



## A POLÍTICA DE EMPREGO E RENDA NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA

Naiane Alves dos Santos<sup>1</sup>  
Ednéia Alves de Oliveira<sup>2</sup>  
Robson Adriano Mendes Ribeiro<sup>3</sup>

### Resumo

Esta pesquisa objetiva conhecer as políticas de emprego e renda implementadas no município de Juiz de Fora, nos últimos 5 anos. Por se encontrar em estágio inicial não poderemos apresentar dados conclusivos, apenas as políticas existentes e o público-alvo a que se destinam, sem contudo analisar seus impactos e resultados. No entanto, pretendemos ressaltar que elas seguem um direcionamento nacional e estão intimamente associadas às políticas de emprego e renda defendidas pelos organismos internacionais para o combate ao desemprego. Embora o desemprego seja um problema mundial, as alternativas para sua redução seguem direções muito distintas. No caso dos países periféricos como o Brasil, esses primam por propostas individuais, voluntaristas e empreendedoras e/ou ainda por programas de geração de renda para os comprovadamente pobres, contribuindo para mascarar o problema real do desemprego e fortalecer a lógica do assistencialismo com políticas focalizadas de combate à pobreza.

**Palavras-Chave:** Desemprego. Geração de emprego e renda. Juiz de Fora.

### 1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa objetiva conhecer os principais programas e projetos implementados na cidade de Juiz de Fora nos últimos 5 anos. Ela vem sendo desenvolvida como parte dos estudos da coordenadora do projeto que tem se dedicado a pesquisar sobre a política de emprego e renda desenvolvida no Brasil nos últimos 10 anos. A escolha do tema se justifica pela sua relevância, haja vista que as políticas de emprego e renda estão associadas a uma diretriz mundial que culmina com a chamada crise fiscal do Estado e, conseqüentemente, com o esgotamento de um modelo mais rígido de controle e organização do trabalho que vigorou nos países da Europa no pós-segunda guerra. Portanto, as políticas de emprego e renda passam a ser pensadas a partir do que ficou conhecido como crise do padrão fordista/keynesiano ou como costumamos denominar de crise da acumulação capitalista que impôs novas regras de organização do trabalho que, associadas às inovações tecnológicas, permitiram um reordenamento no mundo do trabalho com impactos significativos para o conjunto da classe trabalhadora. Também ocorre neste período uma contrarreforma fiscal, trabalhista e previdenciária que acarretará em mudanças na legislação trabalhista, nas tipologias de contratos, no tempo de trabalho, precarizando as condições de trabalho e de vida da classe trabalhadora. Todas as mudanças foram apontadas como necessárias e fundamentais para recuperar a economia e permitir a elevação da taxa de lucro dos capitalistas, aumentando de forma sintomática a superpopulação relativa, ou melhor dizendo, a população “sobrante”, “supérflua”, que não encontra mais espaço no mercado de trabalho. Por esta razão, interessa-nos compreender como são implementadas a política de emprego e renda no Brasil, particularizando neste caso o município de Juiz de Fora. Nossa intenção é

<sup>1</sup> alvesayan@hotmail.com - Universidade Federal de Juiz de Fora.

<sup>2</sup> oliveiraedneia@ig.com.br - Universidade Federal de Juiz de Fora.

<sup>3</sup> robsonamribeiro@gmail.com - Universidade Federal de Juiz de Fora.



**SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL,  
TRABALHO E POLÍTICA SOCIAL**  
Universidade Federal de Santa Catarina  
Florianópolis SC - 27 a 29 de Outubro de 2015

---

demonstrar que estas políticas e programas primam pelo focalismo e assistencialismo típico da política social brasileira, sem conseguir de fato reduzir o problema endêmico do desemprego, haja vista que as medidas primam pelo individualismo e empreendedorismo, o que responsabiliza o sujeito pela sua condição de desempregado.

