



Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Faculdade de Serviço Social
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social
Mestrado em Serviço Social

A INCLUSÃO PRODUTIVA E OS DESAFIOS PARA A PNAS E O SUAS.

PORTO ALEGRE, 2009.

FERNANDA BORTOLINI KLEIN

A INCLUSÃO PRODUTIVA E OS DESAFIOS PARA A PNAS E O SUAS.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Faculdade de Serviço Social, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientador: Prof. Dr. Gleny Guimarães

Porto Alegre, 2009.

FERNANDA BORTOLINI KLEIN

A INCLUSÃO PRODUTIVA E OS DESAFIOS PARA A PNAS E O SUAS.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Faculdade de Serviço Social, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Aprovada em _____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Gleny Guimarães
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)

Prof.Dr. Dolores Sanches Wunsch
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)

Prof. Dr. Mônica de La Fare
Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de
La Plata

AGRADECIMENTOS

Em um processo de formação muitas pessoas participam...

Aqueles que colaboram através de críticas ou sugestões;

Os que simplesmente suportam o stress, as preocupações, as ausências em momentos importantes;

Os que motivam e também aqueles que desmotivaram, pois com certeza, estes fizeram com que tivéssemos mais vontade de seguir em frente.

Não poderia deixar de agradecer as pessoas que estiveram presentes ao longo desta caminhada:

Aos participantes da pesquisa que se disponibilizaram a abrir seus espaços de trabalho e partilhar suas vivências e conhecimentos;

Aos meus pais, pelo incentivo e pelo amor;

A minha Orientadora, pelos ensinamentos e convivência;

Em especial, aos colegas de mestrado, pela amizade e carinho;

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, que contribuíram na construção do conhecimento;

Enfim agradecemos a todos pelo apoio e convivência.

Todo sistema de educação é uma maneira política de manter ou de modificar a apropriação dos discursos, com os saberes e os poderes que eles trazem consigo.

Michel Foucault

RESUMO

O sistema produtivo impulsionado pela reestruturação produtiva provocou inovações e mudanças como a construção de novas formas de organização e condições de trabalho. Diante do agravamento da questão social ligada à esta lógica, muitas políticas públicas foram direcionadas para a busca da garantia do direito ao trabalho e a sobrevivência, entre as quais a Política de Assistência Social. O estudo objetiva analisar como as alternativas de geração de trabalho e renda preconizadas pelo Sistema Único de Assistência Social - SUAS para a inclusão produtiva dos usuários da Política Nacional de Assistência Social - PNAS tem contribuído para o enfrentamento da desigualdade social. Constitui-se em pesquisa qualitativa, cujo tipo de amostra utilizada foi intencional, os instrumentos utilizados para a coleta de dados foram formulário de entrevista semi-estruturada e observação sistemática. Essa investigação evidenciou que as alternativas de inclusão produtiva fomentadas através do SUAS, no momento não contribuem para o enfrentamento da desigualdade social, visto que os níveis de disparidade a que estão expostos os usuários não diminuem com sua participação nas alternativas. Assim sendo, pode-se dizer que do ponto de vista econômico e social, essas alternativas de inclusão produtiva são emergencialistas e diminutas, pois não permitem a satisfação das necessidades básicas, estão longe de possibilitar uma vida digna, com acesso à renda e aos demais direitos sociais. Mas também se verificou que essas alternativas demonstram contradições, pois ao mesmo tempo, percebem-se perspectivas quanto a auto-análise e princípios de organização para o processo de autogestão. Neste sentido o procedimento de Inclusão Produtiva na Política de Assistência Social está em desenvolvimento, o caminho percorrido possui obstáculos que geram ansiedades, resistências e disputas de poder. Mas ao mesmo tempo são processos que possibilitam uma reflexão, visto que inquieta os profissionais, os quais se vêem diante de novas formas de desempenharem seus papéis e desafiados a ocupar novos espaços.

Palavras-chave: Trabalho; Políticas Públicas; Inclusão Produtiva

ABSTRACT

The production system driven by the productive restructuring led innovation and change as the construction of new forms of organization and working conditions. In front of the aggravation of social problems linked to this logic, many public policies have been directed for seeking the guarantee of the right to work and survival, including the Social Assistance Policy. The study aims to examine how alternative forms of generating employment and income recommended by the Unified Social Assistance- SUAS for the inclusion of productive users of the National Social Assistance- PNAS has contributed to the confrontation of social inequality. It is based on qualitative research, which type of sample used was intentional, the instruments used for data collection were the interview form semi-structured and systematic observation.

This research showed that the alternatives of productive inclusion promoted by SUAS, not currently contributed to confront social inequality, whereas the levels of disparity are exposed users do not reduce its participation in alternatives. Therefore, we can say that in terms of economic and social, these alternatives of productive inclusion are emergency and small, because they do not allow satisfaction of basic needs, are far from providing a decent life, with access to income and other social rights. But also found that these alternatives show contradictions, because at the same time, prospects are perceived as self-analysis and organization principles for the process of self-management. In this sense the procedure of Productive Inclusion in Social Policy is in development, the path has obstacles that generate anxiety, resistance and power struggles. But both are processes allow reflections, as restless professionals, who see themselves on the face of new ways to play their roles and challenged to take up new spaces.

Keywords: Work; Public Policy; Productive Inclusion

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICO 1 – Motivos para a execução de projetos de geração de renda.....	78
GRÁFICO 2 – Alternativas de trabalho e renda.....	80
GRÁFICO 3 – Experiência de Trabalho.....	81
QUADRO 1 – Renda Mensal.....	92

LISTA DE SIGLAS

BNDS - Banco Nacional de desenvolvimento Econômico e Social

BNH – Banco Nacional de Habitação

BPC - Benefício de Prestação Continuada

CAPs - Caixas de Aposentadoria e Pensão

CIB – Comissões Intergestores Bipartite

CIT – Comissões Intergestores Tripartite

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CONGEMAS - Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social

CPMF - contribuição Provisória sobre movimentação Financeira

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centros de Referência Especializado da Assistência Social

CSLL - Contribuição sobre lucro

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

FAT - Fundo de Amparo ao trabalhador

FGTS - Fundo de Garantia por tempo de serviço

FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social

FONSEAS - Fórum Nacional de Secretários de estado de Assistência Social

IGD- Índice de Gestão Descentralizada

INPS - Instituto Nacional de Previdência Social

ITR - Imposto sobre Propriedade territorial rural

LBA - Legião Brasileira de Assistência

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

MST – Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra.

NOB/SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

NOB-RH/SUAS - Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS

PAIF - Programa de Atenção Integral a Família

PLANFOR - Programa Nacional de Formação Profissional

PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PIS - Programa de Integração Social

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PNPE - Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para a Juventude

PPA – Plano Plurianual

PROEMPREGO - Programa de emprego

PROGER - Programa de Geração de Emprego e Renda

SAIP- Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias

SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS- Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
2 TRABALHO: SENTIDO, HISTÓRIA E CONCEITUAÇÕES.....	16
2.1 TRABALHO HUMANO: CONCEITUAÇÕES NA SOCIEDADE.....	16
2.2 AS MUTAÇÕES DO TRABALHO AO LONGO DA HISTÓRIA DO BRASIL.....	22
2.3 PROCESSO DE TRABALHO: ATIVIDADE ORIENTADA PARA QUAL FIM?	30
3 OS DIREITOS SOCIAIS E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	37
3.1 OS DIREITOS NO BRASIL.....	37
3.2 POLÍTICAS SOCIAIS: RESPOSTA A QUESTÃO SOCIAL?.....	41
3.3 POLÍTICAS DE EMPREGO: FLEXIBILIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS?.....	46
3.4 POLÍTICA DE ASSISTENCIA SOCIAL: A IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS.....	49
3.5 A PNAS E O SUAS: A BUSCA PELA INCLUSÃO PRODUTIVA.....	62
4 PERCURSO METODOLÓGICO DA INVESTIGAÇÃO.....	66
4.1 A IMPORTÂNCIA DO MÉTODO NA PESQUISA.....	66
4.2 A METODOLOGIA DA PESQUISA.....	68
5 CARACTERIZAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL NA PERSPECTIVA DA INCLUSÃO PRODUTIVA.....	73
5.1 POLÍTICA DE ASSISTENCIA SOCIAL EM CRUZ ALTA.....	73
5.2 OS SUJEITOS PARTICIPANTES DA PESQUISA.....	77
5.3 TRABALHO.....	81
5.4 INCLUSÃO PRODUTIVA.....	84
5.5 SOCIALIZAÇÃO.....	95

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	100
REFERÊNCIAS.....	106
APÊNDICES.....	113
Apêndice A: Roteiro de Observação Sistemática.....	114
Apêndice B: Instrumento de Pesquisa 1 - Roteiro de entrevista com Coordenadores e técnicos.....	115
Apêndice C: Instrumento de Pesquisa 2 – Roteiro de entrevista com Usuários.....	117
Apêndice D: Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....	119

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo versa sobre as alternativas de geração de trabalho e renda, preconizadas pelo Sistema Único de Assistência Social – SUAS, para inserção produtiva dos usuários da Política Nacional de Assistência Social - PNAS. O interesse pela pesquisa surgiu a partir da participação em um projeto de pesquisa, financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Tecnológico e Científico – CNPq, executado pela Universidade de Cruz Alta – UNICRUZ, junto aos catadores de materiais recicláveis do Núcleo Habitacional Santa Bárbara¹.

Esta experiência despertou o interesse em pesquisar a geração de trabalho e renda preconizada pelo SUAS, visto que a PNAS propõe que a proteção social deve garantir a “segurança de sobrevivência”, conceituada como a garantia de que todos os indivíduos tenham uma fonte monetária de sobrevivência, independente das limitações para o trabalho.

O estudo analisa como as alternativas de geração de trabalho e renda, preconizadas pelo SUAS para a inserção produtiva dos usuários da PNAS, tem contribuído para o enfrentamento da desigualdade social. Buscou-se através da pesquisa investigar quais alternativas de geração de trabalho e renda são praticadas no município de Cruz Alta, pela secretaria de Desenvolvimento Social, verificando aspectos positivos e dificuldades enfrentadas no processo de inserção produtiva objetivando propor estratégias para potencializar estes espaços. Para isto desenvolveu-se uma pesquisa com coordenadores, assistentes Sociais, psicólogos e usuários dos Centros de Referência da Assistência Social - CRAS e Cozinha Solidária, atividades referidas como de inclusão produtiva. Sendo que, como problema de pesquisa apresentou-se a seguinte questão: Como as alternativas de trabalho e renda preconizadas pelo SUAS para inclusão produtiva dos usuários da PNAS tem contribuído para o enfrentamento da desigualdade?

¹ O projeto objetivou construir alternativas de organização para o grupo de catadores visando à geração de trabalho e renda e a melhoria das condições de vida da população. Este projeto oportunizou de vivenciar com o grupo a prática da auto-gestão, bem como observar e analisar os desafios, os pontos positivos e as dificuldades enfrentadas.

A fim de compreender os processos relativos ao trabalho, direitos sociais e políticas públicas realizou-se o resgate histórico dos mesmos, de forma demarcar o universo no qual estão se constituindo as alternativas de inclusão produtiva. Percebe-se que nos últimos anos as formas de gestão e organização, os direitos, as condições de vida dos trabalhadores e a dinâmica do trabalho estão sofrendo profundas transformações que resultam em diversificados processos de revolução como a industrialização, o capitalismo, a descoberta de novas tecnologias, o aumento da produção e ao mesmo tempo a situação de crise econômica.

O sistema produtivo impulsionado pela evolução tecnológica provocou inovações e mudanças como: A construção de novas formas de organização do mercado de trabalho, processos produtivos padronizados para aumentar a produtividade, a micro-eletrônica, a robótica, os novos materiais e fontes de energia foram generalizados a todos os setores econômicos. Estes fatores contribuíram para que o número de trabalhadores necessários a realização da atividade produtiva fosse gradativamente reduzido, provocando um impacto negativo na esfera do trabalho. Iniciou-se então o processo de reestruturação produtiva com objetivo de diminuir os custos e elevar a produtividade. As alterações são executadas e percebidas na organização do trabalho, na estrutura produtiva, no mercado e na ação representativa dos trabalhadores.

Buscando discutir estas questões, no segundo capítulo, se apresenta a discussão sobre trabalho, conceitos e configurações ao longo da história do Brasil. Percebe-se no processo histórico brasileiro profundas transformações nas condições de trabalho como: a elevação do desemprego, das formas contratuais, da informalização e precarização das relações de trabalho. As transformações ocorridas nas condições de trabalho, em nossa época, se deram a partir da evolução do sistema produtivo impulsionado pela industrialização. A máquina passou a substituir o trabalho humano, surgiram novas formas de trabalho, os trabalhadores deixaram de ser proprietários de sua própria força de trabalho.

Com as constantes mutações no trabalho, a crescente ampliação e busca por alternativas de geração de renda, as novas formas de trabalho, ou de enfrentar a chamada “crise no mundo do trabalho”, o desemprego, a informalização e a precarização observou-se, entre outras conseqüências, a proliferação e a expansão de políticas, programas, projetos e alternativas de geração de renda. Com o intuito

de compreender o processo histórico de constituição destas alternativas é que no capítulo três se analisa os direitos no Brasil, a constituição de políticas públicas como formas de garantir estes direitos, culminando a análise com a Política de Assistência Social.

Percebem-se ao longo da história dos direitos, no Brasil, processos de disputa, e na atualidade, a dificuldade para a sua efetivação. Com o capitalismo se vive um período no qual o mercado e o capital acabam destruindo os direitos conquistados pelos trabalhadores. Esses direitos se materializam através de políticas públicas, que diante do agravamento da questão social ligada à lógica do trabalho, são direcionadas para a busca da garantia do direito ao trabalho e a sobrevivência. A Política Pública de Assistência Social foi uma destas.

Com o objetivo de materializar o que está previsto na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, a Política Nacional da Assistência Social – PNAS está implementando o Sistema Único de Assistência Social – SUAS que visa proporcionar as famílias, em vulnerabilidade social e pessoal, garantias de maior acesso aos programas sociais. É constituído por um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios subdivididos em níveis de proteção social e prestados diretamente por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais ou através de convênios com organizações sem fins lucrativos. Entre estes programas, projetos e serviços está a inclusão produtiva, como uma forma de garantir a sobrevivência, independente das limitações para o trabalho. Neste sentido a proteção social inclui a oferta de programas e projetos de inclusão produtiva e enfrentamento a pobreza.

Os programas e projetos de capacitação e inserção produtiva caracterizam-se como ações de enfrentamento da pobreza conforme estabelecido no Art. 25, Inciso V da LOAS e compreendem o investimento econômico e social nos grupos populares, subsidiando financeira e tecnicamente iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições de subsistência.

