

Trabalho para todas as pessoas: é possível?

Ocupações sociais e garantia de empregos

José Dari Krein
Marcelo Manzano e
Marilane Teixeira
Dezembro de 2025

Ficha técnica

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Brasil
Av. Paulista, 2001 - 13º andar, conj. 1313
01311-931 • São Paulo • SP • Brasil

Contato

fesbrasil@fes.de

Responsáveis FES

Jan Souverein, representante da FES no Brasil
Waldeli Melleiro, diretora de projetos

Responsáveis CESIT

José Dari Krein
Marcelo Manzano
Marilane Teixeira

Capa e diagramação

Caco Bisol

Apoio à edição e revisão de texto

Julia Eduarda Bassani

O uso comercial de material publicado pela Friedrich-Ebert-Stiftung não é permitido sem a autorização por escrito.

As opiniões expressas nesta publicação não refletem necessariamente as da Friedrich-Ebert-Stiftung.

2025

Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.

ISBN 978-65-83333-37-7

Para mais informações sobre o tema, acesse:

➤ <https://brasil.fes.de>

➤ <https://pesquisa.ie.unicamp.br/centros-e-nucleos/cesit/#subpage-cesit>

Série

Trabalho para todas as pessoas: é possível?

Já passado um quarto do século XXI, em um contexto de dominância financeira e com o avanço da digitalização da economia e das tecnologias da chamada Indústria 4.0, fica cada vez mais claro que, principalmente para os países da periferia do capitalismo, não se conseguirá enfrentar satisfatoriamente o problema do desemprego estrutural e da desigualdade de renda a ele associado sem uma abordagem sistêmica que contemple uma canastra de ações e de políticas públicas de intervenção sobre o mercado de trabalho.

Atenta a estas questões, esta série publicada pela Fundação Friedrich Ebert traz a público 11 artigos com os principais resultados de um amplo esforço de pesquisa coordenado pelo Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho (Cesit) do Instituto de Economia da Unicamp, que se dedica tanto à análise das questões relacionadas à insuficiência de oportunidades de trabalho no capitalismo contemporâneo quanto das proposições de políticas públicas voltadas ao seu enfrentamento.

Os textos abordam temas de relevância para o mundo do trabalho brasileiro contemporâneo, dialogando em especial com as dimensões da transição ecológica, da neoindustrialização, da redução das desigualdades e do fortalecimento do papel do Estado como promotor e garantidor do direito ao trabalho. A partir desta perspectiva sistêmica e humanista, espera-se que a presente série contribua para promover e garantir uma ocupação laboral digna e justamente remunerada ao conjunto de cidadãs e cidadãos brasileiros que a isso almejem.

José Dari Krein
Marcelo Manzano e
Marilane Teixeira
Dezembro de 2025

Ocupações sociais e garantia de empregos

Sumário

1. Introdução	3
2. Ocupações sociais por setores estratégicos	6
2.1 Cultura	6
2.2 Programa de produção local de alimentos	8
2.3 Políticas de cuidados no Brasil e a geração de ocupações	9
3. Considerações finais	12
Referências	13

1. Introdução

Uma das máculas da sociedade brasileira que se estende desde o final do século XIX até os dias de hoje tem sido a persistência do excedente estrutural de força de trabalho e um penoso e incompleto processo de transição para o assalariamento, agravado pela exclusão de parcela significativa da população, especialmente das pessoas negras e das mulheres. Diferentemente do que se observou nas ricas economias do hemisfério norte, os processos de industrialização na América Latina foram incapazes de promover por si só o assalariamento com direitos para todas as pessoas trabalhadoras.

No Brasil, a despeito de termos assistido algumas décadas de notável crescimento econômico e desenvolvimento industrial – e termos alcançado em 1980 praticamente dois terços da força de trabalho na condição assalariada – não foi possível constituir um sistema de proteção para a maioria dos ocupados, nem tampouco gerar empregos para o conjunto da população economicamente ativa. Praticamente metade da força de trabalho disponível no país permaneceu na informalidade ou em atividades de subsistência ou na condição de desocupado, subocupado ou desalentado¹. Além disso, as cidades mais dinâmicas, como, por exemplo, as capitais do Sudeste, tornaram-se o destino de milhões de migrantes na expectativa de melhorar as suas condições de vida. Como nem todos conseguiam se empregar em bons postos de trabalho, constituiu-se assim um contingente expressivo de pessoas ocupadas em atividades realizadas como estratégia de sobrevivência, na chamada “viração” (Telles, 2006). A partir dos anos 1990, com o processo de liberalização econômica e a consequente desindustrialização, os problemas de ausência de oportunidades de trabalho se agravaram ainda mais, especialmente refletidos no aumento das taxas de desemprego, no avanço da informalidade e dos trabalhadores por conta própria.

Um desafio central que se coloca tanto para o conjunto do país quanto especialmente para as pessoas que vivem nas grandes metrópoles brasileiras – onde, segundo o Censo de 2022, vivem cerca metade da população nacional – é apresentar uma saída para o problema estrutural de falta de oportunidades de trabalho e de garantia de renda. Dadas as inovações tecnológicas que avançam no bojo do processo de digitalização da economia² e que são intensa-

mente poupadoras de trabalho, o simples crescimento econômico, embora necessário, não será condição suficiente para gerar postos de trabalho a todo o contingente de cidadãos que buscam uma ocupação digna para garantir o seu sustento e o de sua família.

Vale lembrar a respeito que o ciclo expansivo que marcou os anos 2000 – e que foi fundamental para a geração de empregos, aumento dos salários e redução das desigualdades de renda – não foi suficiente para recolocar o país em uma trajetória de desenvolvimento sustentável no tempo. Vários daqueles avanços, indiscutivelmente meritórios e de grande importância para a melhora das condições de vida para um grande contingente da população mais pobre, acabaram sendo revertidos pela sucessão de crises – econômica, política e sanitária – que abarcaram o país entre 2015 e 2022.

