condições de vida da maioria da população brasileira. Entre outros fatores devido à inexistência de políticas sociais adequadas. A gestão conservadora das políticas teve como um de seus aspectos centrais limitar as melhorias sociais a mero resultado do crescimento econômico. Ademais, as políticas sociais, até os nossos dias sempre se mostraram precárias e pouco cidadãs.

Atualmente, a situação é agravada tendo-se em vista que além da concentração de renda, elevaram-se à pobreza e a miséria. Com a crise econômica e de mercado de trabalho as políticas sociais são ainda mais atingidas, passando a ser elaboradas sob condições limitadas: (1) redução de recursos que acompanham ajustes fiscais, concomitantemente deteriorando qualitativamente e quantitativamente os serviços sociais básicos; (2) redução do uso de políticas universalistas e generalização do uso de programas sociais focalizadas; (3) acompanhadas de propostas de reformas sociais explicitamente privatizantes, favorecidas pela falência organizada de serviços públicos. Elaboradas sob tais condições, no Brasil, as políticas têm se limitado a medidas imediatistas que não oferecem solução duradoura e em grande maioria não incidem na mudança do quadro social.

No entanto as políticas sociais no Brasil estão sendo chamadas para vencer dois grandes desafios. O primeiro deles é acompanhar as mudanças

mundiais, como conseqüência dos chamados processos de globalização e neoliberalismo, via administração de sua dependência econômica. E o segundo, diz respeito à eliminação das distorções acumuladas no passado, principalmente no quadro social.

Neste sentido, as correções das distorções, também, estarão centralizadas na mudança das condições de vida da população no que se refere a questões básicas. E para isso a solução do desemprego se torna o assunto central na agenda dos governos da década de 90. Visto que, o quadro de recessão e o baixo crescimento econômico elevam o desemprego. Com a existência deste último, inexistente renda, por sua vez, sem renda o bem-estar do trabalhador fica ameaçado. Sem renda não é possível ter acesso aos bens necessários a sua vida e ao aperfeiçoamento para reinserção no mercado.

Assim, frente ao problema que se estabelece responder as questões: Quais as políticas elaboradas, para Trabalho e geração de renda, como resposta ao desemprego na década de 90? A renda obtida pelos usuários dessas políticas tem provocado melhorias nas condições de vida?



### **2.3.1. As Políticas de Trabalho nos Anos 90.**

Os anos 90 constituem um desafio para o Estado e governos brasileiros, como já foi dito. A ação governamental é encorajada a promover num contexto de integração competitiva a eficiência e a equidade no mercado de trabalho. Para tanto, a prioridade às políticas de emprego é o primeiro passo dado, com relação às políticas de emprego ao longo da história do país.

O quadro de desemprego e pobreza no Brasil o objetivo central das políticas de trabalho e renda. Especificado nas metas de “redução do desemprego e no aumento da renda dos trabalhadores com vistas a reduzir a pobreza” BARROS (2001:61). Neste sentido, as políticas do trabalho ampliam a visão do problema, antes limitado ao número de vagas ou pessoas inseridas, para melhoria das condições de vida dos trabalhadores inseridos.

A ação governamental nos últimos anos tem formulado ações com caráter programático e caráter normativo. O primeiro se refere a políticas de incentivo à educação, qualificação e requalificação profissional, programas de proteção ao trabalhador bem como, fomento ao emprego. O segundo, diz respeito à modernização das instituições que “regem as relações entre capital e trabalho no país” (MTb, 1998:33).

No que concerne ao caráter programático e normativo das políticas apresentadas pelo Ministério do Trabalho, as políticas de trabalho, segundo BARROS (idem) foram categorizadas em três linhas de ação: (1) Compensatórias, (2) distributivas e (3) estruturais.

As políticas compensatórias (1) não dizem respeito necessariamente à redução do desemprego ou o aumento de salários. O objetivo deste tipo de políticas seria o de transferir renda aos trabalhadores desempregados ou de baixa renda. Como exemplo podem ser citadas: o seguro desemprego, abono salarial, ou as frentes de trabalho. Segundo Pereira (1997), alguns programas desenvolvidos a partir do conceito admitido por Barros (ibdem)

também poderiam ser classificados como contributivas, contratuais e mercadorizáveis. Visto serem políticas voltadas a cidadãos inseridos no mercado de trabalho e/ou no sistema previdenciário contributivo. Estas políticas visam garantir, por meio de seguro social (contrapartida do trabalhador) rendimentos ao trabalhador em situação de interrupção ou perda da capacidade de auferir rendimentos ou diminuir o seu poder aquisitivo. São políticas que visam autoprevisão do cidadão.

As políticas distributivas (2) visam influenciar os preços do mercado de forma que o valor do capital humano da população pobre se eleve. Ou seja, são aquelas que procurariam influenciar, diretamente, os salários dos trabalhadores ocupados via legislação específica. Como exemplo de políticas distributivas tem-se: o salário mínimo, pisos salariais e a política de indexação salarial.

Esta linha de políticas se diferencia das políticas enquadradas no que é denominado por Pereira (1997) como políticas, não contratuais, não contributivas e desmercadorizáveis na forma monetária, através de transferência de auxílios e benefícios gratuitos no campo da saúde, assistência social, entre outras.

As políticas estruturais (3) são aquelas que estão voltadas ou para a redução da taxa de desemprego, ou para o aumento da produtividade, portanto, dos salários. Dentro das políticas estruturais podem ainda ser definidos dois tipos: as estruturais indiretas e as estruturais diretas.

O primeiro tipo diz respeito às políticas macroeconômicas que estimulam a expansão da produção e/ou a atualização tecnológica, seguida de crescimento na produtividade do trabalho. Abarcam investimentos públicos diretos, bem como políticas voltadas para redução da taxa de juros de mercado ou da provisão de empréstimos a juros subsidiados para investimentos em capital físico produtivo.

O segundo tipo diz respeito às políticas de trabalho voltadas para redução do desemprego e o aumento da produtividade. Seriam as políticas ativas citadas pelo Ministério do trabalho em 1998. Compreendidas como medidas destinadas à promoção do emprego/trabalho e ao aumento da

empregabilidade da força-de-trabalho. Envolve políticas macroeconômicas de desenvolvimento econômico, social estimulando a economia com o objetivo de promover o crescimento sustentado. Estão, igualmente, ligadas a políticas de reestruturação produtiva que promovam a modernização da economia brasileira, a fim de criar condições de competitividade, sustentando os investimentos existentes e atraindo novos investimentos.

Os três exemplos mais tradicionais deste tipo de políticas – ativas ou estruturais diretas – são as ações voltadas para intermediação da mão-de-obra, treinamento profissional e os programas de microcrédito.

Segundo o Ministério do Trabalho, as políticas ativas vão ainda mais longe. Estão destinadas a políticas macroeconômicas e de desenvolvimento, inclusive de ações destinadas a atrair investimentos privados e promover investimentos regionais e setoriais.

Além disso, procuram incidir sobre a modernização da Legislação Trabalhista, inclusive as propostas destinadas a instituir novas formas de contrato e reduzir o custo não-salarial de trabalho.

A operacionalização destas políticas, se dá através de diversos programas em áreas distintas. Dentre todos os programas existentes, são apresentados nacionalmente, três como principais no Brasil: Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida – PROEMPREGO; Programa Nacional de Formação Profissional – PLANFOR e o Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER. Para efeito deste estudo de avaliação será considerado o PROGER Urbano/99.

Além das políticas citadas até o momento ainda podem ser consideradas as políticas passivas de trabalho. Entendidas como as políticas destinadas a tornar eficiente o sistema público de emprego. Seu alcance envolve a integração de ações de qualificação profissional e de intermediação de mão-de-obra, como também, o requerimento de benefícios de seguro-desemprego.

Este tipo de política foi elaborado com o objetivo de diminuir o desemprego por falta ou má informação sobre as oportunidades abertas; e

ampliar a formação profissional. Além disso, procura diminuir/eliminar as fraudes nos sistemas de concessão de seguro-desemprego.

A operacionalização dos objetivos das políticas passivas está concentrada no Sistema Nacional de Emprego – SINE.

## ***III Capítulo***

---

### **III. Avaliação dos impactos do PROGER Urbano/99.**

---

#### **3.1 Avaliação de Políticas Sociais no Brasil**

De acordo com o conteúdo trabalhado no segundo capítulo, pode-se dizer que a história das políticas sociais no Brasil de um modo geral e, especificamente, as políticas de emprego e renda não estiveram, conforme autores como MELO (1998), baseadas em princípios democráticos. O tratamento fornecido às políticas brasileiras levou à elaboração e implementação de políticas vinculadas a objetivos pré-selecionados, unilateralmente, por uma “elite técnica modernizadora”. Igualmente pode-se afirmar que não foram direcionadas, por princípios universalizantes, muito menos, por critérios críticos e avaliativos. Em alguns contextos, como vem sendo dito, a política social foi apresentada como contrária ou desvinculada do processo de acumulação capitalista no Brasil.

Especificamente, durante a década de 60 as políticas sociais foram identificadas como causadoras de “efeitos perversos”. Era mínima, por exemplo, a busca de distribuição de renda e a difusão da concepção de igualdade social. Somente no contexto do regime militar, influenciado pela explosão dos processos avaliativos direcionados às políticas sociais nos Estados Unidos da América, inicia-se um processo de tentativa de avaliação das políticas brasileiras. Nestes momentos, a concepção de avaliação difundida centrava-se nos efeitos redistributivos sobre a renda real das camadas mais pobres. O resultado dessa concepção redirecionou na década de 60 o eixo das políticas. Nesse período ainda que compreendidas como “políticas de controle” (VIEIRA, 1997), através da influência e impacto do bem-estar social existente nos países desenvolvidos, as políticas sociais iniciam um processo de modificação de seu caráter e, ou natureza. Durante a ditadura o eixo das políticas desloca a problemática: a estagnação é

superada pela questão do desenvolvimento econômico atrelado à distribuição de renda.

A partir da década de 70, especialmente no governo Geisel, as políticas sociais são valorizadas e defendidas, ainda que a passos lentos, porém, progressivos, como necessárias ao desenvolvimento do País. No referido contexto o País não alcançaria o status de “desenvolvido” tão sonhado pela elite governante se trouxesse como característica, a fome, o analfabetismo, as altas taxas de mortalidade infantil, déficit habitacional, elevada taxa de desemprego ou regime autoritário de governo.

As críticas formuladas e as pressões quanto à condição do País trouxeram, ao final da década de 70, uma discussão sobre o social, sendo reconhecida a necessidade de aumentar os recursos direcionados a área. Mas não são abandonados alguns postulados básicos do regime de até então. Neste momento, as políticas foram consideradas como necessárias ao desenvolvimento. O sucesso das mesmas dependeria não apenas do binômio desenvolvimento-crescimento atrelado à distribuição de renda, mas ao da necessidade de análise da eficiência e eficácia social das políticas e a efetividade das intervenções públicas. Ou seja, a relação entre a implementação e os resultados das políticas, seria essencial para a reversão do quadro social enfrentado no País. O centro da mudança não mais seria, apenas o recurso, como também a forma de utilização deles.