## **2 A POLÍTICA DE EMPREGO E RENDA NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA**

As reformas estruturais no Brasil, iniciadas nos anos 1990 foram marcadas pela imposição das agências multilaterais visando promover uma contrarreforma trabalhista e previdenciária, reverberando na agudização de um quadro de desemprego e, conseqüentemente, pauperização, miserabilidade, acirramento da violência, criminalidade, prostituição infantil e adulta. As estratégias para reverter esse quadro de miserabilidade e de precariedade das condições de trabalho foram delineadas pelas agências multilaterais e previam programas de redução do desemprego através de investimentos em políticas de emprego tanto nos países do centro quanto nos da periferia. Dentre estas políticas podemos destacar o fortalecimento dos Sistemas Públicos de Emprego e a promoção da maior demanda e oferta de trabalho (Oliveira, 2010a).

As políticas de emprego implementadas nesse contexto seriam divididas em políticas passivas – que podem ser entendidas como assistência financeira ao trabalhador desempregado através de indenizações, criação do seguro-desemprego, adiantamento de aposentadoria, expulsão de população (imigrantes), redução da jornada de trabalho, etc. – e políticas ativas – estas seriam destinadas à demanda de trabalho com ações na qualificação, formação e reciclagem profissional, criação de empregos públicos, etc.(Oliveira, 2010a). Essas primeiras medidas foram percebidas nos países do centro do capitalismo, sobretudo naqueles em que vigorou o Estado de Bem-Estar social, o que inicialmente impediu o aumento do desemprego. Para os países da periferia capitalista, caso exemplar do Brasil, assistimos à medidas como o incentivo ao empreendedorismo e a formação profissional, flexibilização de legislações trabalhistas, novas tipologias contratuais, expansão do quadro de trabalhadores terceirizados, dentre outros. De acordo com Oliveira (2012), a política de emprego no Brasil não pode ser comparada à política de emprego dos países da Europa, devido à frágil construção do Estado social que, associado ao legado do trabalho negro e escravo e aos longos períodos de ditadura civil e militar, resultou numa legislação trabalhista excludente e corporativa. Este quadro ainda favoreceu uma estrutura sindical atrelada aos interesses do Estado, o que redundou na inexistência de um sistema de proteção social para os excluídos do mercado de trabalho e de uma política salarial que permitisse a inserção via mercado de consumo.

Exemplos paradigmáticos podem ser verificados pela demora na construção do seguro-desemprego, ocorrido somente no início dos anos 1990. Outro exemplo é a regulamentação do trabalho de empregados domésticos, ou ainda a criação de contratos que tendem a precarizar e flexibilizar as condições de contratação, favorecendo as empresas em detrimento da classe trabalhadora. Todas estas medidas foram tomadas para atender ao acordo firmado com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e promover a política superavitária. Portanto, o ajuste fiscal imposto afeta o conjunto da população provocando um aumento significativo do desemprego, dos impostos diretos e indiretos sobre a classe trabalhadora ocupada, a ausência ou retirada de benefícios e políticas de proteção ao trabalhador fora do mercado formal de trabalho.

Neste contexto verifica-se um aumento da superpopulação relativa, sobretudo na sua parte estagnada, onde localizam-se os trabalhadores que não possuem qualificação, idade ou aparência para serem inseridos no mercado de trabalho. Nestes casos, as agências multilaterais sugerem medidas que busquem reverter o quadro de miserabilidade dessas



**SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL,  
TRABALHO E POLÍTICA SOCIAL**  
Universidade Federal de Santa Catarina  
Florianópolis SC - 27 a 29 de Outubro de 2015

peessoas, oferecendo programas de combate à fome e à miséria. Estes programas caracterizam-se pela lógica da transferência de renda com a contrapartida, em alguns casos, da prestação de serviços, sobretudo em trabalhos precários. Para os jovens, os programas oferecem renda exigindo também a frequência escolar ou trabalho de aprendiz em empresas que, por sua vez, terão isenção no pagamento dos custos do trabalho. Portanto, a transferência de renda, na maioria dos casos, se afasta da lógica do acesso ao benefício ao exigir o dever de retribuir de alguma maneira e justificar os investimentos na política de assistência. Neste sentido, podemos considerar tais medidas ineficazes na geração de emprego, caracterizando-se apenas como geração de renda aos mais pobres. Outro aspecto que merece ser destacado é que, algumas iniciativas colocadas em prática buscam fortalecer a ideia do pequeno empreendedor, do coletivismo, do individualismo, numa clara perspectiva de responsabilizar o sujeito pela sua condição e retirar a responsabilidade do Estado na oferta de postos de trabalho que permita sua subsistência e garanta um trabalho regulamentado e com acesso aos direitos trabalhistas.

