

**XIII Congresso Brasileiro de Sociologia  
29 de maio a 1 de junho de 2007, UFPE, Recife (PE)**

**Grupo de Trabalho 29: Trabalho, Precarização e Políticas Públicas**

**Enfrentando a exclusão: Análise de experiências de  
inclusão social para populações vulneráveis**

Marilis Lemos de Almeida

Departamento de Sociologia  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

e-mail para contato: [marilis.almeida@ufrgs.br](mailto:marilis.almeida@ufrgs.br)

**Enfrentando a exclusão: análise de experiências de geração de renda e  
inclusão social para populações vulneráveis**

## **A colocação do problema**

A exclusão social é um tema que tem ocupado grande espaço da agenda acadêmica, em particular das ciências sociais e das ciências sociais aplicadas, e da agenda política, indicando que esta questão vem assumindo legitimidade crescente perante a sociedade. Esta é uma das grandes questões a enfrentar hoje e não apenas no Brasil, grande por sua dimensão (a pobreza afeta 30,25% dos domicílios brasileiros. (Souza, 2004)) e grande por sua importância para um projeto de desenvolvimento não apenas econômico, mas também social (Furtado, 1998).

No Brasil, há um acúmulo histórico de déficits no terreno da inclusão social. A rede de proteção social foi fraca no Brasil, mesmo durante o período de vigência do Estado de Bem-Estar Social (Vieira, 2001; Draibe, 1997); tampouco foram resolvidas questões básicas como o acesso a moradia. Políticas de inclusão de pessoas portadoras de algum tipo de necessidades especiais somente agora estão sendo desenvolvidas no país.

A partir dos anos 80 e mais acentuadamente nos anos 90 o processo de liberalização comercial e financeira redesenhou as relações comerciais em todos os âmbitos e revolucionou os sistemas produtivos, homogeneizando os padrões de produção e de regulação das relações de trabalho. A busca de crescente flexibilização do mercado de trabalho – visando a reduzir custos – e a ausência de políticas de proteção social, em um contexto de pouco ou nenhum crescimento econômico, resultaram na fragilização das relações de trabalho, conduzindo à elevação do desemprego, à expansão de diferentes formas de trabalho em condições precárias e a perdas salariais para parte dos trabalhadores, especialmente para os servidores públicos.(Almeida, 2003)

O Brasil ainda lidava com os problemas anteriores não resolvidos de inclusão social quando uma nova onda de exclusão social impulsionada por mudanças no sistema produtivo se estabelece, gerando o que Kowarick (2002) chama de “nova pobreza”, por que atinge não os desajustados sociais, mas sim os trabalhadores que integravam a base da pirâmide social.

Um dos impactos mais graves, nessa área, foi o aumento extraordinário da pobreza<sup>1</sup> e da exclusão social, em especial nos países em desenvolvimento.

No caso das políticas públicas dos países em desenvolvimento, apesar da retórica em favor da redução da pobreza, e até do aumento de gastos sociais, o efeito da operação da economia em baixo crescimento gerou mais pobreza do que o aumento dos gastos era capaz de absorver. (BELLUZZO, 11/10/2002, [www.comciencia.br](http://www.comciencia.br))

---

<sup>1</sup> Pobreza está sendo considerada como insuficiência de renda.

Hoje, fenômeno do avanço da pobreza e da exclusão social é amplamente reconhecido, inclusive por organismos internacionais que passaram a aceitar o uso de instrumentos de políticas públicas típicos do Estado de Bem-Estar Social, antes rejeitados enfaticamente por representarem um aumento dos gastos sociais.

A recolocação da questão das políticas sociais na ordem do dia em parte resultou do fato de que a eleição do presidente Luis Inácio Lula da Silva, cujo histórico de atuação política e discurso de campanha comprometido com as camadas populares, reavivou as expectativas em torno de ações nesta área. Assim, decorrido seu primeiro mandato, as pressões sociais pela realização das políticas sociais com resultados mais expressivos contra a pobreza acirraram-se.

Se de um lado a constituição de uma agenda de inclusão social favoreceu o desenvolvimento de políticas sociais, de outro há um longo caminho a percorrer para alcançar efetividade social, de forma a contribuir para estancar os crescentes níveis de disrupção social, atualmente existentes, que tem na explosão da violência uma de suas faces mais visíveis e assustadoras.