O estudo, orientado pelo enfoque dialético crítico, busca desvendar os processos sociais através da contradição e da diferença. No quarto capítulo apresenta-se o ciclo metodológico da pesquisa, salientando a importância do método no sentido de reconhecer o sujeito como unidade em processo, em

movimento, e principalmente, mais do que apenas conhecer a realidade, analisar, desvendar o que não é visto e o que não está explícito. Para isto, utilizou-se a pesquisa qualitativa, o tipo de amostra utilizada foi intencional. Os instrumentos utilizados para a coleta de dados foram formulário de entrevista semi-estruturada e observação sistemática das alternativas de inclusão produtiva.

No quinto capítulo apontam-se os dados coletados na pesquisa de forma a descrevê-los, interpretá-los e analisá-los. Inicia-se com a apresentação da Política de Assistência Social no Município de Cruz Alta. Após os sujeitos participantes da pesquisa e as categorias de análise, que demonstram as contradições presentes nas alternativas de geração de trabalho e renda, suscitando inquietações frente à realidade vivenciada pelos usuários da Política de Assistência Social enquanto inclusão produtiva, entretanto, ao mesmo tempo, percebem-se perspectivas quanto à auto-análise e princípios de organização para o processo de autogestão.

O Serviço Social atua sobre as questões que dizem respeito à sobrevivência social e material e como a promoção ao trabalho, é um dos objetivos preconizados pela LOAS, e materializados através da proteção social no SUAS, os programas e projetos nesta área tem alcançado enorme visibilidade e se mostrado um campo em expansão para a atuação dos Assistentes Sociais. A temática do estudo vem sendo amplamente discutida no Serviço Social, devido ao conjunto de políticas para o trabalho e renda em curso no país, e também devido as transformações no mundo do trabalho incidirem diretamente nas condições de proteção social.

Nas considerações finais faz-se a apreciação das alternativas de inclusão produtiva de forma a colaborar para sua potencialização, levando-se em conta que estas análises são provisórias, visto que como se verificou ao longo do estudo a realidade se transforma e o conhecimento sobre a mesma não é estático se metamorfoseia junto às práticas, vivências e realidades.

Desta forma torna-se fundamental para o Serviço Social contribuir com estudos sobre a geração de trabalho e renda, contextualizando a prática dos Assistentes Sociais nestes espaços, pois uma vez que o Serviço Social vem atuando sobre as questões de sobrevivência, tem o dever de analisar suas ações para que não se tornem ineficazes ou alienantes.

2 TRABALHO: SENTIDO, HISTÓRIA E CONCEITUAÇÕES.

A centralidade do Trabalho vem sendo bastante problematizada, existe uma variedade de conceitos e concepções, indicando que as idéias formuladas podem assumir perspectivas variadas. Outro aspecto é a influência desse na sociedade capitalista, tendo em vista o processo de produção e reprodução material da vida humana. São muitos os estudiosos que vem discutindo a categoria Trabalho, por isto, neste capítulo buscar-se-á trazer alguns conceitos debatidos ao longo do tempo, bem como localizar a categoria trabalho no decorrer da história do Brasil até a contemporaneidade.

2.1 TRABALHO HUMANO: CONCEITUAÇÕES NA SOCIEDADE

Na modernidade, com a industrialização, o trabalho passa a ser dividido, racionalizado e efetuado pela grande maioria dos homens, que vendem sua força de trabalho para continuarem vivendo. (FIALHO, 2006)² Desta forma o trabalho como conhecemos é uma invenção da modernidade, isto é, uma invenção do “industrialismo”, surge com o capitalismo manufatureiro, tendo como característica ser uma atividade realizada na esfera pública, definida e reconhecida como útil e, devido a isto, remunerada. Através deste trabalho remunerado adquirimos uma identidade social chamada de profissão. (GORZ, 2007)

As conceituações relativas à categoria trabalho se modificam ao longo do tempo e de acordo com as concepções que assumem sejam elas de natureza econômica, jurídica, filosófica, etc. (KAUFMANN, 2002). Verifica-se que cada época conceituou o trabalho de acordo com a vivência cotidiana, a cultura, a política e os interesses sociais. E a partir da teoria marxista que se passa a refletir estas conceituações ao longo da história.

Marx em sua obra “O Capital”, capítulo V, caracteriza da seguinte maneira:

² Na Grécia Antiga o trabalho era para suprir as necessidades da vida, era considerado trabalho servil e confiado aos escravos. As atividades de manutenção da vida eram vistas como indignas da condição humana e para libertar-se delas o cidadão as transferia aos escravos e ficava liberado para exercer as atividades públicas e nobres. (FIALHO, 2006)

Antes de tudo, o trabalho é um processo entre o homem e a natureza, um processo em que o homem, por sua própria ação, media, regula e controla seu metabolismo com a natureza. Ele mesmo se defronta com a matéria natural como uma força natural. Ele põe em movimento as forças naturais pertencentes à sua corporalidade, braços, pernas, cabeça e mão, a fim de apropriar-se da matéria natural numa forma útil para sua própria vida. Ao atuar, por meio desse movimento sobre a Natureza externa a ele e ao modificá-la, ele modifica, ao mesmo tempo, sua própria natureza. (MARX, 1983, pg. 149)

Percebe-se neste trecho o trabalho como um processo de sobrevivência, no qual o homem desde os primórdios atua sobre a natureza buscando modificá-la em seu benefício, mas ao modificá-la, modifica a si mesmo, pois diante das coisas que cria modifica sua vida e passa a dar valor material ao bem criado. Entretanto Marx em sua obra não estuda as formas instintivas de trabalho, mas o trabalho vivido pelos trabalhadores como vendedores de sua força de trabalho. Refere que “O trabalhador trabalha sob o controle do capitalista a quem pertence seu trabalho” (MARX, 1983, p.154).

Como o capitalista é comprador da força de trabalho ele toma conta desta para que se realize conforme seu objetivo. Para Marx (1983) a finalidade do capitalista é a produção da “mais-valia”, que segundo ele é determinada pelo “valor de uso e pelo tempo de trabalho necessário a sua produção”.

Antunes (2005 A, p. 69) conceitua o trabalho como momento de “sociabilidade, processo de socialização”, cuja finalidade básica é a busca da realização produtiva, que na sociedade capitalista transfigura-se em meio de subsistência e, como tudo, transforma-se em mercadoria e perde seu verdadeiro e primeiro sentido que é a criação de utilidades para a realização humana. Infere que é através do trabalho que o ser humano se sociabiliza e a sua existência produz efeito:

A história da realização do ser social, muitos já o disseram, objetiva-se através da produção e reprodução da sua existência, ato social que se efetiva pelo trabalho. Este por sua vez, desenvolve-se pelos laços de cooperação social existentes no processo de produção material. Em outras palavras, o ato de produção e reprodução da vida humana realiza-se pelo trabalho. É a partir do trabalho, em sua cotidianidade, que o homem torna-se ser social, distinguindo-se de todas as formas não humanas. (ANTUNES 2000, p.123)

Percebe-se, desta forma, o trabalho a partir de sua finalidade em si mesmo, inerente aos dispositivos da sociedade capitalista, por isso, o referido autor utiliza da “estranheza” do trabalho para localizá-lo dentre as influencias sofridas pelo meio e nesta visão o trabalho como atividade vital, socialização, produção e reprodução do ser desaparece, ficando apenas convertido em meio de sobrevivência:

A força de trabalho torna-se como tudo, uma mercadoria, cuja finalidade vem a ser a produção de mercadorias. O que deveria ser a forma humana de realização do indivíduo reduz-se à única possibilidade de subsistência do despossuído. (ANTUNES, 2000, p. 126)

É importante perceber que muitos destes despossuídos nunca estiveram inseridos em formas de trabalho estrutural, constituindo ao longo de suas vidas o exército de reserva, o qual apesar de não produzir mais valia é de fundamental importância ao capitalismo. Este exército de reserva será o público-alvo de políticas relacionadas ao trabalho e geração de renda

Iamamoto (2001, p.60) caracteriza o trabalho como “atividade fundamental do homem”, pois é através dele que o ser humano satisfaz suas necessidades e se afirma como ser social, distinguindo-se dos animais, que não projetam suas ações, diferente do homem que projeta suas atividades de acordo com seus objetivos.

Para ela o trabalho não pode ser separado das concepções de mundo, pois influencia e é influenciado por elas:

O trabalho é, portanto, inseparável do conhecimento, de idéias e concepções de mundo, isto é, de formas de pensar a vida real. O ser que trabalha constrói para si, através de sua atividade, modos de agir e de pensar, ou seja, uma maneira especificamente humana de se relacionar com as circunstâncias objetivamente existentes, delas se apropriando, tendo em vista a consecução de fins propostos pelo sujeito na criação de objetos capazes de desempenhar funções sociais, fazendo nascer valores de uso. (IAMAMOTO, 2008, p.352)

Pensar o trabalho, a partir do conhecimento, remete a questão da ideologia. O trabalho para o trabalhador informal, explorado, precarizado pode significar uma coisa, já para o capitalista seu significado é diferenciado. Este significado dado às coisas, a partir de uma ideologia, de um conhecimento, edifica formas de agir, de se

relacionar e de pensar o mundo. Neste sentido o trabalho deve ser analisado também em seu caráter social:

...o trabalho vivo só se realiza mediante o consumo de instrumentos, matérias e conhecimentos legados por gerações anteriores, resultados esses que trazem em si condensação de trabalho corporificado já realizado ou trabalho passado, atestando o caráter social do trabalho. Este se expressa essencialmente no fato de que o homem só pode realizá-lo através da relação com outros homens. (IAMAMOTO 2008, p.352)

Não se vive isolado, uns dependem dos outros, as relações interligam a vida de muitas pessoas. No trabalho não é diferente, as ações realizadas dependem de outras ações ou influenciam outras atividades, o mundo do trabalho está interligado, um trabalhador depende do outro, seja na execução das tarefas ou na cadeia produtiva.

O trabalho, como emprego, como função a ser desempenhada na ou para a produção (incluindo-se, aí, as funções indiretas, de concepção e da gestão do trabalho, assim como as funções de organização, de administração, de governo e de reprodução da vida social num sentido mais abrangente), tornou-se importante referencial para o desenvolvimento emocional, ético e cognitivo do indivíduo ao longo do seu processo de socialização e, igualmente, para o seu reconhecimento social, para a atribuição de prestígio social intra e extragrupal. (CATTANI, 2002, p 344)

Neste sentido o trabalho além de produção de bens de consumo, produz e reproduz a vida em sociedade e as relações humanas. É através do trabalho que o homem se socializa e é reconhecido.

Entretanto, segundo Pochmann (2004), o trabalho não teve sempre esta visão positiva, na Grécia antiga possuía sentido pejorativo, indicava condição a ser exercida por aqueles que tinham que prover as necessidades da vida, como era o caso dos escravos. Somente no segundo milênio o trabalho encontrou condições de valorização e alcançou requisito de cidadania no século XX.

Ferrari (1998, p. 13-14) infere que segundo alguns historiadores, o trabalho foi concebido no início como um castigo. A palavra trabalho, no latim tem sentido de tortura “tripaliare, torturar com tripalium, máquina de três pontas”. Portanto o trabalho como atividade que “representava um esforço, um cansaço, uma pena e, até um castigo”, “sabendo-se que o trabalho era coisa de escravos”.

Se o trabalho torna-se dotado de sentido, será também (e decisivamente) através da arte, da poesia, da pintura, da literatura, do tempo livre, do ócio, que o ser social poderá humanizar-se e emancipar-se em seu sentido mais profundo. (Antunes, 2005 B, p. 177)

Portanto, não é só através do trabalho que o ser humano se forma e se transforma existem diversos dispositivos para que o homem se socialize, crie, reflita, adquira consciência. Já para Ciavatta (2008) o trabalho é fundamental, faz parte da natureza do ser, visto que a aquisição de consciência se dá pelo trabalho, mas não pelo trabalho no sentido de emprego, mas o trabalho pelo qual o ser humano cria conhecimento, se aperfeiçoa e transforma a história.

Gorz (2007) refere que o trabalho assalariado como conhecemos hoje não é fator de sociabilidade, nem de criação ou satisfação, pois somente tem fim econômico. Para ele o verdadeiro trabalho é o trabalho da criação, da satisfação de necessidade, no qual o ser humano se realiza. No capitalismo a atividade produtiva perde seu sentido original para tornar-se meio de ganhar um salário, a satisfação de criar foi suprimida pela satisfação de comprar. Devido a isto sugere como alternativa a renda de cidadania, na qual cada cidadão teria direito a renda e ao trabalho, neste sentido o trabalho seria equivalente aquilo que se consome.

Antunes (2005 B) discorda de algumas análises de Gorz, referindo que o direito ao trabalho é necessário, não que se cultue o trabalho assalariado, fetichizado, mas porque hoje estar fora do mercado de trabalho significa estar longe do acesso aos direitos, estar desprovido de seguridade social. Para ele o desemprego e as formas de trabalho precarizadas têm contribuído para o desmoronamento do Welfare State. Por isto se deve lutar por um trabalho cheio de sentido e também por uma vida fora do trabalho, isto é por um tempo disponível para o trabalho e por um tempo livre. Para ele as teses defensoras do fim da centralidade do trabalho, têm um conceito muito restrito do mesmo, diferente da concepção ampliada que contempla todas suas dimensões, sejam elas coletivas, subjetivas, produtivas, improdutivas, material, imaterial e todas as novas formas assumidas pelo trabalho.

Neste sentido se faz necessário para a análise em questão ir além das aparências constituídas pelo trabalho contemporâneo, é preciso analisar que se

consolidou uma expansão de trabalhadores expulsos do mercado formal de trabalho, mas não expulsos da categoria trabalho.

O que se vê é a cultura do auto-emprego através de proposições que exaltam o empreendedorismo, a independência do trabalho, alimentando a ilusão de ascensão social. A cultura do auto-emprego se manifesta como positiva, entretanto acaba reduzindo a pressão por assistência sem contrapartida de ocupação. Através da cultura do auto-emprego a informalidade ganha novo sentido e legitimidade, as ocupações sem proteção social, atividades de baixa remuneração, instáveis se tornam “normais” em nosso meio sem análise do que estas práticas acarretam. (BARBOSA, 2007)

Entende-se, portanto, que as conceituações são dotadas de ideologias, cada uma de acordo com sua época, de acordo com os acontecimentos. Mas estas ideologias influenciam o modo como se percebe o trabalho hoje e também o modo como pensamos as políticas públicas neste âmbito.