A transição política, ocorrida na década de 80 com a introdução de princípios democráticos e de justiça social, contribuiu para construir políticas mais justas a fim de alcançarem o “status de cidadania” (PEREIRA, 1997). A sociedade civil é chamada a participar do processo de formulação e implementação das políticas sociais através de seus representantes.

É durante a década de 80 que os movimentos sociais intensificam as pressões em prol de políticas sociais universalizantes, enquanto direito de cidadania. Com a Constituição de 1988 foi consagrado o princípio participação de como elemento fundamental na elaboração das políticas sociais. A participação foi inserida como princípio e defendida, não apenas para o processo de formulação das políticas, mas também, para o controle

social das mesmas. Neste sentido, o critério de avaliação das ações do Estado, substanciou-se como elemento fundamental à cidadania.

Com a redemocratização são acrescentados para observação das políticas a redefinição do Estado, seu papel e sua legitimidade. Começa a partir de então, a consideração da categoria gerenciamento e a valorização do processo de avaliação como elemento intrínseco às ações governamentais.

O centro do problema da melhoria de vida da população via políticas sociais não mais é dissolvido pelo binômio crescimento versus distribuição de renda (difundido até meados da década de 60), ou pela alocação de recursos como foi defendido durante o período ditatorial, mas busca-se resolvê-lo via análise da eficiência, eficácia e efetividade da intervenção pública. Estas categorias passam a ser consideradas essenciais para que as políticas sociais alcancem os segmentos para os quais são direcionadas. De meados da década de 70, a meados da década de 80, o campo de preocupação da política social se desloca para o modo de operacionalização das ações.

Apesar das discussões e reconhecimento da necessidade de avaliação, a difusão desse processo no Brasil, não foi reforçada como prioridade e, ou seguida rigorosamente. A insistência na existência de avaliação só foi mantida na década de 80 devido às exigências traçadas pelos financiadores internacionais de programas sociais. A tendência passa a exigir o atrelamento da avaliação como etapa inerente à formulação e implementação das políticas sociais. Segundo Cohen (1993), a avaliação como parte integrante das políticas sociais garante o processo de retroalimentação, ou seja, que as políticas sejam redirecionadas, ou reformuladas, ou mantidas mediante a análise de seus efeitos.

A modalidade avaliação, deve ser considerada como um avanço no processo de democratização. Apesar de não se tratar de uma prática recente em outros países, no Brasil, não foi construída uma tradição de avaliações de políticas ou programas sociais. Embora tenha servido, para solucionar e, ou possibilitar o aumento da rentabilidade na aplicação de



recursos, tendo em vista, o contexto brasileiro de redução de recursos para as despesas sociais, e depois para responder às exigências de financiamento de programas.

Na década de 90, um novo desafio foi lançado à prática de avaliação no Brasil. A avaliação passa a ser admitida em sua real função: a de atender a necessidade de contribuir para a democratização e melhoria da distribuição de riquezas e de poder. É conferida à avaliação uma perspectiva política a qual poderá contribuir para garantir, através da publicização dos resultados das avaliações, um maior controle social. Verifica-se a ampliação para além da visão funcionalista ou racionalista apresentada desde a década de 60, influenciada pela ideologia tecnocrática dos Estados Unidos.

As discussões sobre avaliação na década de 90 possibilitam a visão dos elementos políticos contidos – e necessários à observação – no âmbito das avaliações das políticas e, ou programas sociais. Outro elemento de grande importância quanto à avaliação nesta última década vem sendo a avaliação das mudanças nas condições de vida a partir da perspectiva de garantia dos direitos sociais (SILVA, 2001). Afinal, a política social é pensada nesta contextualização.

Com a inserção do processo de reflexão avaliativa, sistemática e crítica nas políticas na década de 90, acredita-se ser possível avançar na mudança do quadro social atual. As políticas desempenham papel de minorar as desigualdades sociais. Com a avaliação de programas de emprego e renda não é diferente, visto que estes programas têm, diante da crise de emprego enfrentada no mundo todo e tão drasticamente no Brasil, como um dos principais objetivos além da geração de renda, a melhoria das condições de vida.

### **3.2 Questões relevantes sobre a avaliação de políticas sociais.**

Com o forte comprometimento dado a prática da avaliação de políticas sociais, durante a década de 90, e a complexidade que envolve os elementos desta atividade, as avaliações de políticas foram encaradas como uma modalidade de pesquisa social de caráter aplicado. Enquanto pesquisa social aplicada não é desenvolvida a partir de um conceito lato ou informal, no qual, atribui-se valor e elabora-se julgamento com base na subjetividade. Não deve caracterizar-se também, como atividade de fundamento moral, conduzida por preferências pessoais ou fruto da personalidade daquele que julga.

Como pesquisa social aplicada, e de caráter científico denomina-se uma atividade que exprime uma forma de avaliação sistemática que se baseia no emprego de procedimentos apoiados no uso do método científico. Serve para identificar, obter e proporcionar a informação pertinente para julgar o mérito e o valor de algo de maneira justificável. Neste sentido, a avaliação de políticas sociais deve ser realizada a partir do emprego de procedimentos e critérios que caracterizam o método científico.

Em se tratando da avaliação de políticas ou programas sociais, pode-se dizer, então, que avaliação envolve necessariamente um julgamento. Trata-se, basicamente, da atribuição de um valor, uma medida de aprovação ou desaprovação a uma política ou a um programa. Mas vista como procedimento científico, a avaliação de políticas e programas sociais, segundo, FIGUEIREDO & FIGUEIREDO (1986:1) é definida como : “a análise crítica do programa (política) com o objetivo de apreender, principalmente, em que medida as metas estão sendo alcançadas, a que custo, quais os processos ou efeitos colaterais que estão sendo ativados (previstos ou não previstos, desejáveis ou não desejáveis) indicando novos cursos de ação mais eficazes”.

Para realização de avaliação segundo os parâmetros do conceito dado acima e sendo considerada uma modalidade de pesquisa social torna-se

necessário o uso de critérios metodológicos que possibilitem avaliações consistentes. Além disso, para um estudo avaliativo confiável é necessário o uso de instrumentos de avaliação adequados para que não se confunda, valor pessoal de caráter moral com resultados de pesquisa.

Sendo assim, a sistematização do estudo avaliativo apresenta tendências ou classificações. A literatura que trata de políticas públicas e a sua avaliação (ROCHE, 2000; ARRETCHE, 1998) costuma distingui-las em termos de sua eficácia, eficiência e efetividade/impactos.

Sobre a avaliação da eficácia podemos caracterizá-la como a avaliação da relação existente entre os objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa e seus resultados efetivos. Segundo ARRETCHE (1998), esta avaliação poder ser feita entre as metas propostas e as metas alcançadas pelo programa, ou entre os instrumentos previstos para sua implementação e aqueles efetivamente empregados. Este é o tipo de avaliação, considerada a mais usual e aplicada, principalmente, por implicar menos custo para sua execução.

A avaliação, em termos de eficiência, diz-se daquela relação estabelecida entre o esforço empregado na implementação de uma dada política e os resultados alcançados. A noção da avaliação da eficiência, decorre da noção de otimização dos recursos disponíveis.

Nesta avaliação o fator principal a ser considerado seria a relação custo benefício. Entretanto, alguns autores como AGUILAR (1994), asseveram que este tipo de avaliação também está relacionado à satisfação do público alvo das políticas, tendo em vista, que os recursos utilizados vem da contribuição do cidadão.

Uma terceira tendência e, ou classificação, trata da avaliação de impactos, e se apresenta como o tipo de avaliação mais coerente e escolhida para a realização deste trabalho.

A avaliação de impactos apresenta objetivos mais amplos e completos em relação aos demais tipos apresentados. Consiste na avaliação dos efeitos do programa sobre a população alvo e tem, subjacente, a intenção de estabelecer uma relação de causalidade entre a política e as alterações nas

condições sociais ou de vida de um grupo ou uma população. Ou seja, a avaliação de efetividade vai além da observação do produto de um determinado programa. Por exemplo, neste estudo, o que se propõe estudar não está limitado a quantos financiamentos foram estimados a serem feitos e se estas metas foram realmente alcançadas. Ou, ainda, quantos empreendimentos foram traçados como meta e quantos deles foram realmente abertos. O interesse da pesquisa consta da avaliação das mudanças duradouras ou significativas – positivas ou negativas nas vidas das pessoas beneficiárias do PROGER Urbano no ano de 1999.

O objetivo da avaliação de efetividade ou impactos consiste na observação sistemática das mudanças duradouras ou significativas na vida dos beneficiários. Ou seja, das mudanças nas condições de vida das pessoas alvo do programa. A natureza dos impactos produzidos por programas os quais operam as políticas implementadas pode ser em três dimensões: (1) impacto objetivo, quando gera mudanças quantitativas na condição da população-alvo; (2) impacto subjetivo quando altera o “estado de espírito” da população; (3) impacto substantivo, quando muda qualitativamente as condições de vida da população.

As avaliações de impacto se voltam em geral para demonstrar não só que a mudança ocorreu, mas, sobretudo, que o programa foi empiricamente relevante para a determinação da mudança observada. Daí é que surge a grande dificuldade/crítica à avaliação de impactos, visto que é necessário prestar atenção especial no que se refere à mudança e suas causas, a fim de, ou precisar garantir que ela tenha ocorrido como resultado do programa implementado.

Dada a complexidade deste tipo de avaliação, a tradição brasileira é bastante incipiente em termos de estudos de avaliação de efetividade/impactos dos programas e políticas sociais. O estudo proposto, certamente, será apresentado como contribuição sujeita aos riscos existentes em todos os demais estudos de avaliação de impactos. Entretanto, constitui-se uma tentativa de obtenção de resultados mais

consistentes para possíveis redirecionamentos necessários ao programa estudado.

### **3.3. O Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER Urbano/99.**

O Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER, foi instituído pelo Ministério do Trabalho e pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) no ano de 1994. Foi elaborado trazendo como principal finalidade à promoção de ações para geração de emprego e renda mediante concessão de linhas especiais de crédito aqueles que tivessem pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro, tais como: pequenas e micro-empresas, cooperativas, formas associativas de produção e iniciativas de produção própria da economia informal.

O programa tem como objetivos: (1) estimular a geração de emprego e renda, através da criação de novas unidades de produção e fomento das unidades existentes; (2) fomentar a organização dos empreendimentos informais de modo a prepará-los para o ingresso no setor formal da economia; (3) propiciar a auto-sustentabilidade dos empreendimentos financiados, sejam urbanos ou rurais, através de programas conjuntos de capacitação técnica- gerencial, qualificação profissional e assistência técnica.

A princípio o programa destinava-se a empreendimentos concentrados na área urbana. A partir de 1995 suas ações foram estendidas às áreas rurais atendendo micro e pequenos produtores rurais com o PROGER Rural, e posteriormente com o Programa Nacional de Apoio a Agricultura Familiar. Outra linha inclusa como beneficiada foram a dos trabalhadores do setor informal. Esta decisão significou um avanço por considerar uma categoria até então fortemente presente, mas não reconhecida. Entretanto, este ponto merece certa cautela, devido ao inchaço apresentado pelo setor e por, até hoje, representar sinônimo de precariedade.