Na atualidade, enquanto os setores industriais de alta intensidade tecnológica representam menos de 6,0% do PIB brasileiro e o peso da indústria de transformação caiu para menos de 12%, o setor da agropecuária, o mais dinâmico da economia nacional nos últimos anos, vem eliminando postos de trabalho a cada ano, a ponto de em 2023 ter sido registrado no setor um total de ocupados inferior ao que havia em 2012³. Este padrão, que avança no sentido da reprimarização da economia brasileira, tem produzido efeitos preocupantes sobre os tipos de emprego e de ocupação que são gerados. Recuperar o potencial de inovação e de inserção em áreas estratégicas da indústria e dos serviços, ampliando a complexidade da produção nacional é, portanto, essencial para alterar nosso estilo de desenvolvimento. Enquanto não formos capazes de reindustrializar o país em novas bases, estaremos fadados a reproduzir uma estrutura produtiva pouco diversificada, geograficamente dispersa, desconectada das principais cadeias produtivas, com baixa capacidade de inovação e que, portanto, não será suficiente para absorver plenamente, e em condições dignas, os mais de 100 milhões de brasileiros e brasileiras que atualmente compõem a força de trabalho do país.

Contudo, também é mister reconhecer que os circuitos econômicos de acumulação de capital, por mais que avancem e se ampliem de forma virtuosa, não irão absorver o conjunto da força de trabalho disponível. Complementarmente, será crucial garantir com meios extraeconômicos um leque de **ocupações sociais** que sejam ao mesmo tempo

1 Cf. Marcelo Proni (2006) (<https://tinyurl.com/2vuu43em>).

2 O que aqui chamamos de “digitalização da economia” é o processo de intensa transformação tecnológica que avança de forma acelerada desde o início deste século e que incorpora a diversos setores da atividade econômica um amplo conjunto de inovações, tais como: a internet das coisas, as impressoras 3D, a inteligência artificial, as plataformas digitais de trabalho, entre outras (Silva, Bonacelli e Pacheco, 2020) (<https://tinyurl.com/4k6f7r4m>).

3 Cf. Valor Econômico (2024) (<https://tinyurl.com/ra9t8c4v>).

uma alternativa de renda e de inserção produtiva àqueles que estão à margem dos circuitos tipicamente capitalista e que sejam ainda vinculados a atividades socialmente relevantes. Desta perspectiva, mais do que nas etapas anteriores do capitalismo, caberá ao poder público estimular com recursos fiscais o desenvolvimento de atividade em circuitos sociais não mercantilizados – como por exemplo nas áreas de cuidados, de preservação ambiental, ou de cultura –, possibilitando também que as pessoas realizem atividades compatíveis com os seus anseios e vocações, com sua formação profissional, e que lhes garanta o alcance ao sentido de propósito em suas vidas.

Partindo dessa perspectiva mais geral a respeito das dificuldades que afetam o mundo do trabalho no capitalismo contemporâneo, principalmente em países e cidades da periferia do capitalismo, antes de passar à apresentação de propostas de ação mais concretas, cabe trazer à luz um pouco do debate que tem sido feito a esse respeito ao redor do mundo nos últimos anos.

Especialmente depois da crise financeira internacional de 2008, que exigiu uma intervenção inédita dos Bancos Centrais dos países ricos (EUA, Europa e Japão) injetando trilhões de dólares nas suas respectivas economias para salvar bancos e instituições financeiras⁴, tem crescido entre algumas correntes à esquerda do espectro político e também no debate econômico de autores não alinhados com o pensamento dominante a ideia de que os governos poderiam intervir mais claramente sobre o mercado de trabalho, dispondo de recursos fiscais para enfrentar o grave problema da falta de ocupações e da desigualdade de renda que segue degradando as condições de vida da maior parte das populações. No bojo desse processo, particularmente graças às contribuições dos autodenominados “socialistas democráticos” que se reuniram em torno da candidatura de Bernie Sanders nas prévias do Partido Democrático dos EUA em 2016, ganhou grande repercussão a proposta conhecida como “*Job Guarantee*”, dentro do plano maior denominado “*Green New Deal*”⁵. Inspirados em especial nos escritos do economista Hyman Minsky, que na década de 1960 defendia a tese do “Estado como empregador em última instância”, o grupo de economistas norte-americanos formulou uma série de propostas que visava, a um só tempo, revitalizar a economia do país com bases em uma matriz produtiva verde – isto é, adequada ao enfrentamento das mudanças climáticas – e ainda garantir ocupações dignas e com patamares mínimos de renda para todo e qualquer cidadão do país que precisasse ou desejasse trabalhar⁶.

4 Política que ficou conhecida como “*Quantitative Easing*”

5 Entre as principais referências dessa proposição, merecem destaque os economistas Pavlina Thernava, Randal Wray, Stephanie Kelton (<https://tinyurl.com/mthywydt>).

6 Propostas semelhantes foram feitas e mesmo experimentadas em outros países, mesmo que de forma temporária e localizada, como por exemplo na Argentina e na Grécia (ver a respeito os trabalhos de Rania Antonopoulos).

De forma resumida, o argumento principal dessa proposta é que seria perfeitamente possível e justificável do ponto de vista econômico e social, utilizar recursos fiscais para criar ocupações de trabalho que não concorram com o circuito produtivo capitalista, mas sirvam para incluir segmentos importantes da população que estão estruturalmente marginalizados do mercado de trabalho. Com isso, seria possível incorporar esse segmento populacional a um amplo conjunto de atividades não-econômicas que, embora claramente necessárias e importantes para a promoção do bem-estar coletivo, não atraem o interesse dos negócios privados, deixando, portanto, de serem executadas. Como contrapartida, cada uma dessas pessoas que se dedicasse a uma dessas ocupações sociais, receberia uma renda mensal que lhe permitiria viver com dignidade, não apenas garantindo acesso a bens materiais, mas inclusive contribuindo para que se sentisse integrada e mais ativa em relação à sociedade e à comunidade em que convive. A título de exemplo de setores que teriam especiais condições para integrar um programa de “emprego garantido” destacam-se as atividades na área de cultura – como, por exemplo, de contadores de história, de organizadores de rodas de literatura, de debates sobre filmes, de oficinas de música, dança e teatro, de restauração do patrimônio histórico das cidades, etc. – ou na área de meio-ambiente – como as brigadas de reflorestamento de áreas degradadas, de agentes ambientais de parques, jardins e agricultura urbana, de educadores ambientais para a gestão de resíduos sólidos, etc. – ou muitas outras atividades vinculadas às políticas de educação, de cuidados ou de esportes.