É importante compreender que a sociedade do trabalho atual é determinada a partir de sua base econômica pela perspectiva da acumulação do capital, e é determinante dos indivíduos que atuam e trabalham nesta sociedade, das suas relações sociais e das suas relações com a natureza. O sentido dado ao trabalho pelo capital é o sentido do mercantilismo, diferente do sentido que se pode dar a ele, diante de outra perspectiva, entretanto como estamos inseridos nesta sociedade, que é capitalista, normalmente se procura adequar as normas e regras impostas por ela e se acaba dando o sentido do trabalho que o capital deseja.

Percebe-se que, atualmente, o que define o conceito de trabalho é a necessidade. Marx (1983) refere à satisfação de necessidades de origem do “estomago ou da fantasia”, mas com o capitalismo também se percebe a necessidade de simplesmente consumir, comprar e adquirir. Quanto mais ganhamos vendendo a nossa força de trabalho, mais gastamos para satisfazer nossas necessidades. Quanto mais riqueza material, mais amplo é o desenvolvimento de necessidades. A satisfação destas necessidades exige trabalho, conota um salário, que é utilizado para a aquisição de bens materiais e algumas vezes imateriais.

Ao ampliar-se a capacidade de satisfação das necessidades, observa-se também, a ampliação de horas dedicadas ao trabalho e a conseqüente diminuição

do tempo livre, isto é, diminuição do tempo dedicado ao desfrute dos bens adquiridos. Questiona-se, então: os bens adquiridos são adquiridos realmente para a satisfação das necessidades, ou adquiridos pela influência do mercado no poder de compra dos indivíduos, já que os mesmos, na grande maioria das vezes, não dispõem muito tempo para o desfrute dos referidos bens? Desta forma o trabalho fica apenas subvertido a valorização do capital, esquecendo o seu outro sentido, de criador de objetos úteis, de valores de uso.

A partir dessa situação concreta, é importante compreender como este processo se deu ao longo da história, devido a isto se propõe realizar o resgate histórico destas metamorfoses do trabalho em nosso país.

2.2 AS MUTAÇÕES DO TRABALHO AO LONGO DA HISTÓRIA DO BRASIL

As mutações no mundo do trabalho são pesquisadas por Antunes (2000), que refere o desemprego, a inserção feminina no mercado, a retração do salário formal, as relações contratuais, a diminuição da sindicalização, a informalização e precarização das relações de trabalho entre outras, como transformações.

As mutações se atualizam e ampliam conforme o desenvolvimento da economia, da sociedade e conforme as características sociais, culturais e políticas de cada país. Seus estudos mostram que, mesmo com estas conseqüências significativas, o trabalho jamais irá desaparecer ou acabar, porque o capitalismo necessita dos trabalhadores, inclusive dos improdutivos, aqueles que estão na reserva. É um equívoco pensar na desapareção do trabalho na sociedade capitalista, produtora de mercadorias, porque a mesma não pode eliminar o trabalho vivo, porém está utilizando formas de trabalho diversificadas ou terceirizadas, criando a classe que o autor denomina como “classe-que-vive-do-trabalho”. Através deste conceito incorpora não somente os trabalhadores que vendem sua força de trabalho em troca de salário, como também os trabalhadores precarizados, terceirizados, o trabalho temporário e os desempregados que para o autor constituem o exército de reserva.

No entanto, para compreender os processos históricos que contribuíram com essas mutações no Brasil é necessário resgatar os momentos históricos. Destacando-se a abolição da escravidão, quando se constitui o trabalho livre; a

revolução de trinta, quando se inicia a industrialização; a década de oitenta que marca a regulação das relações e a década de noventa quando o Brasil entra no movimento de globalização. É importante ressaltar que o trabalho no país surgiu depois da imigração, o Brasil luso, denominado por Holanda (1995) como “Brasil da aventura” era baseado na exploração das riquezas e exportação comercial.

No período colonial o que contribuiu para sua constituição foi à abolição da escravidão que para Holanda (1995, p. 73) “representa o marco divisório entre duas épocas”. Com os imigrantes as relações começam a ser transformadas. A economia nesta época baseava-se na exportação de bens primários, a força de trabalho se situava no meio rural e existia abundância de mão-de-obra excedente.

Schiffer infere que os diversos ciclos econômicos do Brasil tinham em comum o mercado externo, em função inicialmente da própria condição de colônia e posteriormente devido à predominância de produtos primários de exportação:

Nas regiões-sede dos ciclos econômicos predominantes no Brasil colonial se embrionava uma classe dominante composta essencialmente de latifundiários e comerciantes vinculados às atividades financeiras, comerciais e de exportação. Esses grupos impunham determinações políticas e administrativas da metrópole, conduzindo a economia colonial brasileira segundo os interesses e as necessidades da economia portuguesa. Essas determinações eram tão condicionantes que até a utilização de força escrava no Brasil visou impedir que trabalhadores livres pudessem se apropriar de terras e gerar na colônia atividades econômicas desvinculadas da exportação de produtos primários ao mercado europeu. (SCHIFFER, 2004, p. 77)

Percebe-se neste sentido que o trabalho no Brasil Colônia era alicerçado na agricultura, sendo os principais produtos o café e o açúcar. As relações de produção se fundamentavam tanto no trabalho escravo como numa força de trabalho livre, que segundo a referida autora, era bastante empobrecida. Nestas relações os latifundiários e grandes comerciantes determinavam a economia segundo os seus interesses, detinham os meios de produção e a força de trabalho em suas mãos de forma que os demais trabalhadores não pudessem ter suas próprias atividades de trabalho independentes.

Outra atividade econômica do Brasil colônia era a extração de minério, a descoberta de ouro pelos portugueses se deu na virada do século XVII. Na mineração a mão de obra utilizada continuava sendo a escrava, o trabalho nas

minas era na maioria das vezes realizado longe dos senhores, mas esse fato não garantia a melhoria das condições de trabalho, a vida útil de um escravo na mina variava de dois a cinco anos. (CARMO, 1998)

No final do século XVIII a extração do ouro diminuiu e os mineradores foram obrigados a procurar outras alternativas, sendo que muitos “transformaram-se em pequenos criadores de gado ou agricultores de produtos destinados a alimentação básica”. (SCHIFFER, 2004, p. 78)

No Brasil Colônia eram desenvolvidas diversas atividades artesanais e manufatureiras, entre as quais a fabricação de tecidos, no entanto a produção e exportação de tecidos prejudicavam Portugal que mandou fechar as manufaturas existentes e a produção de tecidos acabou ficando na esfera doméstica, voltada à vestimenta. (CARMO, 1998 p. 24)

O trabalho neste período era desmoralizado, penoso e fruto de opressão, os escravos eram pagos através de alimentos, mantendo inerte a riqueza de seu dono. Durante toda a era colonial “a história do trabalho é, sobretudo, a história do escravo”, visto que índio e negro foram os principais atores do trabalho no Brasil. Após a abolição da escravatura a imigração foi incentivada, buscando mão-de-obra qualificada para substituir os escravos. (FERRARI, 1998)

O trabalho dos imigrantes europeus no lugar dos negros envolvia uma revolução nos métodos de trabalho e nas concepções de trabalho livre, entretanto a realidade de exploração dos imigrantes não mudou muito. No início de suas obrigações quando assumiam o contrato já eram explorados, iniciavam o trabalho devendo para o patrão o transporte, a casa e a comida. (FERRARI, 1998).

Neste sentido percebe-se, que desde o Brasil colônia, o processo produtivo é influenciado segundo os interesses de uma minoria dominante que determina o processo de trabalho. Esse procedimento persistiu mesmo após a proclamação da república:

A proclamação da república em 1889 refletiu as transformações inerentes a nova produção primaz do país, sem, contudo alterar estruturalmente a condução da economia interna. À semelhança da independência, quando a classe dominante rompia apenas o vínculo econômico com a metrópole, mantendo internamente as mesmas relações sociais e de produção anterior, a proclamação da república preservou o poder nas mãos da elite nacional, que era, naquele

momento, representada pelos “barões do café”. (SCHIFFER, 2004, p.81)

Portanto, ao analisar-se o processo histórico do trabalho desde a abolição até a proclamação da república, percebe-se que a abolição concebeu uma etapa do fim da estrutura colonial, relacionada ao modo de produção. No entanto, a classe oligárquica assumiu a liderança com a proclamação da República e as mudanças que ocorreram na estrutura econômica e social do país foram de acordo com os seus interesses. (FERRARI, 1998)

A crise de 1929 contribuiu para o declive da demanda internacional de café, reduzindo a área plantada no Brasil. A indústria aparece na economia nacional neste período como alternativa à crise do café, entretanto estava vinculada à produção agrária, pois a maior parte do capital investido vinha dos latifundiários e comerciantes atacadistas de café. (SCHIFFER, 2004)

Na década de 1930 com a difusão da industrialização, com a inserção do país na economia mundial e com substituição de produtos importados por produtos brasileiros o mercado de trabalho se tornou nacional e o assalariamento passou a ser predominante. Entretanto a constituição deste mercado de trabalho se deu por intermédio da formação de um excedente de força de trabalho. (POCHMANN, 2006)

A industrialização ocasionou a imigração do campo para a cidade, sendo que no campo contingentes populacionais ficaram vivendo da economia de subsistência e nas cidades o excedente de mão-de-obra gerou a prevalência de atividades informais precárias, instáveis, com baixa remuneração e sem proteção social. A ascensão do setor industrial entre 1930 e 1955 vinha ao encontro dos interesses da classe dominante e do capital estrangeiro. (SCHIFFER, 2004)

No período do chamado milagre brasileiro se intensificou o processo de modernização, mas os custos disto eram pagos pelos trabalhadores que eram submetidos a um forte arrocho salarial e ao sucateamento das instituições públicas. Os trabalhadores da cidade eram controlados nos seus locais de trabalho e no campo a concentração da propriedade e a mecanização da produção impulsionaram mais migrações para os centros urbanos. (CARMO, 1998)

O capitalismo no Brasil desenvolveu seu padrão de acumulação a partir da década de 1950 e se intensificou após 1964, época em que a redução salarial possibilitou a acumulação de capital, a expansão industrial se sustentou a partir da exploração do trabalho pela jornada prolongada e baixo salário. (ANTUNES, 2005 B)

A década de oitenta foi caracterizada por uma grave crise econômica e um processo inflacionário. Nesse período há um crescimento da pobreza e deterioração do emprego e da renda. Com o agravamento da situação social pelo aumento das desigualdades e desestruturação do trabalho urbano interrompe-se a possibilidade de desenvolvimento sustentado. Porém Guimarães (2005, p.60- 61) não considera a década de 80 uma “década perdida”, pois neste período se deram grandes transformações como a transição para a democracia, as grandes mobilizações sociais, a consolidação dos movimentos operário e sindical. O fortalecimento da sociedade civil aconteceu ao mesmo tempo em que no país se intensificava o processo de reestruturação tecnológica e gerencial da indústria. Período no qual as propostas das empresas estavam restritas a adoção dos círculos de qualidade, sem se preocuparem em alterar as formas de organização do trabalho ou em investir em novos equipamentos. Num segundo momento, com a reanimação da atividade econômica (84/85) as empresas se caracterizaram pela difusão dos equipamentos microeletrônicos. Embora neste momento algumas empresas estivessem empenhadas em introduzir novas formas de organização do trabalho, vários estudos enfatizavam o fraco desempenho em adotar inovações organizacionais, dificultando, assim, as formas de organização baseadas no trabalho em grupo e na ampliação da participação dos trabalhadores nas decisões.

Em 1980 o país também vivenciou o movimento das greves dos trabalhadores, que culminaram com greves gerais nacionais. O sindicalismo teve uma expressiva expansão com o nascimento das centrais sindicais. O sindicalismo rural se desenvolveu e influenciou o nascimento do Movimento dos Trabalhadores sem-terra – MST. As mutações tecnológicas no processo produtivo e de serviços eram lentas, isto porque o país ainda não caminhava conforme o projeto neoliberal. (ANTUNES, 2005 B)

Fim dos anos 80, início da década de 90: o cenário era de redução do volume do empregos na indústria, aumento do emprego nas atividades de serviços, comércio e de crescimento vertiginoso de trabalhadores no mercado informal . Reforça assim a precariedade

do mercado, incapaz de gerar empregos suficientes á demanda crescente de desempregados. Foi um período de acelerada tecnificação da indústria e dos serviços, com drásticas conseqüências para a oferta de empregos. (MENDES, 2003, p. 31)

O processo de reestruturação produtiva se inicia na década de 1980 por meio das indústrias automobilísticas, com a adoção dos programas de qualidade total, do envolvimento da força de trabalho em todas as etapas do processo e de iniciativas relacionadas ao aperfeiçoamento tecnológico. Tendo como principal objetivo reduzir os custos e elevar a produtividade. As alterações são percebidas na organização do trabalho, na estrutura produtiva, no mercado e na ação representativa dos trabalhadores. (SIVA, 2009)

Para entender o processo de reestruturação produtiva é necessário compreender a acumulação capitalista tendo como condição primeira a produção de um exército de reserva. O exército de reserva é quem regula o movimento dos salários e exerce pressão sobre a classe trabalhadora empregada, a exploração capitalista é garantida através desta relação de dependência do trabalho com o capitalista que possui os meios de produção. (SIVA, 2009)

A partir desta década o Brasil entra no movimento geral da globalização financeira, abertura comercial, privatizações, desregulamentação das relações trabalhistas, reforma da previdência social etc. Observa-se uma nova fase, mudanças na política econômica como a abertura comercial em um contexto de crise e a retração do mercado interno, ao lado da redefinição da intervenção do estado. Neste período, destacam-se as medidas de contenção de custos, a renovação das práticas organizacionais, novas formas de gestão da mão-de-obra, as medidas de redução de efetivos e a flexibilização do trabalho. Essas mudanças são aceleradas com a difusão dos programas de qualidade e produtividade, o discurso empresarial passou a se dirigir para a qualificação da mão de obra, a simplificação das estruturas de cargos e salários, a diminuição da hierarquia. (GUIMARÃES, 2005).

O neoliberalismo e a reestruturação produtiva da era da acumulação flexível, dotados de forte caráter destrutivo, tem acarretado, entre tantos aspectos nefastos, um monumental desemprego, uma enorme precarização do trabalho e uma degradação crescente na relação metabólica entre homem e natureza, conduzida pela lógica societal voltada prioritariamente para a produção de mercadorias,

que destrói o meio ambiente em escala globalizada. (ANTUNES, 2000, p. 165)

Para compreender as conseqüências do neoliberalismo é preciso levar em conta a inserção do Brasil na economia mundial. Desde a década de noventa, o que vem acontecendo é uma subordinação ao mercado através da abertura comercial que acaba acirrando a concorrência, a mercantilização, o desmantelamento dos direitos sociais, o barateamento da força de trabalho e desvalorização dos salários. A ampliação da força de trabalho excedente faz com que trabalhadores ocupem postos de trabalho precarizados, informais, mal remunerados e sem acesso a direitos trabalhistas. Em resumo esta dinâmica incorporada pelo capital para se obter maior lucro, acabou aprofundando os dilemas relativos à sobrevivência pelo trabalho.