Os recursos alocados pelo programa são provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e distribuídos, via agentes financeiros, quais sejam: Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

A liberação dos recursos depende, em tese, das Resoluções do Conselho Gestor do Programa, o CODEFAT, que as toma seguindo as prioridades e acompanhamento feitos por comissões estaduais e municipais de emprego. Sendo estes últimos órgãos colegiados de caráter permanentes, tripartites e positivos, compostos por representantes dos trabalhadores, empresários e governo. São eles que tem o papel de identificar as necessidades e potencialidades locais, a fim de que os recursos sejam direcionados às atividades produtivas que gerem emprego e renda e dinamizem a economia regional e local.

Segundo o próprio Ministério do Trabalho (1998), o programa representa o esforço dirigido a reverter o processo de pauperização que vem atingindo amplos setores sociais em algumas regiões do país, estando voltado a grupos sociais desfavorecidos, o que pode significar busca de redução das desigualdades sociais apresentadas.

Segundo Tomei (1999), esse programa se inscreve num esforço maior direcionado a reverter o processo de pauperização que afeta amplos setores sociais em certas regiões do País. O PROGER adquiriu forma nos anos em que surgiu o Movimento da Ação Cidadã Contra a Fome e a Miséria o qual abordava o tema do combate à pobreza e à exclusão desde uma nova perspectiva, ou seja, a que rompe com o enfoque assistencialista persistente até então, derivando para uma vocação social do programa.

O PROGER Urbano/99 busca conciliar, duas estratégias contraditórias em matéria de criação de emprego: a via intensiva, com a finalidade de criação de novos postos de trabalho concentrado no melhoramento das condições de produtividade, e na ampliação do produto das pequenas e microempresas, com maiores possibilidades de crescimento, versus a via extensiva, dirigida a estabilizar e a melhorar a subsistência de seus usuários/beneficiários.

Neste sentido, envolve, não apenas o aumento da produção ou abertura de vagas para trabalho, mas sua ação consiste na tentativa de melhoria das condições de vida da população atingida. Tais condições equivalem, e dizem respeito à garantia de direitos sociais, como: moradia, educação, saúde, alimentação, transporte etc. defendidos e garantidos pela própria Constituição Federal depois de 1988.

Para tanto, um significativo número de financiamentos foi liberado, perfazendo um volume de recursos que atingiram as cifras de R\$ 9,6 bilhões no período de jan/95 a dez/1999 (ARAÚJO, 2000). O investimento dos recursos frente aos objetivos traçados chama à necessidade de observar quais os impactos que o programa vem apresentando até o momento. Assim, torna-se necessário, a inserção no planejamento dos programas, a prática de avaliações sistemáticas constantes. Tendo em vista que sem isso não é possível exercer o controle das agências executoras das políticas, a eficiência dos gastos públicos, além de não visualizar as mudanças ocorridas nos segmentos sócio-econômicos para os quais foram destinados, e menos ainda, de levantar elementos para possíveis redirecionamentos.

#### **3.4. Procedimentos para avaliação: PROGER Urbano/99.**

O objetivo deste trabalho consiste em realizar uma análise sistemática das mudanças duradouras ou significativas na vida dos beneficiários do PROGER Urbano, no ano de 1999. Ou seja, trata-se de uma avaliação das mudanças nas condições sociais ou de vida em que estão inseridos os beneficiários no município de Vicência após a execução do programa implementado. Trata-se, portanto, de uma avaliação de impactos.

As condições de vida ou sociais serão entendidas, para efeito deste estudo, como o que se requer para garantia de uma vida considerada digna de cidadãos de direitos. A base desta análise consiste nos direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988 e, especificados, aqui, como o

direito à alimentação, moradia, saúde, trabalho, lazer. Tendo em vista que, os direitos especificados na Carta Constitucional representam o mínimo estabelecido para a vida dos indivíduos em nossa sociedade. Além disso, o acesso ou não a estes direitos pode expressar um nível de condição de vida específico que subsidiará a análise do programa. Esta hipótese parte do pressuposto de que o trabalho advindo do financiamento geraria renda suficiente para manutenção ou preservação dos direitos acima especificados.

A fim de alcançar o objetivo traçado, foi escolhida uma linha de estudo com aprofundamento qualitativo, e utilizados ou consultados dados quantitativos sobre o número de financiamentos liberados, valores do financiamento, etc. O estudo avaliativo caracteriza-se somativo, sendo assim, ex-post.

As observações realizadas sobre os dados obtidos foram conduzidas na direção da análise das mudanças. Mas mudanças decorrentes não apenas dos resultados promovidos por um único determinante – o financiamento – mas por elementos como a forma de implementação do programa, o apoio técnico oferecido, o contexto, dentre outros fatores influenciadores dos impactos do programa.

A condução da análise dos impactos do programa levou em consideração as seguintes dimensões de mudança: (1) mudanças quantitativas na condição da população-alvo; (2) mudanças substantivas, mudando qualitativamente as condições de vida da população; (3) mudanças subjetivas, alteração do “estado de espírito” dos beneficiários.



**Tabela 1:** Dimensões de Análises

<b>Dimensão das Mudanças Objetivas</b>	<b>Indicadores</b>
Poder de Compra	<ul style="list-style-type: none"><li>* Bens duráveis</li><li>* Alimentação</li><li>* Compras em geral</li></ul>
Renda Familiar	<ul style="list-style-type: none"><li>* Origem</li><li>* Valores</li><li>* Rebatimento sobre os gastos</li></ul>
Melhorias no negócio	<ul style="list-style-type: none"><li>* Compra de equipamentos</li><li>* Modernização</li></ul>
Moradia	<ul style="list-style-type: none"><li>* Reforma</li><li>* Construção</li></ul>
Saúde	<ul style="list-style-type: none"><li>* Acesso a atendimento médico (Público ou privado)</li><li>* Aquisição de medicamentos</li></ul>
<b>Dimensão das Mudanças substantivas</b>	<b>Indicadores</b>
Condições de Trabalho	<ul style="list-style-type: none"><li>* Previdência social</li><li>* Outros tipos de proteção</li><li>* Horas destinadas ao trabalho</li><li>* Local de trabalho</li></ul>
Lazer	<ul style="list-style-type: none"><li>* Principais formas de lazer</li><li>* Gastos com lazer</li></ul>
Empoderamento social	<ul style="list-style-type: none"><li>* Envolvimento nas atividades</li><li>* Controle e poder de decisão ou escolha</li><li>* Sentimento de participação no processo</li></ul>
<b>Dimensão das Mudanças Subjetivas</b>	<b>Indicadores</b>
Percepção de sentimentos	<ul style="list-style-type: none"><li>* Auto-estima</li><li>* Sentimento de autonomia</li><li>* Satisfação pessoal</li></ul>

Dimensões abordadas por FIGUEIREDO & FIGUEIREDO (1986) e indicadores escolhidos a partir da metodologia de ROCHE (2000)

Para a apreensão dos indicadores necessários à verificação das mudanças estabelecidas na análise, foram admitidos 12 sujeitos para realização de entrevista semi-estruturada<sup>18</sup>. O número de sujeitos determinados para realização das entrevistas correspondeu aos sujeitos entrevistados durante o desenvolvimento do Projeto “Avaliação da eficácia do PROGER Urbano/99 – objetivos e impactos – na geração de emprego e

<sup>18</sup> Vide roteiro em anexo.

renda em municípios do estado de Pernambuco”, anteriormente realizado neste mesmo município – Vicência – além de três<sup>19</sup> outros municípios avaliados. Manter o número especificado e entrevistar os mesmos sujeitos foi propositalmente estabelecido, a fim de manter a avaliação de um mesmo programa com relação a outro aspecto.

Para realização das entrevistas, foram estabelecidos alguns indicadores correspondentes à realidade do local e às principais necessidades indicadas pelos beneficiários a que o programa deveria dar resposta. Esta escolha foi realizada com base na metodologia indicada por ROCHE (2000), que defende o estabelecimento de indicadores a partir dos resultados esperados e também pelas expectativas da população alvo. Portanto, levando em consideração e de forma coerente a determinação das condições de vida oficialmente indicadas na comunidade.

As informações corresponderam à observação dos indicadores considerados de necessidades básicas pela comunidade. Mas sem um carácter rígido se observados os indicadores empregados em avaliações de linha experimental. Os indicadores não trazem índices oficiais de cálculo nutricional, no caso da alimentação, ou análise da moradia segundo o nível de arquitetura correspondente aos padrões mundiais de excelentes condições de bem-estar, por exemplo. Mas os indicadores das melhorias nas condições de vida partiram do ponto de vista daqueles que se pretendeu beneficiar. Portanto, do olhar do próprio beneficiário do programa.

Após a realização das entrevistas, procedeu-se à análise dos resultados e sua organização para apresentação dos impactos do programa no município obedecendo a seguinte ordem de classificação: Impactos Objetivos, Impactos Substantivos e Impactos Subjetivos.

---

<sup>19</sup> O projeto anteriormente citado foi desenvolvido, também, em Garanhuns, Petrolina e Araripina durante o ano de 2000.

### 3.5. Analisando os Resultados

#### 3.5.1. Os beneficiários do PROGER Urbano/99.

Antes de empreender a análise dos impactos é necessário apresentar alguns dados relevantes sobre a amostra estudada. Este ponto permitirá conhecer uma parte daqueles que receberam<sup>20</sup> os recursos do PROGER Urbano/99 no município de Vicência, em Pernambuco.

**Tabela 2: Perfil dos sujeitos entrevistados:**

Sujeito*	Sexo	Idade	Escolaridade	Atividade anterior	Atividade Atual	Funcionamento do negócio
1	F	38	Médio C.	Desempregado	Desempregado	Faliu
2	M	44	Fundamental I.	Autônomo	Autônomo	Funciona
3	F	34	Médio C.	Autônomo	Autônomo	Funciona
4	F	36	Não entrevistado	-	-	-
5	M	31	Não entrevistado	-	-	-
6	M	48	Médio I.	Autônomo	Desempregado	Faliu
7	M	43	Analfabeto	Autônomo	Autônomo	Funciona
8	M	49	Fundamental C.	Autônomo	Autônomo	Faliu
9	M	39	Fundamental C.	Autônomo	Desempregado	Faliu
10	F	40	Fundamental C.	Desempregado	Autônomo	Funciona
11	F	32	Não entrevistado	-	-	--
12	F	31	Médio I.	Desempregado	Desempregado	Faliu
	50%	50%				

\* Para efeito desta análise os sujeitos serão identificados pelos números indicados na coluna correspondente a sujeitos.

Ao visualizar a tabela acima, é possível detectar a ausência de dados referentes a três dos sujeitos apresentados: sejam os sujeitos de número 4, 5 e o 11. A inexistência dos dados, a partir da escolaridade,

<sup>20</sup> O total de beneficiários do PROGER Urbano/99 foi de 59 pessoas. Os dados indicados na tabela acima correspondem apenas à amostra pesquisada.

correspondentes aos sujeitos especificados se deu devido à impossibilidade da realização das entrevistas. Os sujeitos 4 e 5 fixaram moradia em outra cidade – São Paulo ou Recife. Segundo informações colhidas junto a vizinhos e familiares não havia informações sobre o novo endereço por eles estabelecido. Não foi possível, no entanto, saber os reais motivos que os levaram a transferência de endereço. Principalmente, porque de acordo com os dados obtidos na pesquisa sobre a eficácia do programa no período de 99, os empreendimentos de ambos estavam em funcionamento. No caso do sujeito de número 11, embora tenha sido encontrado, o mesmo alegou participar, apenas, de todo o processo burocrático para liberação do financiamento. Entretanto, afirmou ter desistido de retirar o dinheiro no último momento. Segundo ele, talvez esta seja a explicação para que o seu nome ainda conste da lista dos financiados. A partir dessas informações a análise será efetuada sobre o universo de nove sujeitos, tendo em vista que a amostra não admitia substituições.