Antes de prosseguirmos cabe esclarecer o uso do termo exclusão social e, seu par antagônico, inclusão social, que poderia remeter erroneamente a uma idéia de exclusão da sociedade; uma impossibilidade real e uma impropriedade teórica. Segundo Kowarick:

“[...] diz respeito à vasta parcela daqueles que estão à margem, desligados ou desenraizados dos processos essenciais da sociedade. Trata-se daquilo que se convencionou denominar os excluídos, noção ampla e escorregadia que se tornou uso corrente e que necessita ser trabalhada empírica e teoricamente.” (Kowarick, 2002, p. 61)

Quando referimos a exclusão social, estamos remetendo de forma geral, à exclusão do acesso a repartição da riqueza gerada pelo país, que assume a forma de exclusão de acesso a serviços (educação, saúde), ao trabalho e às condições necessárias para propiciar condições dignas de vida para si e sua família.

Os processos de exclusão social não são novidades, mas de fato adquiriram novos contornos e passaram a afetar outros segmentos da população como se procurou evidenciar acima. Tampouco as políticas sociais são recentes. Schwartzman (2004) apresenta duas classificações das reformas sociais ao longo do tempo, uma de Birdsall e outra sua. Birdsall refere quatro fases de reformas sociais na América Latina, a partir da década de 70 até hoje. O primeiro período corresponde a um momento de expansão econômica no país, que favoreceu setores médios da população por meio de subsídios a bens e serviços e, também, o conjunto da população por meio da ampliação do setor público e correspondente aumento da oferta de serviços como educação e saúde. A este período seguiu-se a crise dos anos 80, que resultou na ausência de políticas. Entre meados e final dos anos 80, se inicia uma terceira fase, em resposta ao agravamento da pobreza, de políticas compensatórias, de

criação de redes de proteção e mecanismos de distribuição de renda. Por fim, na quarta fase, a partir da metade da década de 90, em parte movido por um processo de individualização da exclusão, são realizados “esforços não somente para distribuir recursos aos pobres, mas também para fornecer a eles condições para que cuidem de si próprios” (Schwartzman, 2004, p. 189). Neste contexto desenvolvem-se políticas de melhoria do acesso à educação e qualificação, visando a melhorar as condições de inserção das populações vulneráveis no mercado de trabalho.

A segunda classificação, do próprio Schwartzman, aponta para a existência de três gerações de reformas sociais. A primeira e a segunda correspondem, em linhas gerais, as duas primeiras fases de Birdsall, ou seja, na primeira geração “recursos e benefícios são distribuídos a quem quer que tenha capacidade de se organizar e reivindicá-los” (2004, p. 189), na segunda geração o cenário é de estagnação e até de redução de recursos para políticas. A terceira geração é o que ele define como “mais um desejo do que uma realidade”, a qual se caracterizaria pelo uso inteligente dos escassos recursos disponíveis, melhorando a ação estatal por meio de conhecimento intensivo, transparência, regras claras norteando a participação de instituições privadas (com fins lucrativo ou não) e mecanismos que evitem o clientelismo político e captura do Estado por parte de grupos de interesse. (Schwartzman, 2004)

Sobre estas classificações Schwartzman faz uma observação sobre os arranjos das políticas sociais atuais que nos interessa reter. Em sua proposta, a terceira geração de reformas representa um esforço de aprimoramento da eficiência do setor público, enquanto que Birdsall volta-se para as populações, observando, na quarta fase, o predomínio de políticas direcionadas a preparar os mais pobres para enfrentarem o desafio da inclusão prescindindo do Estado.

De fato, no Brasil desde metade da década de 90, observa-se que as políticas públicas, caracterizam-se pela maior descentralização da ação, pelo repasse de recursos e pela transferência de funções e decisões para organizações não-estatais com a prerrogativa de atuar em áreas que historicamente eram atinentes ao Estado. (NEPP, 1999; Draibe, 1997; Almeida, 2003) Segundo Schwartzman este caminho estaria relacionado com uma perda de confiança na atuação estatal, que de fato, em um círculo vicioso limitaria as chances das agências públicas melhorarem sua atuação.

Uma possível explicação para isso é a falta de confiança na capacidade das instituições governamentais de melhorar, e uma confiança crescente no voluntariado, nas organizações comunitárias e em outras formas de organizações e instituições para executar as tarefas da reforma social. Não é uma postura isolada. Essa falta de confiança pode ser observada tanto em organizações internacionais, que têm dificuldade em lidar com as burocracias públicas, como nos movimentos sociais de diferentes tipos, que acreditam estar mais bem equipados e motivados do que as agências estabelecidas para tratar de questões sociais. (Schwartzman, 2004, p. 192)

Analisando as políticas voltadas para formação profissional (PNQ), inclusão de jovens no mercado de trabalho (PNPE) e os programas que integrados com Educação Básica (Projovem e Proeja) Kuenzer chega a conclusões similares, apontando para o que chama de “repasso de parte das funções do Estado para a Sociedade Civil”, dada a suposta impossibilidade de o Estado assumir tais tarefas.