A partir de 1990, com a ascensão de Fernando Collor e depois com Fernando Henrique Cardoso, esse processo intensificou-se sobremaneira, com a implementação de inúmeros elementos que reproduzem, nos seus traços essenciais, o receituário neoliberal. Por isso, no estágio atual a reestruturação produtiva do capital no Brasil é mais expressiva e seus impactos recentes são mais significativos. Combinam-se processos de downsizing das empresas, um enorme enxugamento e aumento das formas de superexploração da força de trabalho, verificando-se também mutações no processo tecnológico e informacional. A flexibilização, a desregimentação e as novas formas de gestão produtiva estão presentes com intensidade... (ANTUNES, 2005 B, p.236)

Com relação ao sindicalismo neste período, se percebe uma forte crise, manifestada pela redução do número de sindicalizados e pela redução da ação sindical, a qual se tornou mais defensiva. Na década de 1980 o movimento sindical era forte e propositivo. Nos anos 1990 sob a ameaça de desemprego e precarização houve uma redução das lutas e uma escassez das greves. As mutações do processo produtivo, associadas à desregulamentação dos direitos, o incremento tecnológico, a redução do movimento sindical, a redefinição do papel do Estado, provocaram mudanças nas relações e condições de trabalho. (SIVA, 2009)

A partir de 1995 se acelerou no Brasil as mudanças relativas ao mundo do trabalho, sendo que seus efeitos foram percebidos nos anos subseqüentes, estas

transformações tiveram como base a reestruturação produtiva, a reorientação das funções do Estado e a financeirização do capital sendo que:

O ajuste provocou mudanças no mundo do trabalho, cujos efeitos mais evidentes são o agravamento do desemprego, da precarização das relações e condições de trabalho e a queda da renda média real dos trabalhadores. Esses efeitos produziram uma expressiva superpopulação relativa que fez aumentar as desigualdades sociais e elevar os níveis de pobreza da classe trabalhadora. (SILVA, 2009, p. 21)

No Brasil a atual reestruturação do capital é mais expressiva. Seus impactos são recentes entre eles está o aumento da exploração da força de trabalho, as mutações no processo tecnológico e informacional, a flexibilização e desregulamentação dos direitos, os novos processos produtivos, a baixa remuneração e a intensificação do ritmo e da jornada de trabalho. Esta realidade acentuou o quadro crítico do sindicalismo brasileiro. (ANTUNES, 2005 B)

Analisando o percurso das metamorfoses do mundo do trabalho, percebem-se diante dos principais movimentos históricos, processos de trabalho escravo, exploração, excedente de mão de obra, atividades informais, precárias, de baixa remuneração e sem garantia de direitos, fatos que determinam o processo de trabalho no Brasil. Verifica-se, neste sentido, a emergência da questão social na história do trabalho.

A concepção mais difundida é a de que a questão social é a expressão, ou as expressões das contradições entre capital e trabalho. Segundo esta concepção ela se expressa basicamente pela produção e distribuição de riquezas. A questão social adquire uma significação mais ampla se analisada a partir das relações sociais e processos de estruturação da sociedade. No caso latino-americano a questão social foi imposta pelos colonizadores e centra-se nas extremas desigualdades e injustiças que reinam na estrutura social dos países. Desigualdades estas, resultantes dos modos de produção e reprodução social que se formam em cada sociedade, abrangendo determinados elementos históricos da problemática geral como a questão indígena, a formação nacional, a temática dos negros, das mulheres, da situação rural e operária, se fundando nas relações sociais e suas múltiplas dimensões econômicas, políticas, culturais e religiosas (WANDERLEY, 2004).

Neste estudo parte-se da concepção de que a Questão Social diz respeito aos vínculos históricos, e não somente aos relativos à divisão social do trabalho, a passagem do sistema fordista á acumulação flexível. Como se observa desde o período colonial já existiam relações de exploração do trabalho iniciando com a questão dos negros e dos imigrantes. Somente na década de 1930 com ascensão do setor industrial é que verifica-se no Brasil o início da exploração do trabalho através da divisão social e passagem ao sistema fordista. Portanto a questão social também determinou o processo de trabalho no Brasil.

2.3 PROCESSO DE TRABALHO: ATIVIDADE ORIENTADA PARA QUAL FIM?

O conceito de processo de trabalho foi desenvolvido por Marx (1983, p.149) em O Capital, capítulo V, no qual primeiramente conceitua o trabalho como um “processo entre homem e natureza” e refere que os elementos do processo de trabalho são “a atividade orientada a um fim”, o objeto de trabalho é “a matéria prima modificada pelo trabalho” e o meio de trabalho “são as coisas que o trabalhador utiliza nas atividades sobre este objeto”. Portanto o processo de trabalho para se efetivar necessita desses elementos: atividade, matéria prima e meios de trabalho. Para o autor:

O processo de trabalho... é atividade orientada a um fim para produzir valores de uso, apropriação do natural para satisfazer a necessidades humanas, condição universal do metabolismo entre homem e a natureza, condição eterna da vida humana e, portanto, independente de qualquer forma dessa vida, sendo antes comum a todas as suas formas sociais. (MARX, 1983, p.153)

Marx (1983) também aponta que as condições criadas pela divisão social do trabalho, produziram uma relação de exploração, gerando um “estranhamento” entre o trabalhador e o trabalho, isto se deve ao fato de que o produto do trabalho não pertence ao trabalhador, mas ao capitalista. O trabalhador no sistema capitalista, não se realiza mais pelo trabalho, mas se aliena nele, não se reconhece nele, não usufrui de suas criações, se sente oprimido por elas, por tentar conquistá-las e diversas vezes não conseguir.

Gorz (2007) refere que o trabalho não possui mais um lugar natural na sociedade, a divisão na atualidade é social, suprimindo uma relação limitada dos

homens com a natureza e também dos homens entre homens. À proporção que a economia, a administração, o Estado, a ciência se transformam, se originam outros aparelhos complexos e estes exigem uma subdivisão das tarefas, uma organização das funções.

Para Cattani (2002, p.248) os elementos que compõem o processo de trabalho são o trabalho propriamente dito (atividade), a matéria onde se aplica o trabalho (objeto) e os instrumentos utilizados pelo trabalhador (meios de trabalho). Este processo é voltado para a satisfação das necessidades humanas, mas quando o ser trabalha no capitalismo o processo de trabalho é voltado para a produção de mercadorias e as relações de produção são relações de troca, não relações sociais.

A partir da teoria Marxiana lamamoto, considera que:

Qualquer processo de trabalho implica uma matéria prima ou objeto sobre o qual incide a ação do sujeito, ou seja, o próprio trabalho requer meios ou instrumentos para que possa ser efetivado. Em outros termos, todo processo de trabalho implica uma matéria prima ou objeto sobre o qual incide a ação; meios ou instrumentos de trabalho que potenciam a ação do sujeito sobre o objeto; e a própria atividade, ou seja, o trabalho direcionado a um fim, que resulta em um produto. (IAMAMOTO, 2001, p.61)

Antunes refere que o processo de trabalho na sociedade capitalista perde sentido de “finalidade básica do ser social”, pois o processo é mortificado, odioso e empobrecido:

O processo de trabalho se converte em meio de subsistência. A força de trabalho torna-se, como tudo, uma mercadoria, cuja finalidade vem a ser a produção de mercadorias. O que deveria ser a forma humana de realização do indivíduo reduz-se à única possibilidade de subsistência do despossuído. Esta é a radical constatação de Marx: a precariedade e perversidade do trabalho na sociedade capitalista. Desfigurado, o trabalho torna-se meio e não “primeira necessidade” de realização humana. (ANTUNES, 2000, p.126)

O referido autor considera o fordismo e o taylorismo como processo de trabalho cujos elementos seriam a produção em massa, o controle do tempo, do movimento do operário pelo capitalista e a fragmentação das funções verticalmente, enfatizando que este processo predominou na indústria deste século. É importante perceber que o trabalho, na atualidade, é composto por características destes

sistemas (fordista, taylorista, etc) que foram se constituindo e se mesclando na história do trabalho. Devido a isto o que é significativo analisar não é a centralidade ou não da categoria trabalho, mas as transformações sofridas por este ao longo de cada período.

A condição de trabalhador assalariado enquadra os profissionais na relação de compra e venda da força de trabalho, moldando sua inserção na sociedade. O trabalhador não trabalha buscando a satisfação de suas necessidades, mas trabalha buscando a sobrevivência. Os bens criados durante o processo produtivo, na maioria das vezes, não são utilizados pelo trabalhador, porque ele não possui condições de acesso a determinado bem produzido. O trabalho visa somente o pagamento do salário que será utilizado para a aquisição de bens relativos à sobrevivência.

...o produto é propriedade do capitalista, e não do produtor direto, do trabalhador. O capitalista paga, por exemplo, o valor de um dia da força de trabalho. A sua utilização, como a de qualquer outra mercadoria, por exemplo, a de um cavalo que alugou por um dia, pertence-lhe, portanto, durante o dia. Ao comprador da mercadoria pertence a utilização da mercadoria, e ao possuidor da força de trabalho dá, de fato, apenas o valor de uso que vendeu ao dar seu trabalho. (MARX, 1983, p. 154)

Segundo Dowbor (2004, p.8) Marx em sua análise buscou compreender “os mecanismos que geravam um processo contraditório de aumento da produtividade acompanhado de crescente miséria das massas”. Para o autor esse processo de crescente produção versus pauperização não só não desapareceu, mas agravou-se em nossos tempos. Um exemplo disto é a produção de alimentos, visto que em nosso país não falta comida, mas mesmo assim muitas pessoas passam fome.

O processo de trabalho foi “transformado em um processo científico, subjugando as forças da natureza ao seu serviço” e “o trabalho do indivíduo agora só é produtivo a medida que se insere no conjunto dos trabalhos que submetem a natureza”. (GORZ, 2007, p.59)

A realidade é que na atualidade o processo de trabalho passa por profundas transformações, podendo-se citar entre outras, a mutação tecnológica, a hierarquização do trabalho, a flexibilização, o auto-emprego, o trabalho informal, a terceirização etc.

O reordenamento do capital na área da produção e no âmbito da circulação, tendo em vista a busca de maiores taxas de lucro, objetivando o enfrentamento dessa crise, resultou na reestruturação produtiva que modificou os processos de produção e o trabalho, alterando suas formas, condições e relações de produção. No âmbito da inserção no mercado de trabalho, alteram-se os regimes e contratos de trabalho, com substituição, em grande monta, do emprego formal pelo emprego em tempo parcial, temporário, subcontratado e terceirizado- processo de substituição de tipo de emprego aplicado em escala mundial. Instala-se, portanto, o trabalho precarizado como opção majoritária do capital. (SERRA, 2008, p. 202)

Segundo Antunes (2000, p. 24) essas formas de reestruturação da produção trazem alguns desdobramentos relativos aos direitos do trabalho. Nestas formas transitórias do processo os direitos acabam sendo “desregulamentados” e “flexibilizados” de acordo com os interesses do capital.

No capitalismo os trabalhadores possuem apenas a força de trabalho para vender e garantir a própria subsistência. A venda da força de trabalho torna o trabalhador alienado diante de sua capacidade criativa e do produto de seu trabalho, visto que na maioria das vezes não tem como usufruir da riqueza que produz. Quem detém o controle sobre o trabalhador, os meios de produção e os produtos do trabalho é o capitalista. Assim a classe detentora dos meios de produção controla o trabalho, a riqueza e os trabalhadores gerando uma sociedade marcada pelas desigualdades. (SILVA, 2009)

O capitalismo tende a ocupar todos os espaços de lucro para isto investe na garantia de leis que dominam a sociedade, de forma que o capital seja o dirigente. Neste sistema tudo vira mercadoria, tudo pode ser comercializado, tudo tem um preço. Como tudo tem um preço o trabalhador, sua força de trabalho, seus direitos também são mercadorias e sofrem as influencias do mercado.

Gorz (2007) apesar de defender a tese do fim da centralidade do trabalho, apresenta idéias que precisam ser revistas como a de que o trabalho necessário à subsistência jamais foi fator de integração social, mas sim trabalho com finalidade econômica. Antunes (2005 B, p. 199) grande crítico de algumas de suas teses, concorda com a referencia da finalidade econômica do trabalho e cita que o próprio Marx tinha uma visão crítica e negativa deste tipo de trabalho ilusório: “Nos

manuscritos de 1844, Marx disse que se pudesse, o trabalhador fugiria do trabalho como se foge de uma peste”.

Gorz (2007) na década de 1980 previa o fim do proletariado industrial, entretanto Antunes (2000) faz uma análise diferenciada referindo que o trabalho fabril não irá desaparecer, mas está se transformando e, neste sentido, conceitua o trabalhador como “classe-que-vive-do-trabalho”, inferindo a efetivação da diminuição do operariado industrial, substituídos pelas formas de trabalho precário, parcial, temporário, terceirizado e desregulamentado. Portanto, a classe-que-vive-do-trabalho seriam todos os trabalhadores despossuídos dos meios de produção e que vendem sua força de trabalho para viver. Mas também analisa os chamados trabalhadores improdutivos, o exército de reserva, que segundo ele também são fundamentais para o capital. Baseado no exército de reserva, Antunes (2000) constata que ao contrário de se falar em fim do trabalho está acontecendo a retomada da exploração do trabalho de todas as formas, sejam elas assalariadas, precarizadas e até mesmo informais³, alvo deste estudo.

É necessário que se analise a atual finalidade dos processos de trabalho na sociedade neoliberal, respondendo as seguintes questões: hoje diante da exploração e precarização do trabalho este continua sendo um processo de apropriação natural para produção de valores de uso para satisfação de necessidades? Ou mera produção mercadológica, com o objetivo de lucro, sem fins de satisfação de necessidades humanas, mas de mercado? As necessidades hoje, também se encontram no campo do consumo, apenas pelo prazer de comprar, adquirir e não pela necessidade propriamente dita. Assim, quanto mais se trabalha, mais se aumenta o desenvolvimento de necessidades de consumo. Trabalha-se para consumir ou trabalha-se para a subsistência?

A questão essencial aqui é: a sociedade contemporânea é ou não predominantemente movida pela lógica do capital, pelo sistema produtor de mercadorias? Se a resposta for afirmativa, a crise do trabalho abstrato somente poderá ser entendida em termos marxianos, como a redução do trabalho vivo e a ampliação do trabalho morto. (ANTUNES, 2000, p. 85)

³ Silva (2009) refere que o setor informal está associado ao setor da subsistência, isto é ao conjunto de atividades econômicas e relações de trabalho, não reguladas e que não tem como prioridade a produção de mercadorias com fins lucrativos, mas propiciam subsistência e ocupação da população.