Neste sentido, as políticas de emprego oferecidas pelos órgãos públicos brasileiros não escapam das diretrizes traçadas pelos organismos internacionais para os países periféricos. Seja na esfera da união, dos estados ou dos municípios, elas buscam gerar renda aos indivíduos comprovadamente pobres. Aqui se encontram os beneficiários do Bolsa Família, que recebem um benefício que não ultrapassa R\$ 300,00, desde que respeitadas algumas condicionalidades<sup>4</sup>. O programa atende famílias cuja renda per capita seja de até 77 reais (extrema pobreza) e também aquelas com renda entre 77,01 e 154 reais (pobreza). Neste último caso deve haver crianças, adolescentes ou gestantes na composição familiar. Dessa forma, os beneficiários dessas políticas são de famílias consideradas muito pobres ou miseráveis, preferencialmente residentes na periferia dos grandes centros urbanos ou nas zonas rurais, onde as oportunidades de emprego são cada vez mais escassas. Para os jovens a situação não é muito diferente. Os programas e projetos são direcionados àqueles com pouca ou nenhuma qualificação, oferecendo renda e exigindo como contrapartida a frequência escolar, como o Programa Jovem aprendiz, o Projovem urbano, Projovem campo, Projovem trabalhador, o Projovem adolescente, o Programa Nacional do Primeiro Emprego (PNPE), dentre outros (Oliveira, 2012).

Para além destes programas, que são de alcance nacional, existem iniciativas criadas pelos municípios que, em linhas gerais, seguem a mesma lógica dos programas supracitados. Isto está explícito nos programas oferecidos pela cidade de Juiz de Fora. A partir de agora esboçaremos alguns dados que já foram coletados por nós e que nos permitem constatar, inicialmente as premissas destacadas no início deste texto. Apresentaremos, portanto, os resultados que obtivemos até o momento com as visitas realizadas aos órgãos responsáveis pelo desenvolvimento das políticas de emprego e renda em Juiz de Fora, excluindo desta relação o Programa Bolsa Família por entender que o mesmo não é uma especificidade da cidade, mas está inserido num complexo de critérios e condicionalidades que não pertencem exclusivamente aos municípios, conforme já destacado anteriormente. Aqui, faremos uma breve descrição dos principais programas e projetos existentes em Juiz de Fora. Ressaltamos que nossa intenção neste momento não é fazer uma análise de tais programas e projetos mas apenas elencá-los, portanto não podemos afirmar se eles estão ativos ou não, se o público-alvo vem sendo contemplado com tais medidas e em que situação encontram-se tais propostas e nem as condicionalidades exigidas para acesso aos mesmos.

Lembramos ainda que os dados repassados são de inteira responsabilidade dos documentos existentes nos órgãos municipais que respondem pelas políticas de emprego e

<sup>4</sup> Para mais informações consultar o site do Ministério do Desenvolvimento Social: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios/composicao-de-valores>.



**SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL,  
TRABALHO E POLÍTICA SOCIAL**  
Universidade Federal de Santa Catarina  
Florianópolis SC - 27 a 29 de Outubro de 2015

---

renda na cidade, são eles: a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Geração de Renda (SDEER); a Secretaria de Desenvolvimento Social (SDS); e a Unidade de Atendimento Integrado (UAI) – Governo de Minas. Algumas informações foram obtidas diretamente dos sites destas secretarias e outras foram obtidas através de visitas às mesmas.