Do ponto de vista do repasse de recursos públicos para a iniciativa privada, no Governo Lula não houve avanços no sentido da publicização, permanecendo, e de modo mais intenso, a mesma lógica: o repasse de parte das funções do Estado, e dos recursos para a sua execução, para o setor privado sob a alegação da eficácia e da ampliação da capacidade de atendimento, segundo a concepção do público não-estatal a ser operacionalizada pelas parcerias com instituições privadas. (Kuenzer, 2006, p. 901)

De fato é uma linha sutil que parece desenhar-se entre, de um lado, um modelo virtuoso de políticas públicas no qual há maior espaço para a participação da sociedade civil, diversificação dos atores sociais e mecanismos de coordenação interinstitucionais em redes e, de outro, uma situação indesejável apontada por Schwartzman (2004) e Kuenzer (2006) de abandono do protagonismo do Estado ou como diz Kowarick (2002) de “desresponsabilização” do Estado, com prejuízos para intervenções de longo prazo e redução das chances de aprimoramento da eficiência pública, inclusive como regulador real das políticas desenvolvidas dada a dificuldade de controlar a efetividade social dos resultados.

A proliferação de experiências de políticas voltadas para a inclusão social e a diversidade de formatos observados nos diversos programas existentes no Brasil atualmente (Kuenzer (2006) referiu a existência de 12 Programas) podem fornecer elementos para um exame crítico que nos ajude a identificar que aspectos, estratégias e arranjos possibilitam ou dificultam a obtenção dos resultados desejados. Não se trata de buscar uma nova panacéia para o problema da inclusão social (como a educação), mas de construir uma reflexão coletiva e sistemática sobre a questão. Este trabalho insere-se nesta proposta.

A seguir analisaremos dois Programas desenvolvidos pelo MEC – Programa Escola Aberta e Programa Conexão de Saberes e dois Programas desenvolvidos pelo MTE – Programa Nacional de Qualificação (PNQ) – Plano Territorial de Qualificação (Planteq - Porto Alegre) e Consórcio Sociais da Juventude (CSJ), todos implementados no Rio Grande do Sul.

Busca-se comparar os objetivos, as diretrizes e as estratégias de implementação dos Programas, com vistas a sustentar uma discussão acerca dos caminhos que as políticas sociais no Brasil podem trilhar para alcançar maior efetividade na luta pela inclusão social de populações em situação de desvantagem e vulnerabilidade social no contexto de escassez de recursos que integram a nossa realidade. Adotaremos o formato de quadros

comparativos para sistematizar as informações relativas aos quatro Programas, passando a seguir a discussão das suas possibilidades e limites.

**Quadro 1a - Comparação entre os Programas Escola Aberta e Conexão de Saberes em relação às suas concepções e diretrizes**

<b>Dimensões</b>	<b>Escola aberta</b>	<b>Conexão de saberes / UFRGS</b>
<b>Política ou Programa ao qual está ligado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ MEC - SECAD</li> <li>▪ Unesco</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Programa Conexões de Saberes do MEC/SECAD</li> <li>▪ Programa Escola Aberta</li> </ul>
<b>Objetivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Objetivo Geral: Contribuir para a melhoria da qualidade da educação, a inclusão social e a construção de uma cultura de paz.</li> <li>▪ Objetivos Específicos: 1. Promover e ampliar a integração entre escola e comunidade; 2. Oportunizar o acesso a espaços de promoção da cidadania; 3. Contribuir para redução das violências na comunidade escolar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desenvolver capacitação para a intervenção social nos territórios de origem e na própria Universidade</li> <li>▪ Estimular a articulação entre Universidade e as comunidades populares do Estado</li> <li>▪ Subsidiar as políticas públicas</li> </ul>
<b>Instrumentos e meios disponíveis</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Recursos financeiros para as escolas aplicarem no Programa;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Não é um programa obrigatório, a adesão deve partir do interesse e tem como contrapartida a oferta de uma bolsa aos alunos da Universidade.</li> </ul>
<b>Rede/estrutura organizacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Secretarias Estadual e Municipal de Educação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Não possui rede institucional própria</li> <li>▪</li> </ul>
<b>Estratégias de implementação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Utilização da estrutura gerencial existente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Escolas que integram o Programa Escola Aberta, via parceria.</li> </ul>
<b>Atores mobilizados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Professor comunitário, coordenador escolar, oficinairos;</li> <li>▪ Parceiros diversos (públicos, privados, terceiro setor)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Professores de diferentes áreas das universidades.</li> <li>▪ Parceria com a Escola Aberta como local para o desenvolvimento das atividades</li> </ul>
<b>Grau de estruturação das ações</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Baixo – as estratégias para a implementação são definidas no âmbito central, as oficinas e atividades a serem desenvolvidas são livres desde que observadas as diretrizes gerais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Baixo – a estratégia para a implementação do Programa é definida no âmbito estadual; há diretrizes nacionais acerca das áreas das oficinas - literação e direitos humanos</li> </ul>
<b>Público-beneficiário</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Alunos da educação básica das escolas públicas e as suas comunidades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Jovens universitários de origem popular</li> <li>▪ Alunos da educação básica das escolas públicas e as suas comunidades</li> </ul>
<b>Ações propostas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Espaços alternativos nos finais de semana para o desenvolvimento de atividades de cultura, esporte, lazer, geração de renda, formação para a cidadania e ações complementares às de educação formal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Para os jovens universitários: formação em cidadania, metodologia e capacitação para realização de oficinas</li> <li>▪ Para os alunos e pessoas das comunidades: oficinas de literação e direitos humanos</li> </ul>
<b>Relação com mercado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Não é o foco principal, pode ocorrer dependendo do tipo de ação desenvolvida (ex. geração de renda)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Não é foco do programa</li> </ul>