Independentemente das especificidades de cada ocupação ou atividade ou dos diferentes formatos que uma política de “trabalho para todos” assuma em distintos contextos locais e temporais, a questão central colocada por uma proposta como essa é que muitas carências ou ausências da vida coletiva contemporânea, que não interessam às empresas capitalistas porque não oferecem oportunidade de lucro, passariam a ser supridas por meio de pessoas que se encontram “descartadas” ou “subutilizadas” no mercado de trabalho e que encontrariam nestas “ocupações sociais” não apenas uma alternativa de renda, mas também a possibilidade de um engajamento na comunidade – um senso de propósito – que muitas vezes faz tanta falta quanto as carências materiais.

Considerando toda essa problemática que cerca o mundo do trabalho na atualidade e inspirados naquelas formulações que em diferentes países têm apontado para a necessidade do setor público buscar diretamente o pleno emprego para garantir direito a um trabalho digno a toda e todo cidadão que assim desejar, apresentamos a seguir algumas diretrizes gerais que podem contribuir para o desenvolvimento de políticas públicas voltadas ao enfrentamento do problema da falta de trabalho nas grandes metrópoles brasileiras, tomando aqui a cidade de São Paulo como alvo do

que estamos chamando de um “**programa de geração de ocupações sociais**”. À semelhança das citadas propostas de “garantia de emprego”, um programa como esse deve estar articulado necessariamente a um novo modelo de desenvolvimento que esteja firmemente pautado pela perspectiva de uma inadiável e urgente transição ecológica, capaz de incluir a todos e todas e que seja socialmente justo.

Apresentamos a seguir algumas propostas para ampliar as ocupações sociais em âmbito municipal, especialmente para o caso das grandes metrópoles brasileiras, onde os problemas relacionados à trabalho e renda se manifestam de forma mais aguda. Deve-se frisar, desde logo, que os desafios de uma proposta como esta são imensos e não podem ser efetivamente vencidos apenas no âmbito local ou municipal. Serão necessários também uma articulação em todas as esferas de governo, até porque se exigiria um aporte fiscal de monta, obrigatoriamente associado a uma repactuação federativa em torno da estrutura tributária e de gastos públicos.

É importante assinalar, porém, que muitas iniciativas bem-sucedidas já foram implementadas pelos poderes públicos ou por organizações coletivas ao redor do mundo (ver Polli et al, 2025), bem como no Brasil por meio de programas em diferentes âmbitos de governo que, muitas vezes, embora tivessem como objetivo principal atender a outras demandas, convergiam com a perspectiva aqui apontada, considerando três diretrizes essenciais:

1. potencializar as iniciativas e práticas que já estejam em operação e que possam ter volume e densidade para gerar oportunidade de trabalho para um grupo expressivo de pessoas;
2. Criar novas iniciativas ou programas que sejam capazes de enfrentar problemas contemporâneos pouco incorporados nas políticas públicas, tais como na área ambiental e dos cuidados;
3. Constituir uma articulação destas iniciativas para expressar uma política pública que seja capaz colocar o problema da ausência de oportunidade de trabalho com centralidade e evidenciar para a coletividade a necessidade de ser um elemento impulsionador de mudanças sociais.
4. Por fim, deve-se frisar que a reversão da atual tendência de precarização estrutural do trabalho e a construção de uma nova utopia do trabalho só poderá ser construída a partir da seara política, no embate saudável entre diferentes grupos de interesses e que disputam a cidadania. O desafio é construir uma agenda para o mundo do trabalho que seja capaz de mobilizar todas as forças sociais que lutam pela transformação social.

2. Ocupações sociais por setores estratégicos

Na perspectiva de elaborar um roteiro de diretrizes e propostas que contribuam para a estruturação de um “**programa de geração de ocupações sociais**”, tomando a uma grande metrópole como São Paulo como exemplo, apresentamos a seguir algumas possibilidades mais concretas de **ocupações sociais** que podem ser criadas (ou ampliadas) no âmbito de alguns segmentos específicos das políticas públicas municipais. Conforme se buscou ilustrar na matriz abaixo, entendemos que uma política de criação de **ocupações sociais** deve estar centrada em atividades que não se encontram na esfera de interesse do setor produtivo capitalista⁷, nem naquelas que correspondem ao que estamos chamando de setor mercantil simples⁸, nem tampouco entre as atividades que dizem respeito ao setor público propriamente dito. Como mencionado anteriormente, devem, portanto, ser atividades complementares a essas outras esferas e servirem tanto como meio para que se caminhe em direção ao pleno emprego da força de trabalho quanto como espaço para o desenvolvimento de bens comuns e de uma progressiva desmercantilização da vida social.

Assim, podemos pensar que, em um determinado momento da vida nacional, diferentes políticas alcançam diferentemente aquelas esferas de atividade, com repercussões mais ou menos favoráveis em termos de ocupações criadas em cada uma delas. A título de exemplo, enquanto no Programa Nova Indústria Brasil (NIB) de iniciativa do Governo Federal pretende-se criar de 500 mil a 1 milhão de postos de trabalho por meio de um conjunto de investimentos no Complexo Econômico e Industrial da Saúde, com repercussões esperadas tanto nas esferas tipicamente-capitalista quanto nas esferas mercantil simples e público-estatal, uma política de fomento a oficinas de cultura, repercutiria positivamente na criação de ocupações sociais na esfera do que estamos chamando de “não-mercantil” (ver Tabela 1).

Vejamos então com maior detalhe algumas áreas das políticas públicas municipais que teriam potencial importante no que tange à criação de ocupações sociais. Priorizamos nesta apresentação três áreas em particular (Cultura, Produção de Alimentos e Cuidados), dentre as quais se encontram já em curso algumas iniciativas de bastante sucesso, que podem ser expandidas e aperfeiçoadas, e outras que

seriam novidade para o município de São Paulo, mas que de alguma forma já foram experimentadas por outros entes governamentais.