O trabalho na sociedade capitalista assume a forma de trabalho fetichizado, alienado, isto é, um trabalho que não cria valores de uso somente valores de troca, reafirmando a lógica do sistema produtor de mercadorias. A superação deste tipo de trabalho depende também da superação do sistema capitalista e como no momento este não foi superado o trabalho continua sendo uma reivindicação necessária, isto porque estar fora do mercado de trabalho é estar desprovido do acesso aos direitos previdenciários e trabalhistas.

As crises do capitalismo produzem a superacumulação, o desemprego, o excesso de mercadoria, o excedente de trabalhadores, a informalidade, a precarização do trabalho... Situações que acabam produzindo necessidades sociais não atendidas, fome e desigualdade. (SIVA, 2009)

Como afirma Barbosa (2007, p. 40) o desemprego, é imprescindível ao processo de exploração, funcionando como “dosador da oferta de mão-de-obra, da arbitragem dos salários, das formas de contratação”, sem acesso a direitos, enfim da precarização do trabalho:

Ao desemprego associa-se a precarização baseada na degradação das condições e relações de trabalho, que reestrutura o mercado e aumenta a heterogeneidade social com trabalhos parciais, terceirizados, temporários, com sérias conseqüências para os processos de solidariedade e de formação de identidades coletivas entre os trabalhadores.(BARBOSA, 2007, p. 41)

Esse processo torna o trabalho penoso, um sacrifício e este acaba perdendo o seu sentido natural como produtor de utilidades para a satisfação de necessidades. O trabalho acaba criando necessidades pois “A ação de satisfazê-las e os instrumentos criados para a sua consecução desdobram-se em novas necessidades sociais e na produção de impulsos para consumo.” (IAMAMOTO, 2008, p.41)

Verifica-se, neste sentido, o recuo da possibilidade do pleno emprego e da proteção social universal. A informalização acaba parecendo como solução ao desemprego estrutural. No país 60% da mão-de-obra trabalha por conta própria ou em ocupação desregulamentada (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2003), entretanto é importante perceber que a informalização produz precarização, diminuição salarial, desorganização sindical afligindo os trabalhadores. A informalidade é uma forma de sobrevivência, que não eleva a qualidade de vida nem

a emancipação da população. A reestruturação produtiva determina as relações de produção e acabam predominando relações informais, terceirizadas e precarizadas. Apesar das atividades de sobrevivência não participarem da lógica de acumulação, vinculam-se a produção capitalista pela sobrevivência no mercado e impõem exploração do trabalho. (BARBOSA, 2007)

A lógica de produção societal está atrelada à produção de valores de troca. Nesta lógica o processo de trabalho se torna fetichizado e alienado, perdendo seu verdadeiro sentido que é a produção de valores de uso, dotado de dimensão humana. As políticas neoliberais tiveram como metas a financeirização do capital, a reorientação do papel do Estado e a reestruturação produtiva. Processos que provocaram o aprofundamento das desigualdades, a concentração de renda, aumentaram o desemprego e a precarização do trabalho, elevaram-se os índices de pobreza e os níveis de vulnerabilidade social da classe trabalhadora. (SILVA, 2009)

Percebem-se processos de exploração e precarização do trabalho desde os primórdios do Brasil Colônia. Assim não são processos recentes, relativos ao neoliberalismo, mas estiveram presentes ao longo da história do país. Por isto se discorda das teses do fim do trabalho no mundo contemporâneo. Conforme Antunes (2002) o capital não pode eliminar o trabalho vivo do processo de produção, o que pode ocorrer é a incrementação do trabalho morto, a intensificação de formas de exploração pelo trabalho.

O trabalho é “uma atividade central na história humana”, é fonte de sobrevivência e está presente na evolução da humanidade, mas também se tornou “complexo” assumindo uma “dupla dimensão” (ANTUNES, 2004, p.10). Esta dimensão determinada pelo caráter estranhado do trabalho, se torna um processo penoso, que aprisiona os indivíduos. Portanto o que está em questão não é a centralidade ou não do trabalho, mas as transformações e interfaces deste ao longo de cada período.

Diante do agravamento da questão social ligada à lógica do trabalho, foram surgindo ao longo da história políticas públicas, programas e projetos visando buscar a garantia do direito ao trabalho e a sobrevivência. Desta forma, no próximo capítulo será realizada a análise dos processos históricos de conquista e fragmentação dos direitos e as políticas públicas que são responsáveis hoje pela efetivação do direito ao trabalho e sobrevivência.

3 OS DIREITOS SOCIAIS E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste capítulo, pretende-se realizar o resgate histórico dos direitos no Brasil. Pontuando os acontecimentos que contribuíram tanto para sua legitimação como para sua fragmentação, realizando a ligação entre esse processo de disputa quanto aos direitos com o processo de constituição e transformação do trabalho, visto que muitos dos direitos hoje legislados fazem parte da história de luta dos trabalhadores. A história dos direitos no Brasil foi determinada por muitas mudanças ocorridas em cada período de forma muito peculiar. Neste sentido procurou-se demarcar estes períodos históricos a fim de compreender como os direitos foram constituindo-se.

3.1 OS DIREITOS NO BRASIL

Os direitos no Brasil nasceram fazendo parte do Estado Português. O Brasil foi inicialmente submetido à ordem de Portugal, mas as condições e a sociedade existente desenvolveram também seus modos de organização política e aplicação do direito. Paralelo ao Direito Português e as especificidades impostas pela realidade da colônia, também vigorava o direito canônico. A estrutura social era composta pelos proprietários de terras, chefes militares e os superiores da hierarquia católica. (DALLARI, 2000)

Segundo Carvalho (2008, p.24) existia poucos direitos no Brasil colônia. “Os direitos civis beneficiavam a poucos, os direitos políticos a pouquíssimos, dos direitos sociais não se falava ainda”. Os escravos não tinham sequer acesso aos direitos civis básicos, eram igualados aos animais. Os senhores eram “livres”, detinham a justiça em suas mãos, o poder do rei era limitado, não atingia os locais mais afastados, onde a lei era feita e aplicada pelos grandes proprietários. Até o fim do período a maioria da população não tinha acesso aos direitos civis e políticos.

O trabalho escravo, somado ao processo político de dependência da colônia brasileira a Portugal, é fundamentalmente uma das características marcantes da sociedade brasileira presente ao longo dos séculos XVI, XVII e XVIII. Essa realidade aponta a dificuldade de enunciação dos direitos civis, uma vez que os escravos eram considerados objetos de posse do seu senhor, e não lhes era outorgada a condição de humano, ficando à mercê de quem tinha a sua posse. (COUTO, 2008, p. 77)

A independência no Brasil foi pacífica, não transformou a questão dos direitos. As discussões ficavam em torno da dependência econômica e dos pesados tributos, tendo como objetivo somente a emancipação da tutela portuguesa e a liberdade de comércio, esquecendo-se dos direitos civis e da liberdade individual. (COUTO, 2008) Devido a isto não se pode dizer que a independência foi fruto da vontade do povo. A constituição de 1824 regeu o país até o fim da monarquia e regulou os direitos políticos, definindo quem deveria votar e ser votado.

... A Constituição de 1824, que, contraditoriamente, apontava a liberdade individual, o direito de propriedade, o preceito da educação primária gratuita, estabelecia a igualdade de todos perante a lei e afirmava a liberdade de pensamento e expressão, dentre outras garantias.... (COUTO, 2008, p. 84)

A constituição designava poder absoluto ao rei. Eram considerados cidadãos “ativos” os trabalhadores livres e todos os que possuíam uma renda mínima anual. Entretanto os escravos não eram considerados brasileiros, dispositivo este alterado posteriormente, mas mesmo sendo considerados brasileiros, os escravos não tinham direito a voto por não serem considerados cidadãos. (GOHN, 2003)

Em 1881 a lei que introduziu o voto direto foi aprovada, esta, no entanto, limitou o voto ao excluir os analfabetos, isto porque a maioria da população brasileira na época era analfabeta. Com esta lei o Brasil perdeu a vantagem adquirida com a Constituição de 1824. A proclamação da república em 1889 não foi capaz de representar o governo do povo sem a interferência da monarquia. (CARVALHO, 2008)

A Carta Magna de 1891, inspirada no modelo norte-americano, resultou de uma constituinte com pouca participação popular. Estabeleceu a República Federativa sob regime presidencialista. A Câmara dos deputados e os senadores passaram a ser eleitos por sufrágio universal, entre cidadãos alfabetizados, sem restrição de renda. (GOHN, 2003, p.57)

Com relação aos direitos sociais houve o mesmo retrocesso. A constituição republicana de 1891 retirou a obrigação do Estado de oferecer educação primária e não houveram medidas na área trabalhista. Somente em 1926 é que a constituição sofreu a primeira reforma e foi possível legislar sobre trabalho, entretanto nada foi feito até 1930. A partir deste ano iniciaram-se as mudanças sociais e políticas, tendo como primeira medida a criação do Ministério do trabalho, indústria e comércio. (CARVALHO, 2008)

Em 1934 a Constituição era nacionalista, também não teve a participação popular, mas trouxe algumas coisas novas como medidas de proteção ao trabalho; reconheceu as organizações profissionais; a educação foi concebida como direito de todos ministrada pela família e pelos poderes públicos. Já a Constituição de 1937 era de caráter fascista, determinou o fechamento dos partidos e o fim da independência sindical. A Carta de 1946 foi uma das mais liberais, mas a participação popular também foi pequena, estabeleceu os poderes, a autonomia dos Estados e os direitos individuais, restabeleceu o direito a greve e regulamentou a organização sindical. (GOHN, 2003)

Em 1943 foram consolidadas as Leis do trabalho. Entretanto os direitos civis progrediram lentamente. O aumento da participação política vivido na década de trinta foi interrompido em 1964, quando os direitos políticos e civis foram restringidos pela violência, ao mesmo tempo, os governos militares investiram na expansão dos direitos sociais. (CARVALHO, 2008)

Quanto aos direitos sociais, os mesmos foram restritos quase que exclusivamente à área trabalhista, voltada para a pequena parcela dos trabalhadores urbanos... que, por intermédio de suas organizações, conseguiram, em consonância com o projeto de desenvolvimento da época, garantir alguns direitos trabalhistas, que foram concedidos, na época, tão somente como benefícios sociais. (COUTO, 2008, p.116)

O retorno aos direitos civis e políticos aconteceu em 1978 com a revogação do AI-5, época em que eclodiram as grandes greves de operários pelo país. Em 1979 foi abolido o bipartidarismo, dando lugar a seis novos partidos, foram liberadas as eleições diretas para governadores estaduais. (CARVALHO, 2008)

A década de 1980 foi marcada pela transição dos governos militares à constituição da democracia. Em 1985 se instaurava um processo de reorganização política orientado pela democracia. Com a expansão da pobreza, aumentou mobilização e reivindicação popular por políticas sociais para o atendimento da questão social. (COUTO, 2008)

...podemos dizer que as ações coletivas nos anos 80 e 90, no Brasil, foram impulsionadas pelos anseios de redemocratização do país, pela crença no poder quase que mágico da participação popular, pelo desejo de democratização dos órgãos, das coisas e das causas públicas, pela vontade de construir algo a partir de ações que envolviam os interesses imediatos de indivíduos e grupos. (GOHN, 2003, p.203)

A Constituição de 1988 assegurou aos brasileiros os direitos tradicionalmente reconhecidos, como o direito ao voto e ampliou os direitos de cidadania. Foi dado ao cidadão o direito de apresentar projetos de leis por meio de iniciativa popular através do legislativo. Foi garantido o direito a plebiscito. Foi atribuído ao cidadão o direito de propor ações judiciais para garantias institucionais. (DALLARI, 1998)

Nos anos 1990 observam-se a transposição das lutas sociais para as lutas cívicas, como as causas relativas à violência, ao meio ambiente, a fome. Sendo que, estas, eram menos populares e mais classistas. Em compensação cresceram os grupos organizados e ações coletivas em busca de qualidade de vida, paz, etc. (GOHN, 2003)

Entretanto nos últimos anos do século XX percebe-se que “se trocou a soberania do cidadão pela soberania do consumidor, a participação política pela participação no mercado”. (VIEIRA, 2007, p.20) O neoliberalismo implantou a idéia de um estado mínimo e um mercado livre e sem controle. O estado seria mínimo para responder as necessidades da classe trabalhadora, através dos direitos sociais, mas máximo e forte para tratar dos interesses do capital. (GRAVE, 2002). Em decorrência disto houve um processo de descentralização das ações governamentais, privatização das atividades econômicas e até das sociais, o mercado cuida dos que tem poder de compra e o Estado dos vulneráveis. (CARVALHO, 1999)

...os direitos sociais no Brasil até hoje traduzem-se em políticas e programas sociais que se dirigem a dois públicos distintos: os cidadãos e os pobres. Cidadãos são aqueles que, por exemplo, estão cobertos por um sistema de proteção social ao qual tem direito porque contribuem com ele. Os pobres são aqueles que, por não

apresentarem capacidade contributiva, uma vez que nem sequer apresentam capacidade de formas autônomas de garantias de patamares mínimos de sobrevivência, são alvo de políticas e programas sociais de caráter filantrópico e/ou focalizado em determinados grupos reconhecidos como mais carentes e “socialmente mais vulneráveis”. (COHN, 2000, p.390)

Percebe-se ao longo da história a disputa na garantia dos direitos e na atualidade a dificuldade para sua efetivação. Vive-se um período no qual o mercado e o capital acabam destruindo os direitos conquistados pelos trabalhadores. A colocação no mercado, cada vez mais restrita, impede a organização coletiva em busca de sua garantia. No Brasil se observa o direito como uma conquista dos trabalhadores, através da organização social, porém esta conquista ocorreu apenas na área jurídica, porque os direitos são garantidos em todas as constituições, leis e decretos, mas a efetivação, a materialização dos mesmos na prática dificilmente acontece. Como a grande maioria dos direitos sociais são hoje assegurados através de políticas públicas, não estão desvinculadas da sociedade, da economia e do Estado se faz necessário compreender como estas políticas se constituíram ao longo da história.

3.2 POLÍTICAS SOCIAIS: RESPOSTA A QUESTÃO SOCIAL?

As políticas públicas sempre traduziram as respostas da sociedade aos problemas sociais, sejam eles relativos ao trabalho, à moradia, a saúde ou assistência social. Quando os problemas agravam-se, a pressão popular por alternativas de solução também aumenta fazendo com que se busquem formas para minimizar as vulnerabilidades.

Segundo Behring e Boschetti (2008) não se sabe com precisão o período específico de surgimento das primeiras políticas sociais, mas sabe-se que estas se gestaram a partir dos movimentos do capitalismo, das lutas de classe e do desenvolvimento da intervenção do Estado.