<b>Supervisão e Avaliação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Relatório semanal de visitas dos supervisores e dos coordenadores escolares</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ao final do projeto por meio de relatórios elaborados pelos alunos.</li> </ul>
-------------------------------	---	---

FONTE: Elaboração própria.

**Quadro 1b - Comparação entre os Programas Planteq e Consórcio da Juventude em relação às suas concepções e diretrizes**

<b>Dimensões</b>	<b>PNQ - PLANTEQ / diretrizes nacionais</b>	<b>Consórcio da Juventude / diretrizes nacionais</b>
<b>Política ou Programa ao qual está ligado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PNQ (com recursos do FAT) - Departamento de Qualificação da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – DEQ/SPPE, do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE) - MTE</li> </ul>
<b>Objetivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contribuir para promover a integração das políticas e para a articulação das ações de qualificação social e profissional do Brasil;</li> <li>Contribuir para: I – a formação integral dos/as trabalhadores/as brasileiros/as; II – aumentar as chances de obter ocupação e renda; III – elevação da escolaridade dos trabalhadores/as (articulado com outros projetos) ; IV – inclusão social, redução da pobreza, combate à discriminação e diminuição da vulnerabilidade das populações; V – reduzir os riscos de demissão ou aumentar a chance de sobrevivência do empreendimento; VI – melhoria da produtividade, dos serviços prestados, da competitividade, salário ou da renda; e VII – articulação e consolidação do Sistema Nacional de Formação Profissional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promover a criação de mais e melhores oportunidades de trabalho, emprego e renda para jovens em situação de vulnerabilidade pessoal e risco social;</li> <li>Criar oportunidades de ocupação para jovens, incluindo o auto-emprego e o serviço voluntário.</li> <li>Melhorar a qualificação da força de trabalho de jovens.</li> <li>Melhorar a auto-estima e a participação cidadã da juventude na vida social e econômica do país.</li> <li>Difundir experiências bem sucedidas da sociedade civil organizada.</li> <li>Constituir um espaço físico, denominado de Centro de Juventude, como ponto de encontro das ações desenvolvidas pelas entidades da sociedade civil consorciadas em sua base social.</li> </ul>
<b>Instrumentos e meios disponíveis</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Recursos Financeiros é o principal estímulo à adesão</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Recursos Financeiros é o principal estímulo à adesão</li> </ul>
<b>Rede/estrutura organizacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estrutura do MTE para implementação, supervisão. Pareceria para a execução</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estrutura da Entidade-Âncora e das instituições contratadas como executoras do Programa</li> <li>Estrutura da DRT/MTE</li> </ul>
<b>Estratégias de implementação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Convênio com as Secretarias Estaduais de Trabalho</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Convênio com uma entidade-Âncora do Consórcio Social da Juventude, que pode subcontratar outras entidades para a execução</li> </ul>
<b>Atores mobilizados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estado: Sine; DRT, Secretarias estaduais de Trabalho Secretarias Municipais, Comissão Estadual de Emprego</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estado: DRT; Secretaria Estadual do Trabalho; Prefeitura Municipal</li> </ul>