De acordo com o site da Prefeitura de Juiz de Fora a SDEER, é um órgão da Administração Direta, instituída pela Lei n.º 12.778, de 09 de abril de 2013 e subordinada diretamente ao Chefe do Poder Executivo, sendo dotada de autonomia administrativa, orçamentária e financeira. Possui 19 atribuições, sendo a primeira “formular e coordenar a política municipal de desenvolvimento econômico, trabalho e geração de emprego e renda e supervisionar sua execução, em sua área de competência”. Em nossa visita, a assessoria de comunicação da SDEER informou que a secretaria oferece um site de empregos, programas de orientação para o mercado de trabalho e de incentivo ao empreendedorismo. Apesar de termos solicitado, não tivemos acesso aos projetos por escrito dos programas e, por e-mail, a assessora de imprensa encaminhou links com notícias sobre os serviços oferecidos, mas sem detalhar o funcionamento dos mesmos, assim como os objetivos, o público atendido, os resultados obtidos, etc. Os programas aos quais nos referimos são: JF Orienta, JF+Vidas, Portal JF Empregos e Você+empreendedor. O mesmo ocorreu quando buscamos obter informações sobre o funcionamento do “Conselho Municipal de Trabalho, Emprego e Geração de Renda” normatizado pela lei 8.717 de 4 de agosto de 1995, vinculado à Secretaria de Política Social. Apesar da existência do Conselho, não conseguimos constatar se seu funcionamento vem sendo utilizado para subsidiar a política de emprego e renda no município.

Já na SDS, conseguimos acesso à informações sobre vários projetos e programas existentes no município. A assessoria de comunicação da SDS nos passou por e-mail os projetos que atualmente são desenvolvidos. De acordo com mesma, estão sendo desenvolvidos no município os seguintes “serviços e programas de geração de renda”: Casa da Menina Artesã; Casa do Pequeno Jardineiro; Programa Municipal de Atendimento a Adolescentes (PROMAD); Agente do Amanhã; Poupança Jovem; Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); e Pronatec Aprendiz (programa piloto).

O programa “Casa da Menina Artesã” é destinado a adolescentes do sexo feminino com idades entre 14 e 17 anos e 11 meses. Seu objetivo é promover a inclusão social por meio do curso de Formação em Artesanato e da Oficina de Trabalho de Produção Artesanal, com geração de renda, oferecendo formação sociopedagógica, oficinas e acompanhamento de profissionais das áreas de educação artística, serviço social e pedagogia. O programa “Casa do Pequeno Jardineiro” é voltado para adolescentes do sexo masculino, entre 14 e 16 anos, sendo desenvolvidas atividades referentes à jardinagem, botânica, paisagismo e horticultura. Os alunos recebem bolsa aprendizagem, material didático, vale-transporte e alimentação a cada dois meses de curso. Caso apresentem bom desempenho após esse período, são contratados por um ano como aprendizes por empresas parceiras do programa.

Para ambos os sexos, a SDS afirma que o município desenvolveu o “PROMAD” oferecendo capacitação profissional através de um curso de Formação em Serviços Administrativos para adolescentes que tenham entre 14 e 16 anos e meio. Dependendo do desempenho apresentado há possibilidade de encaminhamento ao mercado de trabalho. O “Agente do Amanhã” é um projeto que se diferencia dos apresentados por incluir adultos. Com o objetivo de gerar emprego e renda, trata-se uma parceria com a Votorantim Metais e o Instituto Votorantim oferecendo cursos gratuitos de capacitação para pessoas com idades entre 16 a 29 anos, que residam preferencialmente no bairro igreja ou na região norte da cidade, região estratégica pelo adensamento industrial.

Nesse ponto, cabe salientar que os quatro programas supramencionados têm como forma de participação a solicitação no CRAS de referência do bairro do interessado. Ou seja,



**SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL,  
TRABALHO E POLÍTICA SOCIAL**  
Universidade Federal de Santa Catarina  
Florianópolis SC - 27 a 29 de Outubro de 2015

---

a comprovação da sua condição de morador da periferia e de ter baixa renda.