Vieira (2007) refere que na América Latina o processo de colonização foi um agente determinante da Política Social, tendo em vista que os procedimentos de subordinação, exploração e desigualdade, formaram uma sociedade composta de cima para baixo, dos que tinham direito e dos sem direito algum.

Isto quer dizer, em outras palavras, que aqui se firmou o princípio do privilégio, e não o princípio da igualdade, ou mesmo da liberdade. Basta passar os olhos nas constituições e nas legislações para concluir que aqui se firmaram o latifúndio sem investimento, a utilização irracional e injusta da riqueza, a regalia dos militares, o assistencialismo, a caridade dos poderosos e particularmente o favor das chaves da corrupção. (VIEIRA, 2007, p. 77)

No Brasil as políticas sociais foram influenciadas pelas mudanças econômicas e políticas. A proteção Social não se constituiu pelo pleno emprego, nem pela prestação de serviços universais, assumiu características de seletividade dos gastos sociais, benefícios e serviços, bem como desarticulação e restrição financeira. Assim a política social brasileira assumiu traços dos modelos liberais, conservadores e dos regimes social-democrata, mesclando práticas clientelistas, populistas, paternalistas e de patronagem política. (PEREIRA, 2002)

Como se viu na história dos direitos, no Brasil Colônia não existiam ainda Direitos Sociais, portanto não existiam políticas públicas que efetivassem estes direitos. Behring e Boschetti (2008, p. 77) referem que a “persistente presença do trabalho escravo” teve impactos importantes quanto ao paternalismo e conformismo imposto pela sociedade da época. Relatam que o surgimento da política social no país não acompanha o mesmo tempo histórico dos países de capitalismo central, porque no Brasil escravista não existiam lutas operárias ou outras organizações fortes, foi somente na primeira década do século XX que aconteceram as primeiras lutas de trabalhadores e as primeiras iniciativas de legislações dos direitos sociais.

Até 1887, dois anos antes da proclamação da república no Brasil (1889), não se registra nenhuma legislação social. No ano de 1888, há a criação de uma caixa de socorro para a burocracia pública, inaugurando uma dinâmica categorial de instituição de direitos que será a tônica da proteção social brasileira até os anos 60 do século XX. Em 1889, os funcionários da Imprensa Nacional e os ferroviários conquistam o direito à pensão e a 15 dias de férias, o que irá se estender aos funcionários do Ministério da Fazenda no ano seguinte. Em 1891 tem-se a primeira legislação para a assistência à infância no Brasil, regulamentando o trabalho infantil, mas que jamais foi cumprida, confirmando a tendência anteriormente sinalizada da distância entre intenção e gesto no que se refere a legislação social brasileira. (BEHRING E BOSCHETTI, 2008, p. 79-80)

Por influência dos imigrantes que traziam ares dos movimentos europeus ocorreram mudanças. Em 1911 se reduz legalmente a jornada de trabalho para 12

horas diárias, entretanto mais uma vez a lei não foi assegurada. No ano de 1923 por estratégia é aprovada a Lei Eloy Chaves que institui a criação de Caixas de Aposentadoria e Pensão – CAPs para alguns trabalhadores. Neste período a economia brasileira era voltada a monocultura do café, responsável por cerca de 70% da economia, devido a isto os direitos trabalhistas e previdenciários dos trabalhadores envolvidos neste processo de produção foram reconhecidos. (BEHRING BOSCHETTI, 2008)

No período anterior a 1930 o estado quase não regulava a área social, deixando este encargo ao mercado, iniciativa privada e a polícia que controlava a questão social através da repressão “caso de polícia”. Neste período as estratégias de saúde coletiva eram assumidas por autoridades locais somente diante de situações calamitosas. A educação estava a serviço da elite e a habitação era assumida por empresas industriais. A política social no período populista funcionava a partir de trocas de favores entre Estado e Sociedade, sendo que as principais medidas de proteção se deram no campo do trabalho, saúde e educação. Embora a questão social não fosse mais considerada questão de polícia, a política social não recebia uma atenção maior do governo. (PEREIRA, 2002)

O Conselho Nacional de Serviço Social - CNSS foi criado em 1938, seu objetivo era centralizar e organizar as obras assistenciais públicas e privadas sendo utilizado como mecanismo de clientelismo político e de manipulação de verbas e subvenções públicas.

Quanto a Assistência Social no país é difícil estabelecer com precisão o início específico desta política, devido à fragmentação, a diversidade, desorganização e caráter instável de sua configuração. Mas a partir da Lei Brasileira de Assistência – LBA em 1942 se inicia certa centralização. (BEHRING BOSCHETTI, 2008) A LBA foi constituída em decorrência do engajamento do País na Segunda Guerra Mundial. Sua finalidade era prover as necessidades das famílias, cujos chefes haviam sido mobilizados para a guerra. A conjuntura da época favoreceu sua criação, uma vez que ocorreu significativa queda do poder aquisitivo do proletariado e da pequena burguesia urbana. A administração da LBA sempre esteve confiada as Primeiras Damas, caracterizando o aspecto filantrópico de ações clientelistas, conforme os interesses dos governos vigentes.

Os programas sociais desenvolvidos no período militar tinham como objetivo atender os interesses da economia de empresa, eficiência econômica e defesa do sistema capitalista. A política social esteve submetida ao critério de rentabilidade econômica, negligenciando a satisfação de necessidades básicas. Exemplos disto foram o Banco Nacional de Habitação - BNH , que passou a atender mais a classe média, o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS que era sustentado pela iniciativa privada e a política educacional que passou a exercer como principal função a preparação de recursos humanos para o desenvolvimento econômico. Além disto, as Agencias Internacionais intensificaram a interferência na definição de políticas sociais. (PEREIRA, 2002)

Para obter adesão frente às perdas de liberdades o governo militar buscou legitimação através da expansão de políticas sociais. Neste sentido em 1972 a cobertura previdenciária alcança as empregadas domésticas. Em 1974 cria-se a Renda Mensal vitalícia para os idosos pobres, no valor de meio salário mínimo para os que tivessem contribuído pelo menos um ano com a previdência. O Ministério da Previdência e Assistência Social foi criado em 1974, congregando a LBA. Os anos 1980 foram de conquistas democráticas em função das lutas sociais que culminaram com a constituição de 1988. As conquistas desta década já anunciavam a reforma democrática do Estado. (BEHRING BOSCHETTI, 2008)

No período de 1930 a 1980 ocorreram grandes transformações econômicas e sociais, aprofundadas pela urbanização das cidades, pela modernização, industrialização e crescimento econômico, o que acaba gerando a formação de um excedente de mão-de-obra. Parte da força de trabalho se vê excluída dos frutos do crescimento econômico, passa a constituir o setor informal da economia, á margem do sistema de proteção social dos inseridos no mercado de trabalho. Neste sentido o Estado redimensiona suas funções de forma a promoção de políticas de proteção social voltada à regulação do trabalho. (SILVA YASBECK, 2006).

Diante da mobilização da sociedade, na década de 1980, as políticas sociais se tornaram centrais e culminaram com a promulgação da Constituição federal de 1988. A Constituição previa maior responsabilidade do Estado na regulação e financiamento de políticas sociais, a universalização do acesso a benefícios e serviços, a ampliação do caráter distributivo da seguridade social, o controle da sociedade civil sobre as decisões estatais etc. Também houveram avanços em

outras áreas como na educação, através do princípio de universalização do ensino fundamental, erradicação do analfabetismo, gratuidade do ensino público em todos os níveis. Na saúde foi concebido o Sistema Único de Saúde – SUS, que incorporou a universalização do atendimento na área. (PEREIRA, 2002)

Dos anos 1990 até a atualidade o Estado tem entrado no redirecionamento das conquistas de 1988, propagando-se a campanha em torno das reformas, reformas estas orientadas para o mercado, pois as conquistas eram apontadas como causas da crise econômica. Desta forma, a intenção tem sido na direção de redução ou flexibilização dos direitos com o argumento da crise do Estado. O neoliberalismo acabou redimensionando o caráter das políticas sociais para a privatização, a focalização e a descentralização, componentes da reforma do Estado. (BEHRING BOSCHETTI, 2008)

A redução de direitos é argumentada tendo como base a crise fiscal, a qual transforma as políticas sociais em ações pontuais e compensatórias, onde a prevenção e a redistribuição se tornam limitadas. A política social através da privatização, focalização e descentralização acaba priorizando o atendimento dos mais vulneráveis, os mais pobres e em situação de maior risco. Neste sentido o que antes havia sido conquistado e poderia através da efetivação se tornar “Estado de Bem-estar -Social” com as políticas de ajuste cai em processo de retrocesso e o “cidadão de direitos se torna cidadão-cliente, consumidor de serviços e organizações”. (BEHRING, 2008, p.259)

Verifica-se através das análises que as políticas sociais são respostas à questão social, porém, ainda se está muito distante da existência de uma estrutura jurídica e política, organização social e popular, em que os direitos sociais e trabalhistas sejam tratados como direitos fundamentais, com políticas públicas a eles correspondentes. É preciso aprender muito com a resistência popular e com os movimentos sociais, porque não se pode somente considerar a vontade de grupos dominantes. É necessário concretizar as garantias constitucionais que sempre foram processo de disputa ao longo da história.

3.3 POLÍTICAS DE EMPREGO: FLEXIBILIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS?

Como se observa na história da sociedade a disputa pela garantia de direito sempre sofreu as influências da economia, da política e da cultura de cada época. As políticas públicas de emprego ganharam maior importância nas primeiras décadas do século XX, sob um contexto de desemprego em massa.

No Brasil as primeiras ações do poder público na área das políticas de emprego foram desenvolvidas a partir da Revolução de Trinta, quando os efeitos da Crise de 1929 se haviam generalizado. Desde então, a concentração da política se dá no campo da ampliação de empregos assalariados e não na proteção ao desempregado. A década foi de difusão da industrialização, inserção do país na economia mundial, o mercado de trabalho se tornou nacional e o assalariamento passou a ser predominante. (POCHMANN, 2006)

Em 1930 foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, por meio do Decreto nº 19.433, de 26 de novembro e, em 1932, foi instituída a Carteira de Trabalho e Previdência Social que se tornou documento obrigatório para toda pessoa que venha a prestar algum tipo de serviço a outra pessoa, seja na indústria, no comércio, na agricultura, na pecuária ou mesmo de natureza doméstica. Documento que reproduz a vida funcional dos trabalhadores e garante o acesso a alguns dos direitos trabalhistas como seguro-desemprego, benefícios previdenciários e Fundo de Garantia por tempo de Serviço - FGTS⁴.

Na década de 1940 foram constituídas as primeiras escolas do Sistema “S”⁵, contaminadas pelo nepotismo, nunca adquiriam forma de atendimento integral ao trabalhador desempregado. (GUILHON e LIMA, 2006)

Na década de 1960 foi instituído o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, alimentado por depósitos mensais efetuados pelas empresas em nome de seus empregados, no valor equivalente ao percentual de 8% das remunerações que lhes são pagas ou devidas; em se tratando de contrato temporário de trabalho com prazo

⁴ Ministério do trabalho e emprego, localizado em: <http://www.mte.gov.br/institucional/historia.asp>, pesquisado em 30/08/2009

⁵ Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial- SENAI, Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial- SENAC, Serviço Nacional de aprendizagem rural- SENAR, Serviço Nacional de Aprendizagem do transporte- SENAT e Serviço Brasileiro de Apoio à pequena e Média Empresa- SEBRAE.

determinado, o percentual é de 2%. O Fundo constitui-se em um pecúlio disponibilizado quando da aposentadoria ou morte do trabalhador, e representa uma garantia para a indenização do tempo de serviço, nos casos de demissão imotivada.⁶

...a primeira tentativa de criação de um seguro para o trabalhador desempregado foi feita apenas em 1965, com a Lei no 4.923/65 que criou o Cadastro Permanente de Admissões e Dispensas de Empregados e instituiu um plano de assistência ao desempregado. Esse benefício deveria ser custeado pelo Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD), com recursos provenientes da arrecadação de 1% da folha salarial da empresa e de uma parcela das contribuições sindicais. Para usufruir o benefício, o trabalhador deveria ter sido demitido sem justa causa ou por ocasião de fechamento total ou parcial da empresa. (CARDOSO JÚNIOR, 2006, p.08)

É importante ressaltar que este sistema de seguro também conferiu ao empregador maior facilidade na demissão dos empregados, visto que não precisaria arcar de uma só vez com a indenização, sendo gradativamente depositada no fundo. Ao utilizar o recurso da demissão e rotatividade da força de trabalho se instaura o fim da estabilidade no emprego, fazendo elevar a produtividade e contribuindo para o crescimento do lucro dos donos dos meios de produção.

Em 1970 é criado o Programa de Integração Social – PIS e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, com o objetivo de formação de patrimônio para o trabalhador e de estímulo à poupança interna. Através da criação desses fundos, instituiu-se o pagamento adicional de um salário mínimo por ano para os trabalhadores com carteira assinada que recebiam até cinco salários mínimos, o que ficou conhecido como abono salarial. Em 1975, criou-se o Sistema Nacional de Emprego – SINE, com o objetivo de prover serviços de intermediação de mão-de-obra, orientação profissional, qualificação profissional e geração de informações sobre o mercado de trabalho. (CARDOSO JÚNIOR, 2006)

A década de oitenta foi caracterizada por uma grave crise econômica, um processo inflacionário, pelo crescimento da pobreza e deterioração do emprego e da renda. Em 1986 nasce o seguro desemprego, sendo incluído na Constituição de 1988, a qual definiu um fundo específico de amparo. Em 1990 é criado o Fundo de

⁶ Ministério do Trabalho. Localizado em: <http://www.mte.gov.br/fgts/default.asp> pesquisado em 28/08/09.