	<p>Comissão Municipal de Emprego.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instituições da Sociedade Civil para execução das ações</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instituições da Sociedade Civil para execução das ações</li> </ul>
<b>Grau de estruturação das ações</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Alto – definição de cargas horárias mínimas e médias; Definição de conteúdos mínimos a serem abordados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Baixo – A variedade de arranjos e a diversidade de entidades executoras (em 2006 foram 34), resulta em baixa estruturação. Há diretrizes nacionais gerais e outras estabelecidas pela Entidade-Âncora</li> </ul>
<b>Público-alvo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Trabalhadores/as sem ocupação; beneficiários/as das demais políticas públicas de trabalho e renda; Trabalhadores/as rurais; assentados ou em processo de assentamento; Pessoas que trabalham em condição autônoma, por conta própria, cooperativada, associativa ou autogestionada; Trabalhadoras/es domésticos; Trabalhadores/as em empresas afetadas por processos de reestruturação; Pessoas beneficiárias de políticas de inclusão social; de ações afirmativas de combate à discriminação; Trabalhadores/as egressos do sistema penal e jovens submetidos a medidas sócio-educativas, Trabalhadores do Sistema Único de Saúde, Educação, Meio Ambiente e Segurança e Administração Pública; Trabalhadores/as de empresas incluídas em arranjos produtivos locais, de setores exportadores, setores considerados estratégicos da economia; Gestores e gestoras em políticas públicas e representantes em fóruns, comissões e conselhos de formulação e implementação de políticas públicas e sociais;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Jovens de 16 a 24 em situação de vulnerabilidade, que têm maior dificuldade de acesso a oportunidades de trabalho, com destaque para quilombolas e afros-descendentes, indígenas, egressos de unidades sócio-educativas, em conflito com a lei, portadores de necessidades especiais, trabalhadores rurais e jovens mães</li> </ul>
<b>Relação com mercado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Forte: metas de encaminhamento ao SINE; conteúdos orientados ao mercado de trabalho</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Forte, encaminhamento ao mercado de 30% (em 2006, 33% foram inseridos no mercado formal de trabalho e mais de 500 foram encaminhados para estágios)</li> </ul>
<b>Supervisão e Avaliação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Entidades Parceiras: Comissão Municipal de Emprego, Auditorias, Delegacias e Subdelegacias Regionais do Trabalho, Secretaria e possibilidade de avaliação externa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sistema de Avaliação Externa independente</li> </ul>

**FONTE: Elaboração própria.**

**Quadro 2a - Comparação entre os Programas Escola Aberta e Conexão de Saberes em relação à implementação.**

<b>Dimensões Seleccionadas</b>	<b>Escola aberta</b>	<b>Conexão de saberes</b>
<b>Forma de gestão da implementação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ MEC/UNESCO em conjunto com representantes da SEC/RS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Universidade em conjunto com representante MEC/Unesco</li> </ul>
<b>Autonomia dos gestores estaduais na condução</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Baixa: Diretrizes estabelecidas pelo MEC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Alta: construção do formato feita pelo gestor estadual (Universidade)</li> </ul>
<b>Espaços de atuação previstos para os atores sociais</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gestão: Secretaria Estadual de Educação</li> <li>▪ Execução: Escolas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gestão: Universidade</li> <li>▪ Execução: Alunos na Escola Aberta - Flexibilidade para definições nos diferentes âmbitos (federal; local)</li> </ul>
<b>Forma de execução das ações propostas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Realização de atividades nos finais de semana, que são desenvolvidas pelos oficineiros e professores comunitários.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Os alunos do Programa de Conexão de Saberes atuam junto a populações vulneráveis por meio do Programa Escola Aberta. Divididos em duplas, cada dupla atua em 4 escolas, nas quais desenvolvem , em cada uma delas, 2 oficinas sobre literação e direitos humanos.</li> </ul>
<b>Formação oferecida</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Por meio de convênio para capacitação dos responsáveis em elaboração de projetos sociais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Formação oferecida em literação, direitos humanos, metodologia para realização de diagnóstico e orientação para elaboração e avaliação de oficinas.</li> </ul>
<b>Dificuldades enfrentadas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ As atividades desenvolvidas nas oficinas nem sempre são adequadas às necessidades da população beneficiárias. Necessidade de investir na capacitação do oficineiros; Recursos escassos para realização das atividades exigem realização de parcerias Pouca experiência em anterior com projetos comunitário/social/educacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Nem sempre os alunos integram o público estabelecido (universitários de origem popular); Nem sempre atuam nas comunidades às quais pertencendo, muitas vezes desconhecendo a realidade dos locais em que vão atuar Pouca experiência em anterior com projetos comunitário/social/educacional,</li> </ul>
<b>Vantagens Observadas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Incrementar a prática de intervenção social Aproximar escola e comunidade Redução de danos à escola Aumentar renda dos oficineiros, professores comunitários</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Incrementar a prática de intervenção social Difundir na Universidade a dimensão da intervenção social Proporcionar formação cidadã para os alunos universitários Aumentar renda dos alunos universitários</li> </ul>