2.1. Cultura

A área da cultura é reconhecidamente uma importante frente para a criação de ocupações sociais e geração de renda nas sociedades contemporâneas. Segundo diferentes estudos disponíveis⁹ as atividades culturais, inseridas no conjunto da chamada “economia criativa”, responderiam por algo entre 1% e 2% do PIB brasileiro, empregando entre 2% e 3% da força de trabalho do país. Embora o conceito de “economia criativa” não seja muito preciso e envolva desde atividades tipicamente inseridas na dinâmica econômica de grandes empresas capitalistas (por exemplo, a produção de games para computador ou a indústria de cinema) como práticas culturais espontâneas e comunitárias (como os blocos de carnaval ou as batalhas de *slams*), o número de pessoas envolvidas no âmbito da cultura é bastante expressivo e significa que esse segmento equivale, em termos de geração de postos de trabalho, a outros setores tradicionais da economia brasileira, como, por exemplo, o setor automotivo. Contudo, além de muita disparidade de condições de trabalho e, principalmente, de rendimentos entre as pessoas que trabalham na cultura ou na “economia criativa”, a enorme maioria destas pessoas está com muita frequência sujeita à informalidade e à precariedade de seus vínculos laborais, portanto, vivendo sob os signos da incerteza e da insegurança, característicos de um segmento da economia nacional ainda fracamente estruturado.

Além disso, como é comum entre os países da periferia capitalista ou de renda média-baixa, como é o caso do Brasil, a grande maioria da população nacional não tem condições econômicas para disfrutar e consumir bens culturais como ocorre nas economias ricas das áreas centrais do capitalismo. Por isso, no âmbito daquilo que podemos chamar da “economia da cultura” – isto é, daquelas atividades culturais que são economicamente sustentáveis e se organizam pelo cálculo econômico das empresas capitalistas – há, no Brasil, um evidente déficit de oferta de atividades e bens culturais e, conseqüentemente, de oportunidades de trabalho e renda.

⁷ Atividades tipicamente capitalistas, frequentemente realizadas por empresas de grande porte, as quais são claramente organizadas para obtenção de lucro e que contratam força de trabalho como meio de produção.

⁸ Atividades econômicas de micro e pequeno porte, nas quais a rentabilidade é alcançada fundamentalmente por meio do trabalho de seus proprietários, mesmo que haja de forma subsidiária o pagamento de salário a familiares ou trabalhadores de apoio.

⁹ Ver, entre outros, Oliveira et al (2013) (<http://rb.gy/vqrrfq>) e Observatório Itaú Cultural (2023) (<http://rb.gy/qjgl7d>)

Matriz de possibilidades de criação de postos de trabalho por políticas públicas específicas (exemplos hipotéticos)

Esfera de atividade Política pública	Tipicamente capitalista	Mercantil simples	Público/estatal	Não-mercantil (social)
Expandir o PIAPI (Programa de Iniciação Artística para a Primeira Infância)	N.A.	N.A.	Empregos relacionados à gestão e apoio (áreas meio)	Ocupações sociais de artistas educadores com diferentes qualificações (música, teatro, audiovisual, literatura, etc.)
Expandir para todo o território de São Paulo o programa de produção de alimentos “Ligando os Pontos”	N.A.	Ocupações de trabalho na cadeia de produção e distribuição de alimentos	Empregos relacionados à gestão e apoio (áreas meio)	Ocupações sociais vinculadas a produção e distribuição de alimentos
Construção de CEUs nos bairros periféricos da cidade de São Paulo	Empregos diretos nos setores de construção civil, de móveis e equipamentos escolares	Empregos indiretos derivados dos efeitos multiplicadores (especialmente na vizinhança de cada nova unidade)	Empregos diretos de equipes que desenvolverão atividades regulares nos CEUs	N.A.
Missão 2 do programa federal Nova Indústria Brasil (NIB): Desenvolver o Complexo Econômico-Industrial da Saúde	Empregos diretos na cadeia produtiva da saúde	Empregos indiretos derivados dos efeitos multiplicadores	Empregos diretos nos serviços públicos de saúde e nas empresas estatais produtoras de fármacos e insumos	N.A.
Expansão das linhas de microcrédito para pequenos produtores independentes	N.A.	Empregos diretos nos pequenos negócios	Empregos relacionados à gestão e apoio (áreas meio)	N.A.

Apesar disso, é também perfeitamente plausível supor que haja no país uma imensa demanda potencial por bens culturais que não é plenamente atendida porque, de um modo geral, são raras as iniciativas culturais que conseguem resistir aos desafios e às vicissitudes financeiras que cercam o ambiente econômico nacional em geral e o da cultura em particular – aliás, vale assinalar que esse não é um problema específico do Brasil ou dos países periféricos: mesmo países ricos europeus com larga tradição cultural como a França, a Itália ou a Espanha alocam importantes montantes de recursos públicos na forma de subsídios, isenções fiscais, concessão de bolsas ou de programas de fomento para viabilizar as atividades culturais, a despeito de receberem turistas do mundo todo que dispendem recursos significativos no consumo de seus bens culturais.

Por tudo isso, considerando que no Brasil há razões ainda mais fortes para expandir as ações de fomento ao setor

cultural para além daquelas que já existem e que são insuficientes (lei Rouanet, lei Paulo Gustavo, entre diversas outras de iniciativa de entes subnacionais), entendemos que caberia a um governo municipal de uma grande metrópole como São Paulo expandir e aperfeiçoar algumas importantes iniciativas já consagradas há décadas na cidade, especialmente por iniciativa dos governos democráticos e populares.

Desde a criação das **Casas de Cultura** na gestão da prefeita Luiza Erundina (1989-1992) e, principalmente, a partir da criação dos **CEUs** (Centros Educacionais Unificados) no governo da prefeita Marta Suplicy (2001-2004) registram-se importantes iniciativas de produção cultural em todas as regiões da cidade, sustentadas por recursos municipais e que foram capazes de viabilizar ocupações de artistas e pessoal de apoio, garantindo não só os postos de trabalho e renda para estas pessoas, como também ampliando e

democratizando a oferta de cultura em bairros e comunidades que pouco ou quase nada eram atendidos pelas empresas privadas que atuam na produção de bens culturais de um modo geral.