Com relação à ocupação, nenhum dos entrevistados realizava atividades lucrativas fixas. Caracterizavam-se de trabalhadores por conta-própria e, ou desempregados. Esse dado indicou que realmente o programa neste município foi direcionado a um público que apresentou a necessidade urgente de geração de renda. A cidade de Vicência apresentou elevado quadro de desemprego devido ao comércio pouco desenvolvido com ausência de postos de trabalho, com baixa movimentação da economia cuja principal atividade pautava-se na plantação de bananas. Com abertura de postos de trabalho existente apenas no período de colheita – desemprego sazonal. Apesar de alguns dos sujeitos pesquisados neste município, anteriormente a implementação do programa, identificarem-se como autônomos (6 pessoas), alguns deles desenvolviam, assim como os desempregados (3 pessoas) atividades conhecidas e denominadas pelos mesmos como “bico”. Dentre as atividades desenvolvidas podem ser destacadas a colheita de bananas, realização de vendas periódicas de artigos de vestuário e doces, faxinas, lavagem roupas, costura, ou simplesmente permaneciam sem atividade alguma. Apenas dois

entrevistados afirmaram ser profissionalizados, um deles em padeiro, outro deles como funileiro, (sujeito de número 7 e o de número 8).

No que se refere à escolaridade, dentre as informações colhidas, junto aos nove entrevistados, três deles havia completado o ensino fundamental, enquanto apenas, dois deles atingiram o ensino médio completo, os demais entrevistados, no número de quatro, ou não completaram o ensino médio ou apenas assinavam o nome. Durante as entrevistas verificou-se que o nível de escolaridade foi apresentado como justificativa por muitos deles como um dos fatores que contribuiu para dificultar a compreensão no treinamento relacionado à condução do negócio.

Outro dado relevante foi o posicionamento do beneficiário na família, quatro deles declararam ser chefes da família e único responsável pelo sustento do lar. Entretanto, destes, três estavam sendo mantidos com rendimentos provenientes de outros programas como o “Bolsa Escola” recebida pelos filhos, o Cartão Alimentação fornecido pelo “Fome Zero”, o Benefício de Prestação Continuada – BPC recebido por parentes ou por pais aposentados. Este tipo de informação foi de extrema importância na avaliação de impactos pois os rendimentos advindos dos programas citados, não somente expressam valores ínfimos em relação às despesas necessárias para a manutenção da casa, mas principalmente, por mostrar que os responsáveis pelo sustento do lar não vivem de rendimentos advindos do negócio promovido pelo PROGER Urbano/99. Sabendo-se dos valores da Bolsa-escola, do cartão alimentação e do BPC, pode se aferir, sem sombra de dúvida, que os beneficiários do PROGER Urbano/99 vivem em condições de vida precárias.

### **3.5.2. Mudanças Objetivas**

As mudanças objetivas dizem respeito aos impactos quantitativos produzidos pelo programa na vida dos beneficiários. Esta dimensão de

análise, segundo a tabela dos indicadores (tabela 1), envolve os dados referentes ao poder de compra (bens duráveis, alimentação, compras em geral); renda familiar (origem, valores, abatimentos sobre os gastos); melhorias no negócio (compra de equipamentos, modernização); moradia (reforma, construção) obtidos no trabalho campo.

De acordo com os dados colhidos em pesquisa<sup>21</sup> anterior, em Vicência, no ano de 2001, do total de empreendimentos pesquisados 91,7% permaneciam funcionando. Até o primeiro semestre de 2003, durante o transcorrer desta avaliação o número de empreendimentos funcionando caiu para 55,5% (Tabela 1).

Certamente este dado se analisado quantitativamente não representa um resultado positivo, entretanto, se analisado levando em conta outros aspectos de menor relevância, pode se constituir em algumas mudanças.

Dentre os entrevistados, dois dos empreendimentos abertos mediante a inscrição no programa trouxeram mudanças objetivas significativas na vida dos sujeitos de número 07 e 10. Além disso, o programa proporcionou a permanência ou o funcionamento de mais quatro dos empreendimentos, que afirmaram precisar de dinheiro para dinamizar o negócio, ou de matéria-prima para continuar suas atividades. Como eles mesmos disseram:

*“Pra mim foi bom apesar das dificuldades, antes eu não fazia nada, era desempregada, mas agora posso ter algumas coisinhas”*

*Sujeito nº10*

*“Eu já trabalhava no ramo de panificação, mas me faltava máquina para trabalhar melhor e dá conta do serviço. O programa me ajudou a comprar a máquina que eu queria”.*

*Sujeito nº 08*

---

<sup>21</sup> Avaliação da eficiência e eficácia do PROGER Urbano/99 em municípios de Pernambuco.

*“O empréstimo foi bom, ajudou em parte, tive material para trabalhar.”*

*Sujeito nº 02*

Apesar de durante as entrevistas, todos os entrevistados afirmarem não ter ocorrido grandes mudanças, entretanto, todos afirmaram que entre os anos de 2000 e 2001, houve um aumento considerável da renda. Os rendimentos chegaram a apresentar aumentos em torno de 100 a 300 reais, para cinco deles.

*“No começo... até 2001 dava para levar. A gente chegou a ganhar uns 100, 200 a mais. Agora, o dinheiro não chega.”*

*Sujeito nº 12*

Outros dois entrevistados afirmaram que sua renda foi consideravelmente elevada, e lhes possibilitou um sentimento de alívio na hora de pagar as contas. O quantitativo de aumento registrado não foi especificado por não haver anotações de caixa ou qualquer outro registro do negócio. Os entrevistados afirmaram apenas ter a possibilidade de efetuar compras que antes não realizavam. Do que se deduz que o empréstimo constituiu-se na oportunidade de pequenos ganhos de subsistência.

*“Antes era difícil pra comprar o material escolar dos meninos, roupa, sapato e até o shampoo. Agora pelos menos, eu consigo ajudar nessas coisas lá em casa. Não é muito não, mas ajudou bastante.”*

*Sujeito nº 10*

*“Depois do financiamento eu consegui comprar melhor as coisas pra feira mesmo... ou até uma máquina para o meu estabelecimento. A renda*

*não aumentou muito, mas equilibrando dá pra gente fazer algumas coisas que antes não fazia”.*

*Sujeito nº 08*

Os dados referentes aos valores em dinheiro para mais ou para menos não podem ser especificados com exatidão devido à inexistência de um controle contábil por anotações. Não é freqüente esta prática entre os sujeitos, mesmo os mais esclarecidos (dois deles). O que testemunha da pouca organização e,ou informalidade no controle do negócio.

De acordo com os depoimentos daqueles que conseguiram conduzir o negócio de forma equilibrada (dois entrevistados) e para os quais o programa trouxe impacto positivo, a compra de equipamento para modernização e ampliação das vendas<sup>22</sup> foi possível após o pagamento das parcelas do financiamento.

*“Depois que eu paguei tudo... eu consegui comprar mais coisas para a loja. No começo ela (loja) não era assim não (mostrou os produtos e prateleiras). Foi depois (do empréstimo) que eu consegui comprar outras coisas.”*

*Sujeito nº 10*

Quanto às mudanças ou melhorias no local onde moravam, as pessoas entrevistadas, as quais perceberam em suas vidas mudanças positivas, afirmaram que as modificações só são feitas quando estritamente necessárias. Apesar de sentir melhorias em algumas áreas de sua vida um deles não efetuou nenhuma modificação, e declarou que até o momento não foi necessário. Outro entrevistado, afirmou ter efetuado reformas no estabelecimento, devido à necessidade de colocar as máquinas novas em um espaço maior. Reservou a maior parte da casa para o trabalho e construiu um quarto onde mora com a esposa atrás da casa. A residência

---

<sup>22</sup> Os entrevistados fazem parte do setor de comércio nas áreas de panificação e miudezas.



não demonstrou nenhum conforto excessivo, apenas o necessário para morar com segurança, segundo ele.

*“A casa, eu só reformei porque não dava pra ficar aqui na frente. Fiz um quarto pra mim e minha esposa lá atrás. Como a gente não tem filho, não tem problema.”*

*Sujeito nº 08*

Ao considerar os depoimentos coletados, pode-se dizer que, de alguma forma, ocorreram mudanças positivas, efetuadas pelo programa na vida de alguns sujeitos da análise, ainda que restritas. E embora, o número de pessoas indicadas com estas mudanças tenha sido pequeno, os resultados mostram que o programa ocupou um lugar importante para melhoria das condições de vida para dois do sujeitos.

Entretanto, apesar de alguns resultados positivos terem sido verificados, torna-se necessário apresentar outros dados colhidos quanto às mudanças objetivas nas condições de vidas da maioria dos entrevistados e que são considerados importantes.

Como foram mostrados anteriormente, os estabelecimentos em funcionamento (pesquisa de 2000), representaram 55,5% do total de entrevistados, entretanto, 60% destes, funcionavam precariamente. Apenas os equipamentos comprados com o dinheiro do financiamento apresentavam estado de conservação razoável. Aliás, permaneciam conservadas por falta de uso.

Dentre os que funcionavam 22,2% não efetuaram o pagamento das parcelas do financiamento. Quando questionados da possibilidade de venderem as máquinas para ajudar nas contas a pagar e despesas da casa, muitos afirmaram que não podiam vendê-las. Necessitavam das máquinas para a prestação de contas. Essa resposta também foi válida para o total de sujeitos entrevistados e que apresentavam dívida (seis deles), tanto os que mantinham o negócio funcionando, quanto os que os haviam parado e, ou

falido. Todos eles acreditavam que poderiam justificar-se junto ao banco mantendo as máquinas e, ainda, devolveriam o equipamento como parte do pagamento.

*“A máquina, o pessoal do banco trouxe. Eu quase não usei, mas pelo menos, ela tá aí... não posso pagar, mas se aparecer alguém eu não vendi. Acho que uma parte da dívida fica paga, né”.*

*Sujeito nº 07*

*“O negócio não foi pra frente. O carrinho do cachorro-quente tá parado... deixa... ele aí ... até alguém vim buscar.”*

*Sujeito nº 06*

A falência de muitos empreendimentos (quatro) foi justificada pelos beneficiários como em decorrência da queda nas vendas ou pouco dinamismo da economia local. Entretanto, três dos sujeitos que faliram afirmaram não conseguir efetivar os pagamentos ou manter o negócio aberto devido à inexistência de capital de giro. Afirmaram, ainda, que a forma de distribuição dos recursos não correspondia à necessidade dos beneficiários.