**FONTE:** Elaboração própria.

**Quadro 2b - Comparação entre os Programas Planteq e Consórcio da Juventude em relação à implementação.**

<b>Dimensões Seleccionadas</b>	<b>Planteq / POA</b>	<b>Consórcio da Juventude / POA</b>
<b>Forma de gestão da implementação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Secretaria Estadual do Trabalho e Comissão Municipal de Emprego</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Delegacia Regional do Trabalho</li> <li>▪ Entidade-Âncora</li> </ul>

<b>Autonomia dos gestores estaduais na condução da reforma</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Média - Cme – Levantamento e Quantificação da Demanda do Plano Municipal de Qualificação; Proposição de roteiro para apresentação do projeto; realização de seminário sobre tendências do mercado de trabalho e qualificação profissional para auxiliar na elaboração da demanda.) Secretaria do Trabalho, Cidadania e Ação Social (estrutura o PLANTEQ, em convênio com o MTE; pré-qualificação e contratação da entidades executoras)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alta - As diretrizes gerais são estabelecidas no âmbito federal, mas a Entidade-Âncora têm autonomia para sub-contratar e estabelecer parâmetros para a atuação das executoras. A DRT supervisiona e é o interlocutor do MTE no Estado.</li> </ul>
<b>Espaços de atuação previstos para os atores sociais</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestão: STCAS</li> <li>Demanda e Supervisão: CME - POA</li> <li>Execução PLANTEQ/POA: ONGs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestão - Entidade-Âncora: Escola técnica Jose Cesar Mesquita</li> <li>Execução - 34 instituições sub-contratadas.</li> </ul>
<b>Forma de execução das ações propostas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cursos de qualificação, com CHT de 200 hs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formação total 400 horas/aula; sendo 200 horas/aula de qualificação básica, 100 horas de formação em cidadania e direitos humanos</li> </ul>
<b>Formação oferecida</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cursos de qualificação assim divididos: Comércio e serviços: 13 cursos Construção Civil: 3 Indústria: 1 Agricultura: 1</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cursos de programador visual gráfico, modelista de calçado, editor de texto e imagem, organizador de evento, esteticista e técnico em manutenção de equipamentos de informática.</li> </ul>
<b>Dificuldades enfrentadas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Descompasso entre o tempo da elaboração da política, repasse dos recursos e da realização da ação: cursos realizados em jan/fevereiro do ano seguinte em regime intensivo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Variações acentuadas entre tipo de formação oferecida (qualidade) e quanto ao foco no mercado (maior ou menor), em função da diversidade de experiências das executoras e de sua maior ou menor aproximação com o mercado de trabalho.</li> </ul>
<b>Vantagens Observadas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estreitamento da captação da demanda com necessidades locais;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Número de jovens atendidos;</li> <li>Diversidade da oferta de atividades, supera a qualificação.</li> </ul>

FONTE: Elaboração própria.

## **Considerações sobre as Políticas Sociais examinadas**

Quanto aos objetivos dos quatro Programas todos apontam para a promoção da inclusão social, mas os caminhos variam. Esta diversidade de ênfases possibilita ampliar a discussão sobre os caminhos da inclusão social, observando os pontos fortes e fracos de cada um dos Programas. As duas políticas do MEC – Escola Aberta e Conexão – têm foco na cidadania e na integração com as comunidades locais. As ações propriamente ditas podem envolver geração de renda (em particular no Escola Aberta), mas o foco não é a qualificação para o mercado. Nas políticas do MTE o eixo da qualificação é mais forte, especialmente no Planteq que é de fato um plano de qualificação. No Consórcio a qualificação também tem centralidade, mas é acompanhado por outras ações que visam à cidadania e direitos humanos.

Dois argumentos serão desenvolvidos aqui, primeiro a relação direta entre o grau de vulnerabilidade das populações beneficiárias e a necessidade de complementaridade das ações voltadas para esta população; segundo a importância do âmbito local como espaço privilegiado para construção de redes de inclusão social, no qual deve se desenvolver tanto a articulação anteriormente proposta de diversas ações, como também a retomada e/ou construção de redes de relações familiares e comunitárias, que são dimensões importantes do processo de inclusão social<sup>2</sup>.

Quanto a possibilidade de permanência das políticas ao longo do tempo, somente o Programa Escola Aberta apresenta uma estrutura fixa de implementação e execução, possibilitando sua continuidade. Ao longo do tempo, pode levar a superar os problemas identificados inicialmente de pouca experiência em projetos sociais e comunitários e também a pouca qualificação das atividades oferecidas aos frequentadores da Escola Aberta, especialmente se associada a estratégias de capacitação para a intervenção social.