É verdade que as políticas culturais na cidade de São Paulo, organizadas em torno 155 equipamentos culturais (19 **Casas de Cultura**, 58 **CEUs**, 12 **Centros Culturais** e 58 **bibliotecas municipais**), estão hoje bastante depauperadas em relação ao que já foram e se mantêm com muita precariedade e com contingentes de pessoal absolutamente insuficientes para dar conta da demanda potencial de uma cidade que conta com mais de 12 milhões de habitantes e que é o coração cultural da sexta maior região metropolitana do mundo, onde vivem 22 milhões de pessoas¹⁰.

Nossa sugestão é que se aproveite a já longa e bem sucedida experiência de apoio e fomento às atividades culturais que funcionam por meio de programas municipais já constituídos, porém desidratados e sucateados pelas gestões conservadoras que priorizaram iniciativas privatizantes, e se retome com força e amplitude a proposta de tornar os CEUs, as Casas de Cultura, os Centros Culturais e outras tantas possibilidades de espaços culturais para ampliar de forma substantiva a oferta de bens culturais na cidade de São Paulo e, por conseguinte, multiplicar significativamente a quantidade de ocupações e oportunidades de trabalho e renda no setor cultural.

Atualmente, a contratação dos Artistas Educadores e de Artistas Orientadores é feita basicamente por meio de editais específicos, usualmente realizados no início do ano, contratando os profissionais por um período de até nove meses. O salário médio desses profissionais em 2024 era de apenas R\$ 65,00 a hora, sendo que lhes era concedido o pagamento de 8 horas por mês para atividades de planejamento e preparação das oficinas.

Considerando a institucionalidade vigente e a infraestrutura física instalada e disponível, acreditamos que se deve organizar esta linha de ação pública na perspectiva de ampliar de forma expressiva o volume de ocupações no setor de cultura em duas frentes principais: uma voltada à **formação** de artistas, produtores e gestores e pessoal de apoio às atividades culturais e outra voltada à **criação** cultural, incluso as atividades de pesquisa, produção e desenvolvimento artístico.

Por fim, cabe lembrar que para além destes programas municipais voltados à área cultural, devem ser considerados também as possibilidades abertas pelos programas de outros níveis de governo, notadamente os editais de apoio a Pontos e Pontões de Cultura no âmbito do **Programa Cultura Viva**, por meio do qual pode-se financiar um amplo conjunto de linguagens culturais, com recursos para

bolsas a artistas e equipes de apoio, bem como para infraestrutura física e despesas correntes.

2.2. Programa de produção local de alimentos

Uma outra frente muito relevante para a criação de **ocupações sociais** e de dinamização da renda de pequenos produtores de alimentos – na maioria das vezes produzindo em unidades familiares localizadas em chácaras ou sítios nas franjas rurais do município de São Paulo¹¹ – é a dos programas de fomento à **agricultura urbana e periurbana (AUP)** que podem ser articulados a outras políticas públicas.

Além da geração de ocupações e renda para os agricultores e suas famílias e do aumento da disponibilidade física de alimentos saudáveis para os moradores da cidade – especialmente por meio da parceria com o programa municipal de merenda escolar e das cozinhas comunitárias e restaurantes populares que são desenvolvidos por iniciativa do governo municipal ou por organizações da sociedade civil – uma política de fomento à agricultura urbana e periurbana (AUP) tem o potencial de oferecer uma ampla gama de benefícios à cidade e a seus munícipes: ajuda a reduzir o desperdício de alimentos; reduz os custos de distribuição e de comercialização; promove maior resiliência dos mercados locais frente a crises de abastecimento (como vimos ocorrer durante a pandemia da Covid-19); fomenta a valorização da cultura alimentar local e regional; contribui para o aumento de áreas verdes urbanas, o que é essencial para a mitigação dos efeitos da crise climática e para a preservação dos mananciais de água potável que abastecem a cidade; encurta os trajetos de transporte de alimentos e insumos orgânicos, reduzindo a emissão de poluentes; contribui para a gestão dos resíduos orgânicos, os quais podem ser reutilizados no processo produtivo a partir de ecopontos instalados nas proximidades das unidades de produção; auxilia na proteção do solo por meio do aumento da capacidade de infiltração, a qual reduz o risco de inundações e melhora a qualidade e a disponibilidade da água; promove a incorporação de práticas agrícolas sustentáveis; entre outras. Vale lembrar ainda que frequentemente boa parte da produção das AUP se concentra no plantio das chamadas **PANCS (plantas alimentícias não convencionais)**, de ervas medicinais e de produtos orgânicos, o que possibilita uma significativa ampliação o valor adicionado por unidade produzida.

Para se ter uma ideia do potencial dos programas voltados ao fomento da AUP, segundo um estudo do Instituto Escolas com base em estimativas feitas para a cidade de Curitiba, a implantação de novas unidades de produção de ali-

¹⁰ Números relativos ao ano de 2024.

¹¹ A zona rural do município de São Paulo abriga aproximadamente 40 mil pessoas, tem um total de 420 Km² e corresponde a 28% do território, sendo a grande parte localizada no extremo sul da cidade.

mentos em 5% dos espaços disponíveis no município paranaense criaria cerca de 1.500 postos de trabalho direto e geraria um volume de alimentos saudáveis para atender quase 140.000 pessoas por ano¹².

No mesmo estudo, a fim de estabelecer uma referência que sirva de base à formulação de novos programas similares em outras cidades do país, foram estimados os impactos da implantação de uma **unidade-modelo de produção de alimentos** em área urbana ou periurbana. Considerando-se um terreno com área de 1.000m², dos quais 558m² de área produtiva, e uma gama de até 15 culturas de hortaliças, estima-se que seriam produzidos 6.452,71 kg de alimento por ano, gerando uma renda anual de R\$ 41.556,80¹³. Em relação aos custos necessários à implantação de uma unidade-modelo, calcula-se que os valores associados a gastos com preparação da área e do solo, formação e preparação de canteiros diretamente no solo e compra de ferramentas e equipamentos girem em torno de R\$ 25.000,00 a R\$ 27.000,00 (essa variação reflete a quantidade de materiais adquiridos para atender à participação de duas a 15 pessoas por unidade). Já em relação aos custos necessários à manutenção de cada unidade-modelo, os valores relativos a gastos com insumos (mudas, sementes e adubo), pagamentos de serviços (água, luz, reparos), assistência técnica, contratação de mão de obra (quando houver) e reposição de equipamentos de proteção individual (EPI) para as pessoas envolvidas foram contabilizados em cerca de R\$ 9.000,00 por ano¹⁴.