*“O dinheiro do banco não deu em nada. Como é que pego emprestado R\$ 2000,00 e não vejo nem a cor desse dinheiro. Sem dinheiro não deu para manter o negócio aberto, só recebi alguma coisa como mercadoria, mas não tive dinheiro para capital de giro”.*

*Sujeito nº09*

*“O prazo de carência é muito pequeno, enquanto a gente só recebe mercadorias não dá pra juntar dinheiro o suficiente para pagar as parcelas que são cobradas logo depois de 3 meses. Isso é somente o tempo que agente gasta para juntar algum capital de giro.”*

*Sujeito nº 01*

A maioria dos entrevistados, mesmo aqueles que se encontravam com o empreendimento em funcionamento de forma equilibrada – apenas dois – afirmou que a forma de condução da liberação do dinheiro do crédito não permitia um empreendimento seguro e propício à permanência do funcionamento do negócio. Apenas três dentre os entrevistados, afirmaram ter conseguido, mediante a lucratividade ou os rendimentos provenientes do negócio, quitar a dívida. Mas, quando questionados sobre a realização dos pagamentos em dia, afirmaram somente ser possível mediante a obtenção de ajuda financeira de outros familiares, como os pais aposentados, cunhados e irmãos.

Além da dificuldade de pagamento, o negócio daqueles que faliram e os que se mantinham precariamente mostraram um comportamento imprudente, do ponto de vista contábil, no que se refere às vendas ou prestação de serviços. A maior parte dos que faliram, três deles, e um dos que funcionam precariamente, atribuíram a falência, ou ao baixo dinamismo da economia, ou à falta de pagamento por parte dos clientes.

*“O negócio não rendia quase nada. O povo quer comprar, quer levar ou quer que a gente faça as coisas sem pagar... não há quem consiga ficar de pé. Ai, ficou difícil”.*

*Sujeito nº01*

*“Não consegui administrar os fiados. Boa parte do dinheiro do serviço ficou no fiado.”*

*Sujeito nº02*

A maioria deles afirmou que isso ocorreu por falta de orientações técnicas quanto ao que seria lucro, crédito, etc. Segundo eles, não

ocorreram visitas de técnicos ligados ao programa a fim de receber as orientações necessárias a condução do empreendimento.

Muitos chegaram a afirmar que, apesar de ser dito que receberiam visitas de técnicos para esclarecimentos necessários a condução do negócio nenhuma orientação foi dada. Afirmaram que:

*“Era preciso que fosse oferecido apoio técnico”*

*Sujeito nº 02*

*“Faltou incentivo, emprestam o dinheiro e pronto, acabou-se, emprestam o dinheiro e deixam pra lá. Você tem que se virar sozinho”*

*Sujeito nº 12*

Os que mantêm o negócio funcionando de forma equilibrada – dois entrevistados - o fazem, segundo eles, sob algumas condições específicas. Dentre as citadas, podem ser destacadas:

*“Mantenho a loja aberta mas não tenho lucro de nada... dinheiro mesmo, não ... Pego daqui algumas coisinhas...minhas coisinhas. Os meninos tão precisando de roupa, shampoo, sabonete ou material da escola, eu retiro da loja. Assim, não preciso ficar pedindo ao meu marido, porque o dinheiro dele não dá.”*

*Sujeito nº 10*

*“As parcelas só foram pagas porque eu sou muito equilibrado. E só consegui manter o negócio aberto por causa da ajuda de meu irmão”.*

*Sujeito nº 08*

As dificuldades apresentadas pelo sujeitos acima decorreram, principalmente, dos seguintes fatores: falta de fiscalização do andamento dos projetos financiados, falta de apoio técnico prometido. Bem como, a

ausência de um estudo de viabilidade econômica, do negócio ou atividade para somente depois, liberar o financiamento. A condução do programa sem a observação das dificuldades citadas influenciou diretamente o trabalho e a renda dos beneficiários, e conseqüentemente os impactos objetivos nas condições de vida destes.

Em primeiro lugar pode ser destacada, a falta de ampliação ou modernização do negócio. As informações colhidas permitiram perceber que a melhoria do negócio só ocorreu em dois dos empreendimentos, entretanto, os demais beneficiários não conseguiram ampliar seus negócios, dentre eles quatro abriram falência. A partir deste dado foi possível considerar que o direito ao trabalho tornou-se um sonho para a minoria dos beneficiados, enquanto que para sete dos sujeitos entrevistados, o desemprego voltou a ser uma ameaça. O programa, apesar do esforço positivo de liberação de insumos ou material de trabalho, não representou a solução para a ausência do trabalho e falta de renda, pois poucos se beneficiaram.

Isso pode ser afirmado tendo em vista que todos os beneficiários que abriram falência permanecem desempregados e não dispõem de nenhum rendimento próprio. As atividades por eles desenvolvidas a fim de adquirirem renda são os denominados “bicos”. Muitos declararam o seguinte:

*“O que aparecer para fazer eu faço o ruim é que é difícil aparecer alguma coisa. Geralmente eu pinto uma casa, limpo mato, ajudo meu pai no sítio. O que aparecer para ganhar dinheiro eu to fazendo. Mas ultimamente nada tem aparecido”.*

*Sujeito nº 09*

*“Às vezes faço instalação elétrica, ajudo algum amigo meu, pego o carro do amigo e faço alguma viagem e por ai vai”*

*Sujeito nº 06*

Em segundo lugar, muitos estão vivendo da ajuda de familiares ou dos benefícios advindos de outros programas como citado anteriormente (ponto 3.5.1 Os beneficiários do PROGER Urbano/99).

*“Como não posso ajudar quem mantém a casa é minha sogra e meu esposo. Ele trabalha na prefeitura e minha sobra é aposentada.”*

*Sujeito nº 01*

*“A situação não é pior porque eu tenho um cunhado que tem problema mental. Ele recebe um benefício de R\$ 240,00 e também os meninos recebem a bolsa escola”.*

*Sujeito nº 06*

*“O negócio não tem movimento então eu não contribuo com nada, só as vezes quando ganho algum trocado, meu pai é aposentado, recebe R\$ 240,00, é ele quem sustenta a casa.”*

*Sujeito nº 02*

Em terceiro lugar, quanto aos que mantiveram o negócio funcionando, por não terem oportunidade de ampliá-lo, além de não ter condições de abrir postos de trabalho para outras pessoas, não foi possível ampliar seus poucos rendimentos.

A impossibilidade de ampliação ou manutenção do negócio incidiu diretamente no fator renda. Dentre todos os entrevistados apenas seis atingem uma renda mensal maior que o salário mínimo. Porém é necessário esclarecer que a maior renda especificada por este grupo não ultrapassou quatro salários mínimos vigentes, sendo este teto alcançado apenas por um dos entrevistados, além disso a renda não era proveniente do negócio. Outro dado relevante é o de que apenas um dos entrevistados atingiu o nível de

renda de dois salários e meio com o negócio em funcionamento, e apenas dele percebendo este valor.

As demais pessoas entrevistadas que atingiram rendimentos familiares acima do salário mínimo, alcançaram os valores, em razão da contribuição de todos os que moravam na mesma residência. Principalmente, de esposo empregado ou pais aposentados. Na verdade, os rendimentos não provêm do negócio.

Aqueles que perceberam rendimentos até um salário mínimo somou o total de três pessoas, dentre eles, é interessante assinalar que, em sua maioria (dois deles), os rendimentos não ultrapassavam R\$ 150,00 reais.

Durante as entrevistas foi possível perceber que o nível de renda, impossibilitou a muitos de manter um padrão de vida com garantia segura de alguns direitos básicos como saúde, alimentação e moradia.

Essa afirmação não implica dizer que o direito à saúde, que é considerado universal e de responsabilidade do Estado, tenha sido negado. Durante as entrevistas foi perguntado onde os beneficiários do PROGER Urbano/99 em Vicência seriam atendidos em caso de precisarem de atendimento médico. As respostas foram taxativas, oito pessoas se dirigem ao posto de saúde mais próximo. Entretanto, quando questionados sobre a necessidade de uso de medicação (remédios), também oito deles afirmaram que obtêm os medicamentos nos postos de saúde. Caso não lhes sejam disponibilizados, dificilmente, os comprariam. Em caso de maior gravidade, afirmaram receber doações de familiares ou amigos quando possível.

Em se tratando do poder de compra quanto aos itens de alimentação, não fora questionado os índices de nutrientes ingeridos ou o tipo de alimentos consumidos. Apenas foi investigado se os beneficiários dispunham de renda suficiente para aquisição de todos os itens considerados necessários – segundo critério e visão da comunidade – a alimentação da família. Os resultados indicaram que 7 sujeitos, responderam que é difícil adquirir até mesmo o necessário e considerado básico: feijão, arroz e carne. Os demais entrevistados afirmaram, não sentir falta de itens desejados,

entretanto, não hesitaram em completar a resposta esclarecendo que não são conseguidos folgadoamente.

Muitos dos que sinalizaram para a dificuldade de adquirir a alimentação básica eram, em sua maioria 5 sujeitos, usuários de outros programas como bolsa escola, vale gás, fome zero, etc. Programas destinados a um público com características de baixos ou nenhum rendimento. Mesmo após a implementação do PROGER Urbano/99 a realidade de muitos dos beneficiários não sofreu nenhuma alteração.

Quanto ao direito à moradia, o programa certamente não será responsabilizado caso haja déficit habitacional em qualquer dos municípios onde for implementado. O que foi analisado se refere à aquisição da casa própria ou melhoria do imóvel onde residiam. Neste sentido, o sonho de geração de renda alimentado por muitos a fim de melhorar as condições de moradia não se tornou possível. Após o financiamento oito pessoas entrevistadas gostariam de ter realizado mudanças ou melhorias na casa onde residiam, entretanto, não foi possível obter rendimentos para essa finalidade. Pelo contrário, alguns deles se encontravam morando em casa de familiares através de sistemas de solidariedade ou caridade. Mesmo aqueles que apresentaram rendimentos superiores ao salário mínimo, ou os que mantinham o negócio funcionando de forma equilibrada, afirmaram, também, não haver condições de melhorias ou reformas das casas onde residiam. Alguns dos entrevistados moravam em casas de taipa, com divisões precárias, pequenas de aspecto insalubre.

Ainda, em relação às mudanças objetivas a entrevista contemplou questões com relação aos gastos gerais mensais. Neste ponto, todos os entrevistados apresentaram gastos considerados essenciais<sup>23</sup> como, energia elétrica, alimentação e água. Com referência à condição da cobertura de todos os gastos em relação aos que faliram, aqueles que pagam todos os gastos o fazem ajudados pela família e quando não, equilibram as dívidas

---

<sup>23</sup> Quanto ao transporte, não foi citado, devido à observação das características da cidade: descrita como pequena com o uso freqüente de transporte coletivo para deslocamentos intermunicipais e para e as demais localidades na própria cidade, uso de sistema de carona, animais de montaria, caminhada, bicicletas ou transporte fornecido pela prefeitura. Além disso, nenhum dos entrevistados possuía carro ou moto.



pagando as contas mais atrasadas e prolongando o pagamento das mais recentes. Quando não é possível este “jogo”, não exitaram em dizer:

*“Agente primeiro cuida de comer. Matando a fome, comprando o que comer. O resto deixa pra depois quando dá. Fazer o quê?”*

*Sujeito nº 09*

*“Geralmente quando tem muita conta pra pagar e não tem dinheiro: a gente não paga. Paga quando dá”.*

*Sujeito nº 07*

Diante da dificuldade de equilibrar as contas consideradas essenciais e citadas pelo grupo, bem como, manter serviços essenciais, as respostas relacionadas às mudanças na aquisição de bens duráveis foram obvias: não houve grandes possibilidades.