O PNQ, mesmo sendo um arranjo flexível e sem estrutura fixa de implementação, tem alcançado uma longa vida (apesar da redução no orçamento disponível) se o considerarmos uma continuidade do Planfor, com os devidos ajustes incrementais. Certamente houve um acúmulo de conhecimento e experiência por parte dos gestores do Plano e dos parceiros institucionais (CMEs em especial), o que pode explicar os avanços obtidos em relação ao formato anterior (por exemplo a regulamentação de carga horária e o enfoque territorial dos Planteqs). Por outro lado, os executores das ações modificam-se ano a ano, reduzindo a possibilidade de acúmulo conceitual e metodológico e gerando uma grande variabilidade nas ações em termos de qualidade do serviço prestado e dos resultados obtidos em termos de efetividade social.

---

2 A esse respeito ver Schwartzman (2004) e Caldas e Martins (s/d).

Problema semelhante se repete com os Consórcios, ainda que mais recentes e, portanto com resultados mais difíceis de serem avaliados, há um potencial risco no arranjo em rede, que deveria possibilitar autonomia e unidade na execução das ações. Neste tipo de formato a escolha da Entidade-Âncora convidada é parte chave do Programa. Este é um ponto frágil, pois mesmo considerando que o interlocutor do MTE no Estado tenha um conhecimento ótimo sobre as entidades estaduais que atuam na área, ainda assim nem sempre a instituição mais adequada estará disposta a participar no Consórcio, dado o seu possível envolvimento em outros projetos. A segunda dificuldade aparece pela elevada autonomia da Entidade-Âncora, que sub-contrata outras instituições e controla suas atividades. É quase uma caixa preta, que resulta em heterogeneidade na qualidade do serviço prestado.

Tanto em relação ao Consórcio, quanto em relação ao Planteq, cabe ressaltar que populações em situações extremas de vulnerabilidade social não têm sua situação significativamente alterada com intervenções esporádicas (os cronogramas de liberação de recursos nunca permitiram uma oferta regular e contínua de cursos) e curtas. Mesmo a integração com outros programas como o SINE, é insuficiente. Em Porto Alegre a priorização pelo Planteq de populações que participam de outras políticas de inclusão pode se mostrar, portanto, uma escolha acertada capaz de ajudar a contornar esta dificuldade<sup>3</sup>. Em suma o que se está buscando afirmar é que estas populações necessitam de uma rede de atenção permanente, que forneça amparo por meio da ação combinada de transferência de renda, qualificação para inserção futura e educação básica, de forma que estas populações consigam recuperar ou construir seu protagonismo na superação da situação de exclusão social em que se encontram. A complementaridade entre ações é fundamental e é uma ação de médio prazo, pois assim como programas de qualificação sozinhos são incapazes de resolver o problema da inclusão, o mesmo ocorre com programas de transferência de renda.

A vinculação com o espaço local é uma característica dos Programas Escola Aberta e Conexão de Saberes que produz resultados significativos. A escola, em muitas comunidades, representa junto com o Posto de Saúde quando este existe, um espaço de referência importante para as pessoas da região, mas que nem sempre era percebido como um espaço da própria comunidade. O acesso à escola aos finais de semana está modificando aos poucos esta visão, com impactos importantes na redução de danos ao patrimônio. Mas, além disso, o estreitamento das relações entre escola e comunidade tem proporcionado o estabelecimento de laços e redes sociais que lentamente podem surtir

---

<sup>3</sup> Neste sentido seria importante que, após decorrido mais algum tempo, fossem realizadas pesquisas que correlacionassem os resultados obtidos pelos alunos com o pertencimento a outros programas de inclusão social.

efeitos sobre a capacidade de organização da própria comunidade, na busca de alternativas de geração de renda e na identificação das necessidades locais.

Sem tornar o desenvolvimento local um paradigma de desenvolvimento e uma nova panacéia para a resolução de problemas de natureza diversas, pode-se mais modestamente, destacar a importância do âmbito local com espaço de interação entre os cidadãos, onde se situam as redes primárias dos indivíduos e que pode ser a base tanto para a recuperação dos laços e da identidade local, favorecendo a construção da cidadania, como base para pensar iniciativas concretas de geração de renda a partir das características e potencialidades da região.

Longe de uma representação do local como espaço livre de conflitos, a experiência do Programa Escola Aberta mostra que o desenvolvimento de projetos sociais de cunho participativo é um exercício de concertação social que exige negociação, barganha e a construção de consensos, que nem sempre são alcançados. Sobre a tendência a romantizar o desenvolvimento local Oliveira diz que:

O desenvolvimento local tende a substituir a cidadania, tende a ser utilizado como sinônimo de cooperação, de negociação, de completa convergência de interesses, de apaziguamento do conflito. (Oliveira, 2001, p. 24)

Ainda assim consideramos que redes sociais, articuladas em torno de espaços (instituições ou ações desenvolvidas em bases permanentes) locais, podem fortalecer as relações de confiança entre os atores sociais e institucionais, mesmo existindo o conflito que é constitutivo da vida social, criando assim condições para ações conjuntas que promovam a inclusão social.