Amparo ao Trabalhador - FAT, voltado para o financiamento de políticas de proteção. O FAT é um fundo especial, de natureza contábil-financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, destinado ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico. (BARBOSA, 2006)

A década de 1990, foi marcada pela globalização, redução do emprego fabril, aumento dos serviços, da informalidade e desregulamentação das relações de trabalho. Nesta época são implementadas ações voltadas ao desemprego como o Programa Nacional de Formação Profissional (PLANFOR), o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) o Programa de emprego (PROEMPREGO) e as iniciativas de empréstimos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDS). Entretanto essas iniciativas terminaram por não alterar o caráter fragmentado das políticas públicas. (POCHMANN, 2006)

Em 2003, foram criados dois novos programas, o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para a Juventude (PNPE), voltado para a inserção no mercado de trabalho de jovens entre 16 e 24 anos, de baixa renda e escolaridade criada em resposta ao problema do desemprego juvenil. O segundo programa, Programa de Economia Solidária, busca o fortalecimento da economia solidária, propondo-se a atuar com trabalhadores fora da relação de assalariamento, com propostas autogestionárias, sendo que as ações incluem o mapeamento dos empreendimentos existentes, a constituição de uma rede de incubadoras e o apoio a fóruns de articulação das redes de economia solidária. (CARDOSO JÚNIOR, 2006)

Percebe-se, ao longo da história das políticas de emprego, uma forte preocupação com as políticas passivas, aquelas que tendem a tornar mais tolerável o desemprego, com o objetivo de assistir financeiramente ao desempregado em detrimento das políticas ativas aquelas que buscam atuar diretamente sobre a oferta de trabalho, bem como uma reprodução de políticas anteriores, sem, no entanto superar os traços históricos de desigualdade no mercado de trabalho. (GUILHON LIMA, 2006)

Muitas das Políticas de Emprego julgam que os problemas do desemprego são relativos à capacitação, no sentido de que existem vagas, mas as mesmas não são preenchidas pela falta de formação profissional. Verifica-se, no entanto, que na maioria das vezes não existem vagas no mercado nem para os já capacitados,

assim a diminuição do desemprego é reduzida com as políticas voltadas somente para a capacitação dos trabalhadores.

As políticas de emprego adotadas desde 1990 não conseguem responder à desestruturação do mercado de trabalho. Os princípios neoliberais de redução de custo do trabalho, flexibilização dos contratos e diminuição dos gastos sociais aumentam a limitação da efetividade da proteção social, exigindo uma reformulação da política. (POCHMANN, 2006)

Evidencia-se uma associação do seguro-desemprego, qualificação e intermediação de mão-de-obra com programas de geração de renda, no entanto, em decorrência da dinâmica capitalista vigente, a qual não é favorável à autonomia e sustentabilidade, devido ao ambiente de desestruturação do trabalho e formas de organização, essas iniciativas tornam-se ineficientes. (BARBOSA, 2006)

É importante avaliar se as alternativas que estão surgindo na área de políticas públicas estão reproduzindo o que é moldado pelo sistema capitalista, não obtendo assim respostas positivas frente à questão social. E como na década de 1990 a política de Assistência Social também passa a preocupar-se com o trabalho sendo que a LOAS, em seu artigo 2º inciso terceiro, refere à promoção e integração ao mercado de trabalho e a PNAS (2004) também ressalta a política de sobrevivência e a inclusão produtiva e com o agravamento da questão social ligada ao trabalho se faz necessário pensar a política de inclusão produtiva como um direito social.

3.4 POLÍTICA DE ASSISTENCIA SOCIAL: A IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS

A partir da Constituição Federal de 1988, a Assistência Social passa a ter uma nova concepção, sendo incluída no âmbito da Seguridade Social, juntamente com a Previdência Social e a Saúde, tendo caráter de política social pública.

Em conformidade com a Constituição Federal de 1988 em 07 de dezembro de 1993, é regulamentada a lei nº. 8742, Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, a qual define a assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado, Política de Seguridade Social não contributiva.

Fruto de ampla mobilização de atores sociais em 2004 é aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS a Política Nacional de Assistência

Social de 2004 - PNAS/2004, que estabelece princípios e diretrizes para a implantação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Segundo a PNAS (2004) a Assistência Social configura-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo e deve priorizar a família e seus membros, a partir do seu território de vivência. Aponta neste sentido seu caráter de proteção social.

Segundo Pereira (2006) a Proteção Social é um conceito amplo que engloba a seguridade social, o asseguramento e as políticas sociais. Para a referida autora a seguridade é um sistema de segurança contra riscos, circunstâncias, perdas e danos sociais que afetam negativamente as condições de vida dos cidadãos, já o asseguramento são as regulamentações legais que garantem a seguridade social como direito. E as políticas sociais são políticas públicas que visam concretizar o direito à seguridade social, por meio de um conjunto de medidas, instituições, profissões, benefícios, serviços e recursos programáticos e financeiros.

Silva (2004) analisa a política social como uma “arena de confronto” onde existem diversos “interesses contraditórios”, refere que a contradição está com as políticas econômicas as quais objetivam o lucro e a acumulação, já as políticas sociais buscam a “primazia as necessidades sociais”.

A PNAS (2004) apresenta tipos de segurança como: a segurança de sobrevivência, que segundo a mesma, não é uma compensação, mas a garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independente de suas limitações para o trabalho ou diante do desemprego. A segurança de acolhida opera com a provisão de necessidades humanas como os direitos à alimentação, ao vestuário e ao abrigo. A segurança de convívio supõe a não aceitação de situações de reclusão e de situações de perda das relações.

Diante do desemprego e precarização do trabalho, se amplia o campo de ação da Assistência Social. Além dos pobres, inaptos para a produção, o campo deverá abranger os desempregados. Isto porque na sociedade capitalista a única alternativa de subsistência seria através da venda da força de trabalho. (MOTA, 2008) O desemprego fez com que muitos trabalhadores perdessem a possibilidade de vínculo com a Previdência, através das contribuições, assim o sistema de proteção social teve que acionar outras redes de segurança como a Assistência

social, desde que mecanismos de mercado fossem sutilmente adotados. (PAIVA, 2006)

... com um público-alvo originalmente circunscrito aos grupos sociais sem vínculo com o mercado de trabalho, a assistência social passa a ser fortemente pressionada pelos trabalhadores e suas famílias, afetados pelo desemprego, ainda que em idade ativa e em gozo das suas habilidades. Suprir deficiências em áreas sem tradição de cobertura previdencial, como no caso de jovens em primeiro emprego, que nunca contribuíram para a previdência social, e, portanto, não poderiam acessar o seguro-desemprego... é um exemplo clássico do novo campo. (PAIVA, 2006, p. 17)

Como se viu ao longo do estudo o trabalho, suas condições e relações tem centralidade na constituição de políticas sociais, não é diferente com a Assistência Social, diante do cenário de transformações sociais a seguridade social vai se adequando, embora também influenciada pelas questões de ajustes e reformas impostos pelo sistema neoliberal.

Na sociedade capitalista a reprodução da própria vida tem como única alternativa a venda da força de trabalho e os salários como meio de acesso aos bens e serviços necessários a subsistência, através do mercado. Na esfera política, esta condição resvala para a regulação das relações de trabalho, para a cultura do trabalho assalariado, dos riscos sociais do trabalho e da própria ação dos movimentos político-organizativos dos trabalhadores. (MOTA, 2008, p.17)

Junto a estes processos, as políticas de seguridade Social tornam-se aparelhos de proteção de riscos e vulnerabilidades produzidos neste sistema no sentido de ampliar as ações antes restritas àqueles inaptos para o mercado de trabalho, mas ao mesmo tempo em que amplia o campo impõe condicionalidades de acesso.

A Política Pública de Assistência Social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades tendo como objetivos promover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, contribuir com a inclusão dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais, assegurando que as ações tenham centralidade na família. Organiza a Assistência Social segundo proteções afiançadas: a proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades, aquisições e o fortalecimento de

vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação ou fragilização de vínculos afetivos. (PNAS, 2004).

São considerados serviços de Proteção Básica os que potencializam a família fortalecendo seus vínculos, visando à convivência, a socialização, o acolhimento e a promoção da integração ao mercado de trabalho como: programas de atenção à família, programas de inclusão produtiva, serviços sócioeducativos etc. (PNAS, 2004). Os serviços de Proteção Social Básica são executados no Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, espaço físico organizado com critérios espaciais e operacionais nos territórios para atendimento dos usuários.

A implantação dos CRAS está se dando de forma lenta, com diversos entraves, como a dificuldade de territorializar, construir o espaço físico adequado, equipá-lo com o necessário para o atendimento e contratar o quadro técnico. Devido a isto muitos CRAS funcionam em locais inadequados, sem o espaço físico necessário, sem equipamentos e com quadro técnico truncado.

Já a Proteção Social Especial é a modalidade de atendimento dirigida às famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco por ocorrência de abandono, maus tratos, abuso, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. São serviços que requerem acompanhamento individual, e maior flexibilidade nas soluções protetivas. (PNAS, 2004) A Proteção Social Especial é executada nos Centros Especializados da Assistência Social – CREAS. Na implantação dos CREAS verifica-se a mesma dificuldade já referida nos CRAS.

Os níveis de proteção estão organizados de maneira a contribuir na gestão do sistema, entretanto é necessário pensar como estão sendo viabilizadas condições sustentáveis que garantam o acesso aos níveis de proteção previstos. É importante ressaltar que a política de assistência social ainda não possui um percentual mínimo de repasse de recursos diferente de outras políticas como saúde e educação. Por isto ainda faltam recursos para a implantação dos CRAS, CREAS, contratação de quadro técnico, aquisição de equipamentos necessários etc.

O orçamento da Seguridade Social integra as ações de Previdência Saúde e Assistência social e enfrenta dificuldades desde sua criação. A Constituição de 1988

determinou a criação de um orçamento com recursos próprios e exclusivos, distinto daquele que financia demais políticas de governo, mas isto não se efetiva. Além disto, os benefícios previdenciários do regime geral da previdência social absorvem mais da metade do orçamento da seguridade social, em seguida vem o fundo Nacional de Saúde que fica com 13% do orçamento. O Fundo Nacional de Assistência Social vem crescendo saltando de 2,06% para 4,00% em 2005. Entretanto os fundos de Assistência, Saúde e Previdência juntos, ficam em média, com 75% do orçamento da seguridade social sendo que 25% são utilizados pelas unidades orçamentárias dos ministérios correspondentes. Ainda analisando o financiamento da seguridade Social percebe-se que os recursos são arrecadados por tributos cobrados principalmente aos cidadãos de menor renda, visto que entre as contribuições destacam-se a Contribuição dos empregadores e Trabalhadores, a contribuição Provisória sobre movimentação Financeira - CPMF e a Contribuição sobre lucro – CSLL. A contribuição sobre o Patrimônio é insignificante não chegando a 3%, sendo que o único imposto federal sobre o patrimônio é o Imposto sobre Propriedade Territorial Rural – ITR, assim a Seguridade Social acaba sendo financiada indiretamente por seus próprios beneficiários e diretamente pelos contribuintes da previdência social. Além disto, a Política tributária brasileira a partir de acordos com o Fundo Monetário Internacional, assegurou o controle da inflação através do endividamento público, garantindo a transferência de renda da economia para o capital bancário (BOSCHETTI SALVADOR, 2006). Portanto o financiamento da Seguridade de Social necessita ser discutido e revisto para que se garanta o que foi previsto pela Constituição e de que não se onere somente aqueles que mais necessitam dela.

A PNAS é materializada através do Sistema Único de Assistência Social, que é a materialização de lutas históricas de trabalhadores sociais, intelectuais, cidadãos e organizações não-governamentais das décadas de 1980 e 1990. O significado do SUAS é configurado pela noção de direito. (LOPES, 2006)

O SUAS não é um programa, mas uma nova ordenação da gestão da assistência social como política pública. O SUAS é uma racionalidade política que inscreve o campo da gestão da assistência social, uma das formas de proteção social não

contributiva, como responsabilidade do Estado a ser exercida pelos três entes federativos que compõem o poder público brasileiro. (SPOSATI, 2006, p. 112)

O SUAS é a forma de gestão da Política de Assistência que está sendo implantada em todo o país, objetiva proporcionar as famílias em vulnerabilidade social e pessoal garantias de maior acesso aos programas sociais. É composto por serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito da assistência social, prestados através de convênios com organizações sem fins lucrativos ou por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais.

De acordo com a PNAS (2004) o SUAS é um modelo de gestão para todo o território nacional, que consolida o disposto pela LOAS, definindo e organizando os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial.

Os eixos estruturantes do modelo de gestão do SUAS são: Matricialidade sociofamiliar, descentralização, territorialização, novas bases para a relação Estado e Sociedade Civil, Financiamento, Controle Social, Participação popular, Política de Recursos humanos, Informação, Monitoramento e Avaliação.

A Matricialidade sociofamiliar visa organizar os serviços com foco de atenção à família. A PNAS (2004) conceitua a família como um espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização, provedora de cuidados a seus membros. Segundo Mendes et al (2006, p.19): "... merecem discussão aprofundada questões como a matricialidade sociofamiliar, para que não se retroceda a processos de culpabilização da família pelas situações de vulnerabilidade..."

Apesar do foco da gestão ser a matricialidade sociofamiliar buscando a superação da focalização e segmentação ainda percebem-se ações e o próprio repasse de recursos é segmentado e focalista, desta forma ainda o propósito estaria restrito a situações extremas contrariando o próprio objetivo da política que seria universal.

Os profissionais foram e ainda estão sendo capacitados na lógica do ajuste, isto é, da focalização. As políticas são voltadas as vítimas mais visíveis do ajuste

neoliberal, os mais pobres, vulneráveis e em situação de risco. A focalização tem sido alimentada pela restrição de recursos financeiros para a seguridade e assistência social. (BEHRING, 2008)

A descentralização segundo a PNAS (2004) efetiva a partilha de poder entre o Estado e as coletividades locais, através do comando único as ações realizam-se de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas aos Estados, Distrito Federal e municípios (LOAS, art. 11º). A descentralização:

Rompe na sua primeira diretriz com a forma centralizada no governo federal na execução de programas sociais, introduz a necessidade de que haja um partilhamento de poder entre os governos federal, estadual e municipal e aponta a necessidade da esfera municipal ser o lócus privilegiado da formulação da política. (COUTO ET EL, 2006, p.30)

Para Prates et el (2006) o processo de descentralização é muito recente e precisa ser problematizado, já que existem pontos positivos e negativos. Aponta como positivo o protagonismo do poder local e negativo as pressões nos interesses da coletividade.

Um dos pontos que precisa ser avaliado é o repasse de muitas obrigações aos municípios sem dar suporte para que estes consigam executar o que lhes compete, é importante que a descentralização não recaia no processo de municipalização dos serviços o que acarretaria diversas dificuldades na execução da política.

Carvalho (2006) refere que descentralização, algumas vezes acaba esvaziando muitas responsabilidades dos entes estadual e federal deixando muitos encargos aos municípios, além disto, o pacto federativo funciona de forma truncada, na qual a União fica com 59%, os Estados com 24,9% e os municípios com 16,1% da arrecadação nacional. Os municípios padecem com a ausência de recursos próprios para dar conta de suas responsabilidades.

O sentido da descentralização na PNAS não quer dizer municipalização, nem desresponsabilização do Estado, mas ruptura do monopólio das decisões pelo governo central de modo a possibilitar maior presença dos entes federados nas

decisões. Mas diante do sistema neoliberal este processo foi se mesclado com concepções de desresponsabilização e privatização da responsabilidade estatal.