Os fatores acima descritos como influenciadores da condição em que se encontrava o negócio no momento, produziram o surgimento e o desenvolvimento de empreendimentos minguados e com tímidos rendimentos, mas vale ressaltar que permaneciam funcionando. É necessário registrar que apesar do programa apresentar todas estas dificuldades, o movimento da economia da cidade, também, contribuiu para a queda e precariedade de muitos empreendimentos. Segundo alguns moradores, é freqüente a migração de pessoas para as cidades mais desenvolvidas, como Recife e São Paulo, em busca de emprego – como foi o caso durante a pesquisa de dois dos sujeitos não entrevistados.

É preciso registrar também que, o programa não efetuou grandes mudanças nas condições de vida das pessoas envolvidas, entretanto, o programa foi visto por grande parte deles positivamente. Esta visão se deu pelo fato de que todos eles estavam distantes de outras possibilidades de mudança ou acesso a qualquer outra forma de crédito.

*“Não mudou nada, eu estou na mesma condição. Mais foi bom porque eu consegui comprar uma máquina que ia melhorar o meu trabalho e aprendi muita coisa no treinamento... pra trabalhar melhor. Mas se não teve serviço, fazer o que?”*

*Sujeito nº 07*

*“O programa foi bom por uma coisa, eu consegui investir no negócio e manter a renda que eu já recebia. Foi bom porque eu consegui manter a produção se não, sem os equipamentos que eu adquiri ficaria difícil”.*

*Sujeito nº 08*

### **3.5.3 Mudanças substantivas**

Mudanças substantivas, trata-se da qualidade das mudanças sofridas. Os impactos sobre a qualidade das mudanças nas condições de vida, foram analisados, a partir da própria percepção do indivíduo sobre a mudança. Os indicadores escolhidos para perceber os impactos correspondentes a esta dimensão foram: condições de trabalho (Previdência social, horas dedicadas à atividade); Lazer (Possibilidade de recursos para lazer, os principais tipos de lazer optados); empoderamento social (envolvimento nas atividades do programa, controle ou poder de decisão, sentimento de participação no processo).

Quando questionados sobre as mudanças ocorridas, a maioria dos entrevistados foi categórica em afirmar que na concepção deles não ocorreu nenhuma melhoria, correspondendo a sete deles. Seja em relação ao consumo, seja a alimentação ou qualquer outro item o programa não havia contribuído com respostas satisfatórias diante das necessidades existentes

antes da chegada do programa. Apenas duas das pessoas entrevistadas afirmaram desfrutar de uma vida melhor no sentido de mais tranquilidade em adquirir recursos para suprir as necessidades do dia a dia.

*“Para mim melhorou muito, antes eu não tinha renda e agora tenho e estou vivendo melhor.”*

*Sujeito nº 08*

*“Foi bom pra mim, estou mais tranqüila, e consigo ter minhas coisinhas. Só não é melhor por causa da cidade mesmo, aqui é parado por vida.”*

*Sujeito nº 10*

A partir dos depoimentos das pessoas que alegaram melhorar a condição de vida é possível perceber que o programa poderá surtir efeitos substantivos positivos, embora pequenos. Entretanto, as mudanças demonstradas positivamente por dois dos sujeitos estiveram pautadas em mudanças objetivas, o que não significa dizer, que estes passaram a usufruir todas as mudanças positivas objetivas satisfatoriamente. Na maioria dos depoimentos foram registradas afirmações do tipo:

*“O dinheiro foi bom porque foi uma oportunidade, mas não tenho nada de melhor por isso. A casa nem sequer pintei, a comida tá no mesmo, para mim nada mudou, nada melhorou”.*

*Sujeito nº 01*

*“Complicou ainda mais, já era difícil. A gente sempre viveu com dificuldades até para ter o que comer e agora estou devendo sem poder pagar.”*

## Sujeito nº 09

*“O programa ajudou muito. Eu não vivo tão folgada, o financiamento ajudou, mas não deixou a minha vida uma maravilha. Ainda tenho que trabalhar muito e equilibrar as contas”.*

## Sujeito 08

As observações realizadas durante a pesquisa, que vão além da visão dos entrevistados puderam apreender que:

1. Devido à falta da capacidade para contratação de pessoas, a fim de auxiliar a alguns dos “empreendedores”, ocasionou a sobrecarga de trabalho aos que mantinham o negócio equilibrado – em dois dos entrevistados. Segundo eles, como não há condições de manter ajudantes ou empregados as horas dispensadas às atividades são prolongadas. Um dos entrevistados afirmou trabalhar entre 12 e 16 horas por dia<sup>24</sup>. Apesar de demonstrar satisfação por manter a renda equilibrada, esclareceu que não dispunha de muitas horas para descansar e muito menos para o lazer.

2. Com a discussão sobre a condição da proteção social referente ao trabalho e previdência social, todos os trabalhadores que mantinham o negócio em funcionamento afirmaram não dispor de condições financeiras suficientes para efetuar o pagamento da previdência social, seguro privado ou qualquer outro tipo de proteção decorrente das atividades desenvolvidas. Entretanto, um dos entrevistados afirmou que, na verdade, nunca procurou informar-se sobre a contribuição para “aposentadoria”. Afirmou, não saber nem mesmo o valor da contribuição como autônomo, mas ressaltou que se o valor excedesse a 40 reais seria difícil manter os pagamentos.

---

<sup>24</sup>O beneficiário entrevistado desenvolvia as atividades de padeiro e exercia, praticamente, sozinho todas as atividades necessárias em uma padaria, juntamente com sua esposa.

*“Talvez se eu procurasse saber, quem sabe eu conseguisse pagar. Mas é que pra tirar uma dispensa fixa de mais de 40 reais fica difícil pra gente. E começar pagar e não continuar não dá em nada.”*

*Sujeito nº 08*

Outros menos equilibrados financeiramente afirmaram:

*“Minha filha, esta difícil comprar o necessário para hoje. Com certeza eu não posso pagar”.*

*Sujeito nº 02*

*“O negócio é muito fraco e tá difícil de pagar até as contas de casa. Não dá nem pra pensar no INSS ou outro pagamento.”*

*Sujeito nº 07*

Neste sentido, a única garantia de alguns rendimentos e manutenção das condições de vida apresentadas seria as forças de que cada um dos trabalhadores dispunha para trabalhar – nas atividades ou demandas que surgem – a ajuda ou tutela dos familiares e do Estado quando acessível.

3. Com relação ao local de desenvolvimento de atividades e, ou trabalhos as observações e os dados indicaram que oito dos entrevistados desenvolviam suas atividades em sua própria casa. Apenas dois deles têm seu próprio local de trabalho e razoavelmente organizado o que já é significativo, levando em conta o município de Vicência em Pernambuco. Ou seja, com instalações para armazenar material, ambiente arejado e limpo e com divisões planejadas. Os demais microempreendedores desenvolvem suas atividades num dos compartimentos da casa ou mesclando, sem espaço adequado ou com os equipamentos insuficientes, restringindo o espaço doméstico. As atividades acontecem em ambientes precários e sem organização/formalização.

4. Diante das dificuldades de acesso e de subsídios, aos direitos considerados básicos ao viver o lazer é uma atividade sequer explorada/realizada. Embora pesquisas comprovem da necessidade de lazer do ser humano, e como direito garantido pela Constituição Federal de 88, todos os entrevistados afirmaram não ter dinheiro ou condições para tal. Além disso, em Vicência, não existem muitas opções para os moradores, atenderem suas necessidades de lazer, exceto serestas eventuais ou assistir televisão, apontada por oito dos entrevistados.

5. Outro aspecto pode ser apresentado como fator, que segundo ROCHE (2000), deve ser entendido como mudança substantiva. Trata-se do empoderamento social. O empoderamento pode ser analisado em decorrência do processo de decisão, participação e conscientização desenvolvida durante a implementação do programa. Este indicador para análise diz respeito aos impactos produzidos pelo programa no sentido de fazer os sujeitos participantes e conscientes de um processo democrático, aberto a discussões e oportunizador de liberdade de escolha.

Os depoimentos mostraram que, boa parte deles, não esteve envolvida no processo de decisão e implementação do programa, a proposta foi trazida pelo banco. Além disso, não demonstraram conhecimentos sobre as formas de pagamento, juros, valor das parcelas, não lhes pareceram claras quando questionados sobre o assunto. A maioria deles, sete pessoas, não apresentou nenhum contrato ou documentação referente ao financiamento. Parte deles, afirmou não possuir qualquer documentação ou contrato; outros afirmaram possuir documentação, mas que estaria guardada. Estes últimos afirmaram não ter idéia de onde estariam os papéis no momento da entrevista.

Obviamente, estas afirmações não implicam dizer que não foram realizadas reuniões com os usuários do PROGER Urbano/99 juntamente com os executores do programa na cidade. Segundo eles, aconteceram algumas reuniões, mas não foram especificadas quantas. As reuniões que aconteceram, conforme as respostas dos sujeitos, foram os treinamentos. Todos afirmaram que participaram, mas o fizeram devido a compulsoriedade

para retirada do empréstimo. Durante os encontros – treinamento – foram repassadas noções básicas de controle de caixa e atendimento ao cliente. Todavia, cinco dos sujeitos entrevistados disseram aplicar uma forma de condução do negócio que não aprenderam no treinamento. Durante o treinamento não entendiam muito do que era repassado, então, passaram a conduzir as atividades de acordo com suas próprias percepções. Nenhum deles declarou que houve reuniões para esclarecimento dos termos contratuais do financiamento, ou do processo ao qual deveria se submeter ou seguir para pagamento das parcelas. Ou seja, as condições de financiamento. Algumas afirmações comprovam um conhecimento elementar da origem do dinheiro, a forma de pagamento do mesmo ou como ele seria repassado.

*“Eu pensei que ia receber o dinheiro na minha mão. Se tivesse pegado o dinheiro dividiria metade para a capotaria e metade para a compra de algumas mercadorias para venda. Não pegar no dinheiro foi ruim”.*

*Sujeito nº 03*

*“Todo mundo estava dizendo que o dinheiro era a fundo perdido. Que se a gente não conseguisse pagar não teria nenhum problema”.*

*Sujeito nº 01*

Alguns dos entrevistados (três deles) afirmaram não dispor de autonomia para a escolha do negócio que gostariam de desenvolver. Isso demonstrou o mínimo ou a inexistência do poder de decisão e participação em um processo democrático de escolha por parte dos que solicitaram e foram aceitos como possuindo condições de assumir o empréstimo.