Considerando que programas com este desenho demandam conhecimentos técnicos especializados, tanto em relação à produção, ao manejo, à distribuição e à comercialização, é de grande importância incorporar ao programa equipes que possam oferecer assistência e extensão rural em benefício dos produtores agrícolas, suas famílias e organizações representativas das comunidades rurais das microbacias hidrográficas, à semelhança do que fazem as Emater em diversos estados e municípios do país. Com isso, acreditamos que para cada unidade produtiva possam ser incorporados dois bolsistas de nível técnico (alunos do ensino médio que seriam capacitados para essa finalidade, dividindo sua carga horária entre aprendizado e assistência técnica), os quais seriam acompanhados por supervisores com conhecimento na área, em uma proporção de um para cada 20 bolsistas. Desta maneira, pensando em uma cidade

de com a dimensão e as características do município de São Paulo, para além daqueles postos de trabalho direto estimados para a produção de alimentos nas AUPs, a implantação de 500 a 1.500 novas unidades produtivas permitiria a incorporação de algo entre 2.000 a 3.000 bolsistas, cada qual com uma jornada de 20h semanais, e um grupo de supervisores que corresponderia a cerca de 200 ou 300 profissionais.

Tomando a cidade de São Paulo como exemplo, caberia expandir o bem sucedido projeto **Ligue os Pontos**¹⁵, concebido na gestão de Fernando Haddad (2013-2016), inicialmente circunscrito à zona sul da cidade, e premiado internacionalmente em 2016¹⁶.

Para se ter uma ideia, segundo levantamento da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Trabalho da Prefeitura, havia em 2024 atualmente um total de 444 hortas urbanas comunitárias na cidade de São Paulo, das quais 291 ocupavam espaços públicos cedidos pela municipalidade.

É fundamental salientar que projetos como o **Ligue os Pontos** ou outras iniciativas de fomento à **agricultura urbana e periurbana** que já são ou podem ser desenvolvidos em grandes metrópoles como São Paulo devem considerar também a articulação com programas de outros entes governamentais. Em especial, no âmbito do Governo Federal já houve uma primeira e importante iniciativa de apoio à AUP, com a publicação, em 12 de setembro de 2023, do **Decreto nº 11.700**, estabelecendo o **Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana**. A partir desse marco, é preciso considerar tanto as possibilidades de financiamento e sustentabilidades de unidades de produção de alimentos em áreas urbanas e periurbanas da cidade, como também um conjunto de desafios que devem ser enfrentados para avançar e consolidar o que já vem sendo desenvolvido de forma muito exitosa a partir do projeto **Ligue os Pontos**.

2.3. Políticas de cuidados no Brasil e a geração de ocupações

O cuidado é um dos pilares invisibilizados da reprodução social. Embora essencial para a vida, o trabalho de cuidar historicamente recaiu sobre as famílias, em especial sobre as mulheres e sem o devido reconhecimento econômico e

¹² Ver em <https://tinyurl.com/bdzkjpfc>

¹³ A base dos valores médios mensais de venda de cada uma das quinze espécies da unidade produtiva-modelo veio da plataforma Prohort da Conab, com média disponível para os anos de 2021, 2022 e 2023. Para cada valor por espécie foi acrescido 50% para o cálculo do preço do produto no varejo, já que a plataforma apresenta valores do atacado (<https://tinyurl.com/bdzkjpfc>).

¹⁴ Em relação a este custo de manutenção, caberá ao gestor municipal avaliar qual a melhor maneira de sustentá-lo. Na experiência exitosa da cidade de Curitiba, o custo de manutenção é integralmente coberto pela prefeitura no ano de implantação da unidade produtiva e, nos anos seguintes, são pensadas outras formas de sustentação, seja diretamente por meio da renda gerada a partir da comercialização dos produtos (a qual pode ser incluída em um programa de compra garantida da safra), seja por meio de parcerias com outras organizações da sociedade civil ou empresariais.

¹⁵ O projeto Ligue os Pontos encontra-se atualmente sob responsabilidade direta da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento da cidade de São Paulo, sendo desenvolvido em conjunto com outras secretarias e órgãos municipais. Seu objetivo é promover a sustentabilidade socioambiental do território rural no sul de São Paulo através do fortalecimento da agricultura local, com o uso da tecnologia como ferramenta de integração e coordenação entre as iniciativas e as partes interessadas associadas à cadeia – do setor público e da sociedade civil. (para conhecer mais detalhes, ver <https://ligueospontos.prefeitura.sp.gov.br/>).

¹⁶ O projeto recebeu o prêmio Mayors Challenge 2016, promovido pela Bloomberg Philanthropies, dedicado a iniciativas inovadoras em políticas públicas nas cidades da América Latina e do Caribe. A prefeitura de São Paulo recebeu o prêmio principal, na perspectiva de que um dos grandes desafios a ser enfrentado pelas cidades latino-americanas é estabelecer uma relação sustentável entre as áreas urbana e rural.

político. No Brasil, o debate sobre políticas de cuidados tem ganhado maior centralidade apenas nos últimos anos, impulsionado tanto pela pressão dos movimentos feministas e sociais quanto pelas mudanças demográficas, que tornam cada vez mais urgente a estruturação de um sistema público de cuidados.

A Constituição de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) garantem a proteção integral, mas a oferta de equipamentos públicos de cuidado ainda é insuficiente. A taxa de atendimento de crianças de 0 a 3 anos em creches, por exemplo, era de 34,6% em 2024, muito distante da meta de 50% até 2024 estabelecida no Plano Nacional de Educação (PNE). Essa insuficiência recai de forma desigual: famílias de baixa renda e mulheres negras são as mais afetadas pela ausência de creches, o que limita sua participação no mercado de trabalho.