Segundo a SDS o objetivo do programa “Poupança Jovem” é combater a evasão escolar e foi desenvolvido pelo Governo de Minas, oferecendo um benefício financeiro de R\$ 1.000 (mil reais) pela aprovação do estudante em cada série do Ensino Médio. No final, os participantes recebem 3.000 (três mil reais) mais os rendimentos da poupança. Ao longo do programa são oferecidas atividades de aprendizagem, culturais, esportivas, de caráter comunitário e complementar, além de acompanhamento social. Para participar o aluno deve estar regularmente matriculado no Ensino Médio das escolas públicas estaduais de Juiz de Fora e procurar o Educador Social solicitando a adesão ao programa.

O “Pronatec” (Programa Nacional de acesso ao ensino técnico e emprego) é um programa de âmbito nacional e oferece cursos técnicos e profissionalizantes gratuitos. Os interessados devem ter idade acima de 16 anos e estarem inscritos no CadÚnico - cadastro de famílias do Governo Federal que busca identificar o grau de vulnerabilidade - além de possuir a escolaridade mínima prevista no catálogo de cursos do programa. Em Juiz de Fora, a SDS é responsável por realizar as pré-matrículas no período de inscrição determinado e os beneficiários do programa bolsa família têm prioridade.

Por fim, há também o “Pronatec Aprendiz”, que é um programa piloto cujas vagas são ofertadas, prioritariamente, à jovens e adolescentes inseridos em serviços da Proteção Social Especial (casas de acolhimento, cumprimento de medidas socioeducativas, etc). Para a SDS a oferta de capacitação profissional poderá “contribuir para a superação de situações de vulnerabilidade e violações de direitos entre adolescentes e jovens pela dimensão da renda e pela inclusão social”. Podem participar jovens e adolescentes com idade entre 15 e 24 anos que frequentam a escola, após serem selecionados pelo serviço de Proteção Social Especial da (SDS).

Diante do exposto, podemos considerar que as políticas de emprego e renda na cidade de Juiz de Fora não destoam das políticas de outras regiões do país. Buscam inserir jovens no mercado de trabalho através de parcerias com empresas que recebem, em contrapartida, incentivos fiscais para empregar jovens inexperientes, com salários reduzidos e direitos trabalhistas inexistentes. Ou seja, no final os maiores beneficiários são as empresas que garantem e legitimam a acumulação respaldado pelo próprio Estado. Outro ponto que merece ser destacado é que há uma tendência em selecionar os bons e aptos ao trabalho, excluindo ou responsabilizando aqueles considerados inaptos para o trabalho, criando a distinção entre o bom e o mau pobre (Oliveira, 2010b). Outro característica importante dos programas e projetos supracitados é o reforço do caráter empreendedor e individual da saída para o desemprego, com medidas de qualificação ou reciclagem, sem contudo, oferecer vagas concretas no mercado de trabalho. Isto pode ser constatado pelos dados do número de desempregados na cidade nos últimos meses.

De acordo dados obtidos no Cadastro geral de empregados e desempregados (Caged), a priori, cabe sublinharmos que em Juiz de Fora houve a redução de 781 vagas de trabalho somente no mês de maio de 2015, número recorde no semestre, tendo o comércio e serviços como os setores mais atingidos. Se acrescentarmos a estes dados o número de trabalhadores informais, a taxa de desemprego por desalento – pessoas que desistem de procurar emprego, portanto não entram nas estatísticas oficiais – ou mesmo aqueles que estão em programas de geração de renda teríamos um percentual ainda maior. Contudo, são apenas suposições que procuraremos responder quando a pesquisa encontrar-se em estágio mais avançado. Infelizmente não tivemos acesso à Unidade de Atendimento Integrado (UAI) para sabermos o número de pedidos de seguro-desemprego dos últimos meses, ficando o compromisso de voltarmos à instituição para solicitar maiores esclarecimentos sobre estes dados. Também queremos verificar se a UAI que foi inaugurada em Juiz de Fora dia 04 de outubro de 2011,



tendo como objetivo integrar serviços oferecidos pelo Sistema Nacional de Empregos (SINE)<sup>5</sup>, vem desenvolvendo aquilo que lhe é de competência que é exercer a intermediação entre oferta e demanda de postos de trabalho na cidade.