*“Antes de pegar o financiamento eu pensei em mudar de projeto do negócio de capotaria para trabalhar com venda em grosso de doces, pipoca*

*etc. Porque a capotaria nem sempre tinha serviço. Mas o pessoal do B... disse que para mudar eu tinha que pagar uma taxa. Eu já estava pedindo empréstimo e ainda tinha que pagar para fazer o que eu queria? Não.”*

*Sujeito nº 02*

*“Eu queria comprar e vender frutas. O rapaz disse que iria fazer um projeto para mim de R\$ 15.000,00. Eu falei que não estava doido. Ai, ele fez o do barzinho com R\$ 2.000,00. Só que eu nem vi a cor do dinheiro, só recebi umas portas e algumas mercadorias”.*

*Sujeito nº 09*

*“Não deu tempo de pensar um negócio de resultado. Fiz o que o rapaz da P... mandou. Na verdade, eu deveria ter montado uma lojinha de material escolar, aqui todo mundo precisa e não tem”.*

*Sujeito nº 06*

Este aspecto pode ser visto como fator complicador para o desenvolvimento e sucesso do empreendimento. Certamente que muitos dos sujeitos afirmaram necessitar de orientações para escolha do negócio ou algumas dicas de outras pessoas, tendo em vista o prazo para a elaboração dos projetos. Porém, a questão aqui levantada diz respeito é à falta de orientações no sentido de facilitar escolhas com possibilidade de sucesso e não induzi-las.

De acordo com as entrevistas o problema não esteve centralizado na falta de espaços de participação nos chamados treinamentos. As críticas estão voltadas à forma e linguagem como foram repassadas as orientações, bem como, o tempo usado para transmiti-las. Conforme afirmações cinco (5) dias foi considerado um tempo reduzido para a apreensão dos conhecimentos necessários à condução do negócio de forma racional.



A ausência destes elementos causou um sentimento mínimo de participação. A maioria dos sujeitos entrevistados recebeu o programa como uma benesse e não como um direito, como algo que deveria ser “agarrado” sem um amadurecimento/reflexão, ou compreensão do que representaria o programa. Foram alimentados sonhos e euforia, mas não foi refletida a realidade das possibilidades. A falta da participação em todo o processo de implementação pôde ser comprovada com as constantes expressões contidas nas afirmações como:

*“o rapaz disse que faria o projeto para mim”*

*Sujeito nº 06*

*“a turma tava dizendo que o dinheiro era a fundo perdido, que se não pagassem não teria nenhum problema”*

*Sujeito nº 01*

*“O rapaz veio até a minha porta e disse que tinha um negócio bom pra mim e que eu ia ter um negócio meu. Eu fui, ele fez tudo pra mim, eu só assinei os papéis”.*

*Sujeito nº 09*

Esses depoimentos mostraram que o programa para os entrevistados não efetivou a garantia dos direitos sociais fundamentais, expressados na Constituição Federal de 1988. Qualitativamente, não ofereceu aos seus participantes: envolvimento nas atividades, controle e poder de decisão ou escolha e sentimento de participação no processo diminuindo a possibilidade do desencadear de um processo de conscientização necessário à concepção de cidadania e conquista das políticas sociais.

### **3.5.4. Mudanças Subjetivas.**

As mudanças ou impactos considerados subjetivos dizem respeito às alterações no “estado de espírito” dos sujeitos participantes do programa. De acordo com pesquisas realizadas (Oliveira, 1998) a situação de desemprego produz nas pessoas sentimentos de isolamento, desânimo, desesperança, baixa auto-estima, caracterizada pelo sentimento de impotência, etc. Neste momento, a análise direciona-se às observações quanto aos sentimentos dos sujeitos após a implementação do PROGER Urbano/99. Salienta-se, no entanto, que as observações foram realizadas de acordo com os depoimentos e não com a utilização de estudos aprofundados de linha mais psicológica, o que segundo a metodologia torna-se válida.

Pelo fato de a maioria dos empreendimentos não estarem funcionando satisfatoriamente, os depoimentos não pareceram muito animadores, entretanto, muitos alegaram satisfação na condução do processo. Mas esta afirmação esteve pautada em uma demonstração de passividade e errônea concepção do PROGER Urbano/99 como uma benesse.

De acordo com os depoimentos, dois dos entrevistados apresentaram melhorias na auto-estima, de desempregados passaram a trabalhadores autônomos e pessoalmente demonstraram satisfação por terem participado do programa:

*“Antes era muito ruim porque eu dependia do meu marido para tudo. Ele tinha que comprar todas as coisas para casa. Agora depois que montei a minha lojinha com o dinheiro do programa posso ter o que preciso sem aperrear ele. Não tenho lucro não, mas o que eu preciso pra mim e para os meus filhos, retiro daqui da loja”.*

*Sujeito nº 10*

*“Agora eu estou mais tranqüilo. Sem renda suficiente eu andava nervoso. Não tinha o que fazer nem como melhorar.”*

*Sujeito nº 08*

Outros sujeitos (7 deles) não demonstraram tal satisfação, mas alegaram que o programa foi à única oportunidade que tiveram para tentar melhorar. Alguns deles afirmaram que o empréstimo representou uma forma de aprendizado, uma oportunidade única e que os ajudou bastante. Mas todos demonstravam estar incomodados porque não possibilitou complementação da renda e, principalmente, quanto ao pagamento da dívida contraída com o financiamento. No momento da entrevista foi comum a tentativa dos sujeitos para a mudança ou desvio da conversa quando se perguntava sobre compromissos e dívidas.

Dentre os entrevistados, seis deles mostraram-se extremamente preocupados com o pagamento das parcelas. Isso foi demonstrado através da idéia de manter para devolução os equipamentos como parte do pagamento da dívida. O sentimento de honestidade, é presente entre os sujeitos. O fato de não poderem liquidar com as dívidas, a condição de vida precária e de dependência financeira trouxe, a muitos sujeitos, sentimentos de preocupação, angústia, ou mesmo desesperança. Além disso, não hesitaram em afirmar que sua condição de vida havia piorado pelo fato de estarem “sujos na praça”.

*“A situação da gente ficou muito pior. Já não tinha nada e agora tô devendo. A gente vivia do mesmo jeito que agora. A situação sempre foi difícil, mas agora é pior, por que tá devendo não é bom pra ninguém.”*

*Sujeito nº 09.*

*“Se eu soubesse que era assim, não tinha entrado nessa, agora não consigo nem pagar e to numa situação pior”*

*Sujeito nº 12*

A tentativa de justificação e eliminação da parcela de responsabilidade pessoal, pelo insucesso do negócio, também, foi percebida. Alguns dos entrevistados expressaram inquietação e se mostraram sensibilizados a ponto de chorarem. Os sentimentos mais freqüentes foram de irritações demonstradas através de reclamações, entretanto, tais reclamações não estavam direcionadas às “pessoas que trouxeram o programa” e sim a economia da cidade ou às pessoas que compraram ou solicitaram serviços sem efetuar o pagamento aos entrevistados.

O programa, ainda, levou sete dentre os beneficiários ao descrédito na possibilidade de novos empreendimentos ou recuperação. Estes se mostraram, desanimados, desacreditados e aflitos por estarem em uma condição econômica mais difícil. Alguns assim se expressaram:

*“Às vezes não consigo dormir. Acho que eu e meu marido vamos ser presos” .*

*Esposa do sujeito nº 09 (participou da entrevista)*

*“Bate o desânimo, né... me esforcei pra pagar e no meu caso não deu em nada”*

*Sujeito nº 10*

Este fator deve ser levado em conta como impacto subjetivo provocado em usuários do programa que conduziu à fragilidade emocional dos beneficiários.

Poucas pessoas mudaram sua condição de vida. Alguns se mantiveram no mesmo padrão de antes do programa e outros pioraram por tornarem-se

devedores vivendo de forma precária não somente no aspecto sócio-econômico, mas principalmente emocionalmente.

## À Guisa de Conclusões

---

Da avaliação dos impactos do PROGER Urbano/99, nas condições de vida dos beneficiários moradores de Vicência/PE, a partir da consideração da fala dos sujeitos entrevistados – público alvo do programa – após a implementação do programa, além das observações mediante o contato com a realidade, pode-se pontuar alguns aspectos centrais, que merecem ser reforçados.

A dinâmica econômica em Vicência e a recessão existente em todo o país, contribuem para a situação de desemprego e até pela falência ou sucesso relativo, de muitos dos empreendimentos. Tendo em vista que, a análise dos dados desta pesquisa está direcionada a mudanças, o PROGER Urbano/99 foi considerado insuficiente para a produção de impactos/mudanças positivas em todas as dimensões, aqui analisadas, na vida da população alvo. A chegada a esta conclusão se deu principalmente, segundo aquilo a que se propôs o programa em sua via extensiva, dirigida a estabilizar e a melhorar a subsistência de seus usuários/beneficiários e implicitamente com relação à mudança das condições de vida.

Certamente deve ser considerada a mudança efetuada positivamente nos dois casos apresentados com relação a condições de vida, mesmo representando um número baixo. Os entrevistados que mostraram evolução, não as teriam alcançado sem a oportunidade obtida via PROGER, segundo suas afirmações.

Entretanto, o conjunto de dados indicou que são necessárias algumas mudanças no direcionamento do programa com base nas informações obtidas. As mudanças podem ser direcionadas a partir da consideração/observação dos seguintes aspectos:

Em primeiro lugar, um ponto relevante, observado, foi a apreensão do PROGER não como uma política social elaborada a partir da concepção de direito ou como uma função do Estado no sentido “de produzir, instituir e distribuir bens e serviços sociais categorizados como direitos de cidadania”.

Os entrevistados não atribuíam críticas à forma da condução do programa devido à idéia de que a medida representava uma oportunidade que lhes foi dada e não um direito merecido. Mesmo não recebendo o dinheiro em mãos ou recebendo materiais que não solicitaram, permaneceram afirmando que o problema, ou estava no município, ou neles próprios, por não terem pensado um “negócio de futuro”, ou “algo que prestasse”. A concepção do programa foi marcada por um viés compensatório e assistencial e não como um direito ao trabalho. A mudança de tal concepção só seria possível mediante um dinâmico processo de conscientização durante a condução de implementação do programa.

Em segundo lugar, durante a implementação do programa devem ser observados os seguintes fatores:

➤ **Envolvimento dos sujeitos no processo de implementação:** As entrevistas mostraram que o programa apresentou-se isolado, não envolvendo a comunidade no processo de construção, divulgação e implementação. As informações obtidas a partir das entrevistas mostram que os sujeitos apresentavam sugestões ou idéias que poderiam ser aplicadas durante a implementação do negócio escolhido por eles, as quais poderiam favorecer o sucesso da ação. Além disso, levantaram elementos da comunidade e de si próprios que deveriam ser levados em consideração na hora da tomada de decisão;

➤ **Estudos de viabilidade econômica:** O estudo demonstrou a necessidade da realização, nas comunidades onde foi implementado o PROGER, de estudos de viabilidade econômica a fim de saber qual o potencial econômico do local ou dos bairros onde os beneficiários previam a instalação de suas atividades.

➤ **Liberdade de escolha:** Este aspecto está ligado aos dois itens anteriores no sentido de que é importante valorizar as habilidades dos sujeitos para determinados tipos de empreendimentos. Bem como, valorização de forma crítica, evidentemente, da visão por eles apresentada, no que se refere à viabilidade do negócio, no bairro onde moravam, ou onde foi montado.