O envelhecimento populacional também impõe novos desafios. O Brasil terá, em 2050, mais idosos do que crianças e adolescentes, segundo projeções do IBGE. Em 2022, de acordo com o Censo, o total de pessoas com 65 anos ou mais no país (22,1 milhões) chegou a 10,9% da população, com alta de 57,4% frente à 2010.

Apesar desse cenário, a rede de cuidados de longa duração ainda é incipiente. Segundo a Pesquisa Nacional de Saúde (PNS) de 2019, apenas 4,6% dos idosos com alguma limitação funcional têm acesso a instituições de longa permanência ou cuidadores formais. O restante depende majoritariamente de familiares – em sua maioria mulheres – sem apoio financeiro ou serviços públicos estruturados. A PNS de 2019 também apontou que cerca de 17,3 milhões de brasileiros têm algum tipo de deficiência. Muitas dessas pessoas necessitam de cuidados contínuos, mas o Estado oferece poucas alternativas além do Benefício de Prestação Continuada (BPC), voltado à transferência de renda. A falta de serviços comunitários, escolas inclusivas com infraestrutura adequada e apoio às famílias cuidadoras gera exclusão social e reforça desigualdades.

Trata-se de um sistema fragmentado e desigual. Enquanto a educação infantil é responsabilidade dos municípios, a assistência aos idosos e pessoas com deficiência fica restrita a políticas assistenciais pontuais, geralmente focalizadas e insuficientes. Esse arranjo fragmentado perpetua a lógica de que o cuidado é uma questão privada, familiar, e não uma responsabilidade coletiva.

Recentemente o governo brasileiro publicou um Decreto, fruto de dois anos de discussão sobre como estruturar um sistema de cuidados público, universal e de qualidade, que regulamenta o Plano Nacional de Cuidados que reconhece o cuidado como direito e como trabalho. A normatização traduz um duplo movimento: de um lado, consolida o cuidado como um bem público, a ser garantido por meio de políticas universais; de outro, reconhece sua centralidade

na reprodução social e na estruturação do mercado de trabalho.

O Plano Nacional de Cuidados propõe medidas de reconhecimento, redistribuição e redução do trabalho de cuidado não remunerado. Entre seus objetivos, destacam-se a promoção do trabalho decente para profissionais do cuidado, a estruturação de serviços públicos descentralizados e a formação continuada de trabalhadores e trabalhadoras. Tais iniciativas têm potencial para reconfigurar o campo do cuidado, deslocando-o da esfera privada e invisibilizada para o âmbito das políticas públicas e do mercado de trabalho formal.

Do ponto de vista econômico, trata-se de um setor com elevado potencial de geração de ocupações. Experiências internacionais, como as políticas de expansão da educação infantil e dos serviços de atenção de longa duração em países da OCDE, demonstram que o investimento em cuidados possui efeito multiplicador superior a outros setores de infraestrutura tradicional. No caso brasileiro, a implementação do Plano pode representar não apenas a ampliação de serviços essenciais, mas também a criação de postos de trabalho qualificados em saúde, assistência social, educação e serviços comunitários.

A publicação *Economía del cuidado y trabajo decente. Escenarios y recomendaciones para América Latina y el Caribe* (CEPAL-OIT, 2025) evidencia que investir em sistemas de cuidado não é apenas uma política social voltada ao bem-estar, mas também uma estratégia de desenvolvimento econômico com grande capacidade de geração de ocupações. A expansão de serviços universais de cuidado infantil e de cuidados de longa duração até 2035 poderia criar cerca de 31,3 milhões de empregos na região, sendo 10,6 milhões em atenção à infância e 20,7 milhões em cuidados de pessoas idosas e dependentes. Um dado central é que aproximadamente 88% dessas novas ocupações seriam formais, contribuindo para reduzir a informalidade, uma das marcas estruturais dos mercados de trabalho da região.

O documento destaca ainda o efeito multiplicador dos investimentos em cuidados: além da criação direta de empregos no setor, há impacto indireto na construção e manutenção de infraestrutura, bem como efeitos induzidos pelo aumento da renda e do consumo das famílias. Estima-se que 18% da inversão pública em cuidados retorna em arrecadação fiscal, demonstrando que se trata de uma política autossustentável do ponto de vista econômico. Ao mesmo tempo, a ampliação da oferta de serviços públicos de cuidado teria o condão de liberar tempo às mulheres, favorecendo sua maior participação no mercado de trabalho e na vida pública e social. Estima-se que isso permitiria reduzir em média 7,7 pontos percentuais a brecha de gênero na ocupação e diminuir em mais de dez pontos a diferença salarial entre homens e mulheres ao longo de uma década.

Assim, o fortalecimento da economia do cuidado representa não apenas a garantia de direitos e a redução de desigualdades, mas também um motor para o crescimento inclusivo. Trata-se de um campo estratégico para dinamizar a produção, ampliar rendimentos familiares e promover o trabalho decente, ao mesmo tempo em que se avança na construção de sociedades mais justas e igualitárias.

3. Considerações finais

A persistência de um excedente estrutural de mão de obra e a incompletude do processo de transição para o emprego formal são problemas de longa data na sociedade brasileira. As inovações tecnológicas e a desindustrialização do país e o avanço do processo de plataformização da economia observado nos últimos anos demonstram que o crescimento econômico por si só não será suficiente para gerar empregos dignos para todos. Diante disso, é urgente a necessidade de buscar uma solução para a falta de oportunidades de trabalho e de garantia de renda.

A proposta de um programa de **geração de ocupações sociais** emerge como uma alternativa complementar, inspirada na tese de “Estado como empregador em última instância”. O objetivo é utilizar recursos fiscais para criar postos de trabalho em circuitos sociais não-mercantilizados. Tais ocupações devem ser voltadas para atividades socialmente relevantes e que não atraem o interesse do setor privado. Este programa seria uma forma de incluir segmentos da população que estão à margem do mercado de trabalho, iniciando-se pelos públicos prioritários, isto é, que sofrem com processos de discriminação no mercado de trabalho, tais como as Pessoas com Deficiência e mulheres negras.