### 3 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

A política de emprego e renda do município de Juiz de fora vem sendo desenvolvida seguindo parâmetros da política nacional e objetiva atender famílias e jovens carentes da periferia das grandes cidades e da zona rural. Normalmente são pessoas com perfil de baixa escolaridade, baixa renda e sem profissão definida. A maioria sobrevive de pequenos trabalhos, denominados “bicos” e a política de emprego e renda não tem conseguido apresentar resultados que revertam a condição destas famílias e jovens, haja vista a elevação do número de desempregados nos últimos meses. Para os próximos meses teremos condições de apresentar resultados mais concretos, sobretudo no que se refere à população atendida, os critérios de ingresso nos programas, os resultados obtidos, dentre outros. Portanto permanece nossa hipótese, de que a política de emprego longe de inserir trabalhadores no mercado de trabalho vem apostando em transferência de renda como forma de retirar os indivíduos da sua condição de pobreza extrema ou de miserabilidade, apostando no empreendedorismo e na capacidade individual, o que apenas culpabiliza e responsabiliza os próprios sujeitos sociais.

### REFERÊNCIAS

CADASTRO GERAL DE EMPREGADOS E DESEMPREGADOS (Caged)  
**Programa de disseminação de estatísticas do trabalho – PDET,**  
2015.Microdados. Acesso em: 12/07/15

OLIVEIRA, Ednéia A. **A política de emprego no Brasil: o caminho da flexinsegurança.** *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n.11, p. 493-508, jul/set, 2012

\_\_\_\_\_. **A política pública de emprego: entre a precarização desprotegida e a precarização protegida.** Um estudo comparativo entre Brasil e Itália. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Curso de pós-graduação em Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010a.

\_\_\_\_\_. **Superpopulação relativa e “nova questão social”:** um convite às categorias marxianas. *Revista Katalysis*, Florianópolis, vol 13, n 2, p. 276-283, 2010b.

**Sdeer-** Prefeitura de Juiz de Fora: Disponível em:

---

<sup>5</sup> De acordo com o site do Ministério do Trabalho e emprego, o Sistema Nacional de Empregos foi criado em 1975, sendo uma importante iniciativa para promover a intermediação de mão de obra. Com a Constituição de 1988, o Programa do Seguro-Desemprego passou a fazer parte desse sistema, sendo regulamentado pela Lei nº 7.998, de 11.1.90. Desde então, os recursos do SINE passaram a ser provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), instituído pela mesma lei. Dessa forma, as ações do seguro-desemprego não se resumem ao pagamento dos benefícios, que são operacionalizados pela Caixa Econômica Federal, mas também incluem apoio operacional ao pagamento do benefício e ao Programa de geração de emprego e renda, intermediação de mão de obra, qualificação profissional e geração de informações sobre o mercado de trabalho. Mais informações em: <<http://www3.mte.gov.br/sine/oquee.asp>>. Acesso em: 30/06/2015).



SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL,  
TRABALHO E POLÍTICA SOCIAL  
Universidade Federal de Santa Catarina  
Florianópolis SC - 27 a 29 de Outubro de 2015

---

<<http://pjf.mg.gov.br/secretarias/sdeer/>>

Acesso em: 13/07/15

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL(SDS) . **Serviços e programas de geração de renda da SDS** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <[oliveiraedneia@ig.com.br](mailto:oliveiraedneia@ig.com.br); [robsonamribeiro@gmail.com](mailto:robsonamribeiro@gmail.com) > em 15 de Junho de 2015.

**Sistema Nacional de Emprego- SINE.** Disponível em <http://www3.mte.gov.br/sine/oquee.asp>. Acesso em :12/07/15

VERDEIRO, Vanessa. **Links “JF Orienta”** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <[alvesayan@hotmail.com](mailto:alvesayan@hotmail.com); [robsonamribeiro@gmail.com](mailto:robsonamribeiro@gmail.com) > em 08 de Junho de 2015.