O Programa Conexão apresenta uma particularidade interessante que é o efeito multiplicador da ação que atinge não apenas os beneficiários diretos, mas também os indiretos, ou seja, as populações com as quais estes beneficiários primários irão atuar. O efeito rede projeta uma possibilidade de multiplicação virtuosa que aliado ao foco local, pode fornecer caminhos interessantes de ação. Situação semelhante ocorre no Programa Escola Aberta, no qual oficinairos, professores comunitários e coordenadores são eles próprios beneficiados por meio da remuneração recebida, tornando-os multiplicadores e beneficiários do Programa. São exemplos de engajamento de pessoas da própria comunidade na realização das políticas sociais.

Uma última consideração ainda pode ser feita retomando a colocação de Schwartzman (2004) sobre a importância da transparência na melhoria da eficiência da ação estatal, tema também abordado por Oliveira (2001). Em relação as quatro Programas analisados há ainda um longo caminho a percorrer para avançar nos processos de transparência das informações prestadas ao público, dada a considerável dificuldade para

acessar os dados mais detalhados relativos aos programas analisados, em que pese os meios tecnológicos que poderiam facilitar esta tarefa.

## Bibliografia

ALMEIDA, Marilis Lemos de. Da formulação à implementação: análise das políticas governamentais de educação profissional no Brasil. Tese de Doutorado em Política Científica e Tecnológica. Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Leda Gitahy. UNICAMP, 2003.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. [Artigo sem título] Disponível em [www.comciencia.br](http://www.comciencia.br), acessado em 11/10/2002.

CALDAS, Eduardo de Lima e MARTINS, Rafael D'Almeida. Visões do Desenvolvimento Local: Uma Análise Comparada de Experiências Brasileiras. PÓLIS – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais. <http://www.polis.org.br>

DRAIBE, Sônia Miriam. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. São Paulo em Perspectiva, v. 11, n. 4. pp. 3-21, 1997.

FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

KOWARICK, Lúcio. About socioeconomic and civil vulnerability: the United States of America, France and Brazil. Rev. bras. Ci. Soc. [online]. 2003, vol. 18, no. 51 [citado 2007-04-23], pp. 61-86. Disponible en: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092003000100006&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092003000100006&lng=es&nrm=iso)>. ISSN 0102-6909.

KUENZER, Acacia Zeneida. Professional education in the 2000s: the subordinate dimension of the policies of inclusion. Educ. Soc. [online]. 2006, vol. 27, no. 96 [cited 2007-04-23], pp. 877-910. Available from: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302006000300012&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302006000300012&lng=en&nrm=iso)>. ISSN 0101-7330.

NEPP. Avaliação de programas sociais prioritários. Relatório Final. Unicamp/NEPP, 1999.

OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa de. Políticas de combate à pobreza no município de São Paulo. São Paulo, maio de 2003. Disponível em [http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/urbal/es/midia/publicaciones/livro\\_prefeitura\\_portuques.pdf](http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/urbal/es/midia/publicaciones/livro_prefeitura_portuques.pdf). Acesso em março de 2007.

OLIVEIRA, Francisco de. Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local? São Paulo: Instituto Pólis, Programa Gestão Pública e Cidadania da FGV-EAESP, 2001.

ROCHA, S. A pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

SCHWARTZMAN, Simon. Pobreza, exclusão social e modernidade: uma introdução ao mundo contemporâneo. São Paulo: Augurium Editora, 2004.

SOUZA, André Portela. Por uma política de metas de redução da pobreza. São Paulo Perspec., Dez 2004, vol.18, no.4, p.20-27. ISSN 0102-8839

VIEIRA, Evaldo. Estado e Política Social na década de noventa. In: NOGUEIRA, Francis Mary Guimarães. (org) Estado e Políticas Sociais no Brasil. Cascavel: Edunioeste, 2001.

## Sites na Internet

BRASIL. Ministério do Trabalho. Plano Nacional de Qualificação. Disponível em <http://www.mte.gov.br>

BRASIL. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. <http://www.ufrgs.br>

Rio Grande do Sul. Secretária do Trabalho, Cidadania e Ação Social.  
<http://www.stcas.rs.gov.br/>

Rio Grande do Sul. Secretária da Educação <http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/educa.jsp>