A implementação de tal política em grandes metrópoles, como São Paulo, pode ser orientada por três diretrizes principais: potencializar iniciativas e práticas já existentes, como as Casas de Cultura e os CEUs; criar novos programas que abordem problemas contemporâneos, como nas áreas de cuidado e meio ambiente; e articular todas essas iniciativas para evidenciar a centralidade do problema da falta de trabalho.

As áreas de **cultura, produção local de alimentos e cuidados** têm potencial significativo para a criação de ocupações sociais. A expansão de programas culturais, o fomento à agricultura urbana e periurbana, e o fortalecimento do setor de cuidados, que possui um elevado potencial de geração de empregos e um efeito multiplicador na economia, representam caminhos estratégicos para a construção de uma agenda que não apenas reverte a precarização estrutural do trabalho, mas também avança na edificação de uma sociedade mais justa e igualitária. A reversão da atual tendência e a construção de uma nova utopia do trabalho só poderão ser construídas a partir da seara política.

Referências

CEPAL-OIT. Economía del cuidado y trabajo decente. Escenarios y recomendaciones para América Latina y el Caribe, 2025. https://www.ilo.org/sites/default/files/2025-08/Econom%3%ADa%20del%20cuidado%20y%20trabajo%20decente_Escenarios%20y%20recomendaciones%20para%20Am%C3%AGrica%20Latina%20y%20el%20Caribe.pdf

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTADÍSTICA. <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38186-censo-2022-numero-de-pessoas-com-65-anos-ou-mais-de-idade-cresceu-57-4-em-12-anos>

INSTITUTO ESCOLHAS. Como o Governo Federal pode apoiar os municípios no fomento à produção local de alimentos? Sumário Executivo. São Paulo, 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/bdzkjpfc> Acesso em 19 mar. 2024.

OBSERVATÓRIO ITAÚ CULTURAL (2023). Disponível em: <http://rb.gy/qjgl7d>. Acesso em 19 mar. 2024.

OLIVEIRA, João Maria; ARAÚJO, Bruno C; SILVA, Leandro V. Panorama da economia criativa no Brasil, Texto para Discussão 1880. Ipea: 2013. Disponível em: <http://rb.gy/vqrfq> Acesso em 19 mar. 2024

POLLI, Erick O.; MALDANER, Iris B. A. Viotti; GILLI, Luísa; BORSARI, Pietro e MUNHOZ, Raphael F. Tores. Experiências nacionais de programas de garantias de emprego, São Paulo: Fundação Friedrich Ebert/CESIT, 2025.

PRONI, Marcelo. Estruturação e desestruturação do mercado de trabalho no Brasil, Campinas: IE-UNICAMP (Texto para Discussão 454), setembro de 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/2vuu43em> Acesso em: 18 de mar. de 2024.

SILVA, BONACELLI e PACHECO, 2020 <https://tinyurl.com/4k6f7r4m>

TELLES, Vera. Mutações do trabalho e experiência urbana. Tempo Social: Revista de Sociologia da USP, v.18, n.1, p. 173-195, jun. 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0103-20702006000100010>. Acesso em: 19 mar. 2024.

Autores

José Dari Krein é Doutor em Economia Social e do Trabalho Unicamp, professor do Instituto de Economia (IE) da UNICAMP e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (CESIT/IE/UNICAMP).

Marcelo Manzano é Professor Doutor do Instituto de Economia da UNICAMP, pesquisador e Diretor Executivo do CESIT/IE/UNICAMP.

Marilane Teixeira é Doutora em desenvolvimento econômico e social pela Unicamp e pesquisadora do CESIT/IE/UNICAMP.

Títulos da série

Trabalho para todas as pessoas: é possível?

1. Aspectos econômicos do direito ao trabalho

Lucas Prata Feres

2. Desemprego estrutural: revisitando Marx e Keynes

Pedro Henrique Evangelista Duarte

3. Pleno Emprego: entre a teoria e a realidade brasileira

Guilherme Mascaretti Proença, Arthur Welle, Carolina Trancoso Baltar e Marcelo Manzano

4. Experiências nacionais de Programas de Garantia de Emprego

Pietro Borsari, Erick Ohanesian Polli, Iris B. A. Viotti Maldaner, Luísa Gili e Raphael F. Torres Munhoz

5. Programa de Garantia de Emprego com estabilidade de preços

Pietro Borsari e Simone Silva de Deos

6. Ocupações sociais e garantia de empregos

Marcelo Manzano, Dari Klein, Marilane Teixeira

7. O Complexo Econômico-Industrial da Saúde: fonte de empregos de qualidade

Denis Maracci Gimenez e Marcelo Manzano

8. Empregos verdes no Brasil

Brenda Brito Neves e Lucca Rodrigues

9. Neoliberalização no Brasil e efeitos no emprego

Jacqueline Aslan Souen

10. Indústria e emprego no Brasil no primeiro quarto do século XXI

Célio Hiratuka e Fernando Sarti

11. Política econômica e emprego no Brasil de Lula III

André Biancarelli

Ocupações sociais e garantia de empregos

As inovações tecnológicas, a desindustrialização do país e a plataformização da economia demonstram que o crescimento econômico por si só não será suficiente para gerar empregos dignos para todas as pessoas. Diante disso, urge a necessidade de buscar soluções para a falta de trabalho e renda. A proposta de um programa de geração de ocupações sociais emerge como uma alternativa complementar, inspirada na tese de “Estado como empregador em última instância”. O objetivo é utilizar recursos fiscais para criar postos de trabalho em circuitos sociais não-mercantilizados. Tais ocupações devem ser voltadas para atividades socialmente relevantes e que não atraem o interesse do setor privado. As áreas de cultura, produção local de alimentos e cuidados têm potencial significativo para a criação de ocupações sociais.

Para mais informações sobre o tema, acesse:

➤ <https://brasil.fes.de>

➤ <https://pesquisa.ie.unicamp.br/centros-e-nucleos/cesit/#subpage-cesit>