► Treinamento: neste ponto é necessário se colocar a dificuldade que muitos dos sujeitos tiveram no sentido de compreender os conhecimentos repassados durante o treinamento. Dentre os sujeitos entrevistados, apenas dois deles, atingiram o nível médio completo de escolaridade, e afirmaram compreender o que lhes era transmitido durante os encontros, os demais afirmaram não conseguir assimilar o conhecimento passado. Este dado torna necessário ou programas complementares de alfabetização e reciclagem, ou treinamentos elaborados de forma específica ao público com estas características. Além disso, muitos afirmaram participar do treinamento devido à obrigatoriedade, sendo necessário um processo de conscientização para o valor da condução do negócio via orientações passadas por profissionais especializados.

Não se espera que as sugestões oferecidas a partir desse estudo, representem um manual para o sucesso de um programa como o PROGER Urbano/99, entretanto, a fundamentação da investigação na realidade através de um estudo sistemático procurou fornecer elementos que contribuam para o aperfeiçoamento da ação.



## Referências Bibliográficas

---

- AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. **Avaliação de serviços e programas sociais. 2 ed. Petrópolis: Vozes,1994.**
- ARAÚJO, Tarcísio Patrício. LIMA, Roberto Alves. **Políticas Públicas de Emprego: considerações a partir do PROGER urbano em Pernambuco.** In Planejamento e Políticas Públicas. Volume 01, Nº 01. Brasília: IPEA, 2000. (pág. 73-117)
- ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação in **Avaliação de Políticas Sociais: Uma questão em debate.** RICA, Elizabeth M. (org). São Paulo:Cortez, Instituto de Estudos Especiais, 1998.
- ARCOVERDE, Ana Cristina B. **Desemprego e Exclusão Social na RMR: O caso dos Trabalhadores aptos, mas sem trabalho.** Relatório Final de Pesquisa. Recife:UFPE/NEPPS,1998.
- ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL (1998) – IPEA. **Desenvolvimento humano e condições de vida: indicadores brasileiros.** Fundação João Pinheiro.
- BEHRING, Elaine Rossetti. As principais abordagens teóricas da política social e da cidadania. In **Capacitação em Serviço Social;** Mód. 3. Brasília, UnB, Centro de Educação Aberta, continuada a distância, 2000.
- CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social.** Petrópolis, RJ: Vozes,1998.
- COHEN, Ernesto. FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL: promulgada em 5 de outubro de 1988. 16ª edição, atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 1997. (Coleção Saraiva de legislação).
- COUTINHO, Carlos Nelson. Notas sobre cidadania e modernidade in **Praia Vermelha. Estudos de política e teoria social.** Vol 1 nº 1. Rio de Janeiro: UFRJ/PPGESS, 1997.
- DEDECCA, Cláudio Salvadori (Org.). **Políticas de Emprego e Proteção Social.** São Paulo: Associação Brasileira de Estudos do Trabalho – ABET, 1998. (Coleção ABET – Mercado de Trabalho. V. 1)
- DOYAL, Len. GOUCH, Ian. O direito à satisfação das necessidades. In **Lua Nova. Revista de Cultura e Política.** Nº 33. São Paulo: ANPOCS, 1994.
- FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do Estado Capitalista.** 8ª ed. rev. São Paulo: Cortez, 2000.
- FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Maria Argelina Cheibub. **Avaliação política e avaliação de política: um quadro de referência teórico.** São Paulo: IDESP,15, 1986.
- IAMAMOTO, Marilda V. **O Serviço Social na Contemporaneidade: Trabalho e formação profissional.** 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2003.
- MANZINI-COVRE, Maria Lourdes. **O que é Cidadania?** São Paulo: Brasiliense, 2001. (Coleção Primeiros Passos;250).
- MARTINELLI, Maria Lúcia. **Serviço Social: identidade e alienação.** 5ª edição. São Paulo: Cortez, 1997.

- MATOSSO, Jorge. **O Brasil desempregado**. 9ª ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.
- MELO, Marcos André. As sete vidas da agenda pública brasileira. In **Avaliação de Políticas Sociais: Uma questão em debate**. RICA, Elizabeth M. (org) São Paulo: Cortez, Instituto de Estudos Especiais, 1998.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (1998). **Emprego no Brasil: Diagnóstico e Políticas**. Brasília:MTB, Assessoria Especial do Ministério, março.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (1994). **Tudo o que todo mundo quer saber sobre o PROGER**. Brasília:MTB, FAT.
- MOTA, Ana Elizabete. Trabalho. In **Capacitação em Serviço Social**; Mód. 3. Brasília, UnB, Centro de Educação Aberta, continuada a distância, 2000.
- NAVARRO, Vicente. Produção e Estado do bem-estar: o contexto das reformas in LAURELL, Asa Cristina (org.). **Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1995.
- OLIVEIRA, Eleni Crisóstomo de. Exclusão Social e a Fragilização da rede de sociabilidade dos novos desempregados. in: **Anais do VI Congresso de Iniciação Científica – CONIC**. Recife: 1998, Propeq – UFPE
- PASTORINI, Alejandra. Quem mexe os fios das políticas sociais? Avanços e limites da categoria “concessão – conquista” in **Revista Serviço Social e Sociedade**. Nº53. São Paulo: Cortez, 1997.
- PEREIRA, Maria Eliza Mazzili. GIOIA, Sílvia Catarina. Séculos XVIII e XIX: revolução na economia e na política in ANDERY, Maria Amélia Pie Abib et al **Para compreender a ciência. Uma perspectiva histórica**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo; São Paulo: EDUC, 2000. (257-293).
- PEREIRA, Potyara A. P. A política social no contexto da seguridade social e do Welfare State: a particularidade da assistência social. in **Revista Serviço Social e Sociedade**. Nº 56. São Paulo: Cortez, 1998.
- POCHMANN. Márcio. **O trabalho sob fogo cruzado**. São Paulo:Contexto,1999.
- RIBEIRO, Darcy. **O povo Brasileiro, A formação e o sentido do Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- RIZZINI, Irmã. CASTRO, Mônica Rabello de. SARTOR, Carla S. Daniel. **Pesquisando. Guia de Metodologia de pesquisa para programas sociais**. Rio de Janeiro: USU Editora Universitária, 1999.
- RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social: Métodos e Técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.
- ROCHE, Chris. **Avaliação de impactos do trabalho das ONG’s. Apreendendo a valorizar as mudanças**. São Paulo: Cortez: ABONG; Oxford, Inglaterra:Oxfam, 2000.
- SELLTIZ, Claire. WRIGHTSMAN, Laurence Samuel. COOK, Stuart Wellford. **Metodologia de Pesquisa nas relações sociais. Delineamentos de pesquisa**. Tradução Maria Hudsser d’Oliveira e Miriam Marinotti Del Rey. 2ª edição. São Paulo: 1987.

- SILVA, Maria das Graças. **A política de emprego e a estratégia dos trabalhadores na Comissão Estadual de Emprego em Pernambuco.** Recife: UFPE, 2000. Dissertação de Mestrado.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e. (Org.) **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria & prática.** São Paulo: Veras Editora, 2001.
- 
- \_\_\_\_\_. Avaliação de políticas sociais: concepção e modelos analíticos **in revista Serviço Social e Sociedade.** Nº 53. São Paulo: Cortez, 1997.
- SILVA, Pedro Luiz Barros. COSTA, Nilson do Rosário. **A avaliação de programas públicos: reflexões sobre a experiência brasileira.** Relatório Técnico. Brasília: IPEA, 2002.
- SINGER, Paul Israel. **Economia política do trabalho: elementos para uma análise histórico-estrutural do emprego e da força de trabalho no desenvolvimento capitalista.** São Paulo: HUCITEC, 1977.
- WEFFORT, Francisco C. (org.) **Os clássicos da política. Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rosseau, "o Federalista".** 13ª edição. São Paulo: Ática, 2000.
- VIEIRA, Evaldo A. As políticas sociais e direitos sociais no Brasil: Avanços e Retrocessos **in Revista Serviço Social e Sociedade.** Nº53. São Paulo: Cortez, 1997.

**Universidade Federal de Pernambuco**  
**Mestrado em serviço social**  
 Avaliação de Políticas Sociais: PROGER Urbano/99

2003

**Roteiro de entrevista**

**Dados Pessoais**

- Nome: \_\_\_\_\_ 1. Sexo: 1( ) Feminino ( ) Masculino  
 2. Data de nascimento: \_\_\_\_\_ 3. Endereço residencial: \_\_\_\_\_ Bairro: \_\_\_\_\_  
 5. Escolaridade: ( ) Analfabeto ( ) Apenas assina o nome ( ) Fundamental completo  
 ( ) Fundamental incompleto ( ) Médio incompleto ( ) Médio completo  
 ( ) Superior Incompleto ( ) Superior completo  
 6. Número de pessoas que moram na casa: \_\_\_\_\_

**Quanto ao Negócio**

7. Funcionamento: ( ) Faliu ( ) Funciona ( ) Desistiu. Se 1 ou 3: Por quê?  
 8. Conseguiu quitar todas as parcelas? ( ) Sim ( ) Não. Se não. Por quê?  
 9. Conseguiu ampliar o negócio? Como?  
 10. Horas dedicadas às atividades do negócio?  
 11. Desenvolve outra atividade lucrativa? Qual? Ganhos?  
 12. O que você faz no tempo livre?  
 14. Você paga INSS? Se sim, a quanto tempo?  
 15. Pessoas na família que tem renda, incluindo você:

Nome	Atividade	Remuneração	Contribuição na renda familiar

- 14.1 Número de pessoas que contribui com a renda familiar: \_\_\_\_\_  
 14.2 Renda total da família: \_\_\_\_\_  
 14.3 Renda percapita: \_\_\_\_\_  
 16. Alguém de sua família está inscrita em programas como: Bolsa Escola, PETI, BPC, Vale gás ou outros.

**Bem estar-econômico**

17. Após o financiamento adquiriu bens duráveis: Se sim, quais? Como conseguiu pagá-los?  
 18. Quais os itens necessários para a alimentação da família? Após a abertura do negócio conseguiu comprar todos os itens desejados? Se não, quais as principais dificuldades? Por que?  
 19. Quais os seus principais gastos mensais?  
 20. A renda da família cobre todos os gastos? Se não. O que é feito para pagá-los ?  
 21. Após o financiamento você consegue poupar algum dinheiro?

**Saúde**

22. Em caso de doença onde você consegue ajuda ou atendimento?  
 23. Caso precise de remédio, como faz para adquiri-lo?

**Moradia**

24. Você conseguiu modificar com melhorias a sua casa? O que melhorou? Como?  
 26. Na sua opinião o financiamento melhorou sua vida? Em que áreas? Como?  
 27. Quais as suas sugestões para o programa?

**Silva, Josenice Oliveira**

**Avaliação do PROGER Urbano / 99 : o caso de  
Vicência em Pernambuco / Josenice Oliveira da Silva.**

**- Recife : O Autor , 2003.**

**107 folhas : il., tab.**

**Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de  
Pernambuco. Serviço Social , 2003.**

**Inclui bibliografia e anexo.**

**1. Política social – Avaliação do PROGER  
(Programa Geração de Emprego e Renda). 2. Direitos  
sociais – Garantia de cidadania. 3. Condições de vida  
– Melhorias. I. Título.**

**364.2  
361.614**

**CDU (2.ed.)  
CDD (21.ed.)**

**UFPE  
BC2004-171**