Com o processo de descentralização os municípios foram reconhecidos como entes federativos com autonomia e competência para organizar e prestar serviços e benefícios. Entretanto o nível federal passou a transferir aos estados e, principalmente, aos municípios um conjunto de responsabilidades na gestão de programas sociais, ao mesmo tempo não garantiu aos mesmos, condições para o cumprimento de suas responsabilidades. O desafio para a política de Assistência social seria aumentar a capacidade institucional de estados e municípios para que possam executar de forma eficaz as tarefas que lhes cabem. (CNAS, 2007)

Portanto não é um processo simples, demanda a observância de algumas condições como uma política clara e contínua, o que supõe uma coordenação com boa capacidade de condução; adequada proporção entre descentralização fiscal e descentralização de competências e encargos; a construção de capacidades administrativas, nas quais os níveis descentralizados consigam operar os programas; é necessário também a introdução de sistemas ágeis de monitoramento, avaliação e circulação da informação. (DRAIBE, 1997)

Quanto à territorialização a PNAS (2004) refere esta como necessária devido à densidade populacional e seu alto grau de heterogeneidade. A territorialização busca identificar os problemas concretos e exige um exercício de revista a história, ao cotidiano e ao universo da população que vive no território.

A territorialização aparece como elemento articulador do sistema, visa assim construir uma oferta capilar de serviços baseados na lógica da proximidade do cidadão e localizar os serviços nos territórios com maior incidência de vulnerabilidades e riscos sociais para a população. (COUTO, ET EL 2006, p.34)

Mota (2008, p. 194) ainda refere sobre o território os cuidados que se deve ter com relação ao levantamento de dados sobre a realidade local, visto que “o real pode não ser objeto de aproximações sucessivas, mas de uma simples manipulação dos dados disponíveis”.

A Norma Operacional Básica do SUAS - NOB-SUAS (2005) refere como instrumentos de gestão o Plano de Assistência Social, o Orçamento, o Planejamento, a Informação, o monitoramento e a avaliação. O plano de assistência

social é um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da PNAS. O financiamento se dá de forma direta mediante aporte próprio e repasse de recursos fundo a fundo.

O repasse regular fundo a fundo instalado pelo SUAS, quebrando o velho trato triangulado de convênios (com a mediação de entidades sociais), é de imenso avanço para o modelo de financiamento federal até então vivenciado. A norma SUAS trata dos critérios de partilha de modo à equalizar, priorizar e projetar a universalização da cobertura pela política de assistência social. (SPOSATI, 2006, P.110)

O problema, muitas vezes, é que o planejamento não sai do papel. As ações previstas continuam executadas de acordo com o paternalismo do gestor, para o qual não é interessante que a política seja vista como um direito, mas sim como um favor, para que possa, por ele cobrar a troca de voto. O problema em questão não é, portanto, o planejamento, mas a operacionalização do que é planejado. Seria importante que a população usuária da política realizasse o monitoramento e a avaliação dos programas e serviços prestados, de forma que pudessem cobrar sua efetivação. Quanto ao repasse fundo a fundo é importante lembrar que este só é realizado pela instância federal, o Estado continua realizando o repasse através de convênios, não cumprindo sua parte na implementação do SUAS.

O Controle social se dá através de instâncias de deliberação e pactuação, sendo que se caracterizam como instâncias de negociação e pactuação as denominadas Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e a Comissão Intergestores Bipartite (CIB), as quais têm caráter deliberativo no âmbito operacional da gestão da política. Existem ainda as instâncias de articulação de participação como o Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social - CONGEMAS e o Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social- FONSEAS. Mas os espaços considerados fundamentais para a democratização da política são os conselhos e conferências. Estas são espaços privilegiados de efetivação do Controle Social, que é um instrumento de gestão democrática com o objetivo de monitorar, fiscalizar e avaliar a política.

Quanto aos conselhos e conferências o que se percebe é a pouca participação dos usuários da assistência, porque na grande maioria das vezes estes são representados por entidades assistenciais. Outra questão é falta de informação

dos conselheiros cuja maioria não sabem da importância da participação no conselho. Por isto é importante que o controle social seja potencializado.

Buscando uma maior problematização sobre o tema do controle Social o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS convocou a VII Conferência Nacional de Assistência Social, com o tema central: “Participação e Controle Social no SUAS”. Com A Constituição de 1988 a Sociedade Civil passa a exercer o controle sobre o Estado, conforme artigo 204, “a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle social das ações em todos os níveis”. Desta forma a Conferência vem a fortalecer a cultura democrática no campo da Assistência social.

A política de recursos humanos define uma equipe multiprofissional básica para os serviços e programas. A proposta de regulamentação de política de gestão do trabalho está disposta na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS - NOB-RH/SUAS, aprovada pelo CNAS por meio da resolução nº269 de dezembro de 2006. O desafio é consolidar a equipe e um perfil técnico voltado para a garantia de direitos e compromisso com as relações democráticas.

Behring (2008) enfatiza que estas medidas de contratação de pessoal, capacitação, aquisição de espaços físicos, material de consumo significativo e bens de capital para a implantação dos CRAS e CREAS geram várias tensões com a política econômica e a desestruturação do Estado preconizada pelo neoliberalismo. Neste projeto existem contradições, é necessário ter cuidado para que estes espaços não se tornem uma espécie de “plantão da pobreza”.

A informação, monitoramento e avaliação no SUAS dizem respeito ao suporte técnico e tecnológico que compõe o sistema informatizado denominado SUAS-WEB. Este instrumento tem a função de definir estratégias de produção, armazenamento, organização, classificação e disseminação de dados. O monitoramento e a avaliação permitem um acompanhamento permanente do processo, verificando se o planejamento corresponde aos indicadores sociais. (GUIMARÃES ET EL, 2006)

Este é um sistema novo, e muitas das estratégias de monitoramento e avaliação utilizadas não demonstram a realidade vivida pela política, muitos dos

indicadores não partem da realidade vivenciada pelos municípios, generalizam a realidade de forma a não indicar precisamente o que é necessário avaliar.

Esta assertiva nos obriga a refletir sobre a dimensão investigativa da prática profissional na medida em que a mera organização de dados e registros não garante o desenvolvimento de um processo sistemático de investigação e produção de conhecimento sobre a realidade que orientam novas proposições e atualizações da Política de Assistência. (MOTA, 2008, p. 194)

Os serviços socioassistenciais no SUAS são organizados segundo a vigilância, defesa e proteção social. A vigilância social refere-se à produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade. Já a proteção refere-se a segurança de sobrevivência ou de rendimento. A defesa social refere-se à proteção social básica e a especial que devem ser organizadas de forma a garantir aos usuários o acesso ao conhecimento dos direitos socioassistenciais e sua defesa. (PNAS, 2004)

Entre diversos fatores que necessitam ser analisados sobre a política, a universalidade é um deles. Como pode uma política ser universal se a seletividade é feita pelo corte de renda, como então priorizar o atendimento das pessoas em maior vulnerabilidade e risco? Tem-se que analisar também o viés das limitações financeiras que oferece uma explicação para a seletividade, mas não a justifica.

Segundo Paiva (2006) o desemprego e a expulsão de diversos trabalhadores dos programas previdenciários contributivos, como a previdência social, fizeram com que as pressões por serviços sociais não contributivos como a assistência social aumentassem. Tornando necessário ações coletivas, envolvendo diferentes atores sociais, articulando saberes e experiências para assim descobrir novas formas de atuação, tornando imprescindível a intersectorialidade entre as políticas públicas. Entretanto em consequência a este aumento também foram efetuadas mudanças no desenho dos programas e abrangência dos mesmos, reforçando a seletividade do público a ser atendido.

A contraposição entre universalidade e o princípio da seletividade por renda tem, pois, base econômica, mas também ideológica. É portanto, exógena à própria política social, se for caracterizada pelas necessidades e seguranças que deve afiançar e por seus objetivos finalísticos. Há um viés instrumental nessa lógica, que parece encerrar-se nas limitações financeiras, mas é sobretudo de natureza conceitual. (PAIVA, 2006, p. 22)

A focalização é justificada, muitas vezes, pela questão do aumento da população em situação de pobreza e escassez de recursos. Argumenta-se sobre a necessidade implantar políticas mais eficientes e efetivas na utilização e canalização de recursos para os mais pobres e mais vulneráveis, entretanto essa prática coloca a priorização da eficiência em detrimento dos direitos sociais. Na verdade o que se contrapõe aos princípios de universalidade é o ideário neoliberal, no qual as políticas públicas deixariam de priorizar a sociedade como um todo, para seguir a lógica do custo-benefício. (MACHADO, 2006)

É importante, também, perceber que o caráter da política de assistência social como não contributiva bate de frente com o atual sistema mercantilista que temos. A política vem para desmercadorizar a assistência, mas, porque ainda, esta tem como referência somente a pobreza? Esta forma de gestão vem de encontro com as políticas neoliberais, a idéia de um estado mínimo e um mercado livre, que continua cuidando dos que tem poder de compra e o Estado das pessoas em situação de vulnerabilidade social.

...o Estado amplia o campo de atuação da assistência... Ou seja, em tempos de crise, a assistência social incide tanto junto aos pobres e miseráveis, como aos desempregados, os desqualificados para o mercado de trabalho, além dos tradicionalmente considerados inaptos para produzir. Em consequência, limita o acesso, impondo critérios a exemplo da renda, cujo limite é de $\frac{1}{4}$ de salário mínimo e provendo, como afirmamos anteriormente, as políticas de exceção. Nesta linha poder-se-ia argumentar que a assistência estaria assumindo a condição de política estruturadora das demais políticas sociais, como emprego e renda, qualificação profissional, dentre outras. (MOTA, 2008, p.189)

A focalização dos serviços, programas e projetos sobre os segmentos mais vulneráveis, diante do sistema capitalista, acaba não atingindo o objetivo de oferecer maior atenção aos grupos mais penalizados, mas viabilizando uma política excludente na proporção em que adota características assistenciais e compensatórias. (GUILHON LIMA, 2006)

O despreparo técnico, junto às condições de trabalho impostas pelo sistema capitalista, às condições de infra-estrutura, institucionais, de entendimento da política por parte dos gestores, impossibilita a implementação do SUAS conforme os

princípios legislados, este processo requer ainda um maior fortalecimento para a efetiva compreensão do planejamento, gerenciamento, controle social, participação da população de forma que o que foi legislado seja realmente efetivado.

No Rio Grande do Sul a implementação do SUAS enfrenta alguns desafios entre os quais o governo do Estado não estar cumprindo com suas responsabilidades como o co-financiamento da proteção social básica e o aporte de recursos fundo a fundo. O Programa de maior destaque no âmbito da assistência no estado é o Programa Emancipar, mas este é um programa de governo, realizado mediante convênio.

Mesmo com estas dificuldades os municípios estão implantando o SUAS. Conforme dados do Ministério do Desenvolvimento Social - MDS apenas 8,9% dos municípios não estão habilitados, 16,2% estão em gestão inicial, 69,8% em gestão básica e 5,0% gestão plena. Existem 154 CRAS implantados, 63 CREAS, 451,5 mil famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família e 5,6 mil jovens atendidos pelo Projovem Adolescente. (MDS, 2009⁷)

Os Assistentes Sociais participaram e ainda participam ativamente na implantação deste sistema seja na execução da política propriamente dita como também na atuação nos conselhos, participação em conferências e na produção de conhecimento na área de Políticas Sociais etc.

Para estes profissionais além da complexidade do sistema conforme exposto, ainda enfrentam-se o desafio de implementá-lo num contexto contraditório, no qual os avanços constitucionais materializados nas legislações e normas, são pressionados pelo modelo neoliberal. Mas os profissionais Assistentes Sociais orientados pelo projeto ético-político têm o compromisso com a luta pela efetivação dos direitos através de políticas sociais. Para isto é fundamental a problematização da política. (MENDES et al, 2006)

Através da descrição da gestão do SUAS percebe-se traços da gestão contemporânea. O referido sistema não pretende ser apenas um sistema de gerenciamento de ações, mas efetivar a organização relacionada à cultura, a política, ao social e pautada pela participação através do Controle Social. Entre os

⁷ Dados encontrados no Site do MDS: <http://www.mds.gov.br/sites/mds-em-numeros/paginas/regioes/sites/mds-em-numeros/paginas/estados/rio-grande-do-sul>. Pesquisado em: 22/11/09.

avanços deste sistema pode-se citar que as ações são organizadas a partir de uma nova lógica, por níveis de complexidade, não mais por segmentos, também a formulação da NOB/RH, a expansão da rede socioassistencial através da implantação dos CRAS nos territórios; a instituição do repasse regular fundo a fundo; a gestão compartilhada buscando a cooperação e articulação das ações; o aumento dos investimentos na área da assistência. Entretanto a Política se desenvolve em meio à lógica neoliberal e acaba sendo influenciada por esta em diversos aspectos, assim, é importante perceber os avanços, mas também os entraves de forma a analisá-los e colaborar para sua transposição.

3.5 A PNAS E O SUAS: A BUSCA PELA INCLUSÃO PRODUTIVA

No processo de implantação do SUAS verifica-se a ampliação do campo de ação da Política de Assistência Social, que diante do desemprego e precarização do trabalho passa a viabilizar alternativas de inclusão produtiva. Segundo o CNAS (2007) se está implantando uma rede de proteção social integrando as políticas de segurança alimentar e nutricional, transferência de renda e inclusão produtiva. A PNAS busca materializar as premissas da LOAS quanto aos seus artigos: 2º inciso III “promoção da integração ao mercado de trabalho” e 25º “iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições de subsistência”.

Verifica-se diante dos novos desafios impostos pelo capitalismo que os mecanismos de proteção aos trabalhadores desempregados se mostraram insuficientes o que tornou premente a criação de outros programas e políticas de atendimento a este público, entre as quais a Política de Assistência Social. (GUILHON LIMA, 2006)

Com este propósito a PNAS (2004) faz referencia a segurança de sobrevivência, que segundo esta não seria uma forma de compensação, mas a garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independente de suas limitações para o trabalho ou diante do desemprego. A PNAS propõe também a integração das políticas acima citadas de forma a buscar a garantia na melhoria das condições de vida da população.

A PNAS (2004) considera a Inclusão Produtiva como um serviço de proteção social básica e a NOB/SUAS (2005) pondera como responsabilidade da gestão executar programas e projetos de promoção da inclusão produtiva, entretanto não definem o termo, nem parâmetros para estes projetos na Assistência Social. A inclusão produtiva é definida somente no edital da Secretaria Nacional de Assistência Social⁸:

A inclusão produtiva consiste, no seu sentido mais operativo, no esforço para a mobilização das capacidades sociais e produtivas das comunidades, buscando induzir ou provocar um processo de desenvolvimento por meio de projetos integrados de educação sócio-profissional, cidadã e ético-política, investimentos em capital para possibilitar o acesso aos meios de produção e assistência técnica. O ponto de partida é o fortalecimento das formas de organização e iniciativas de produção no território, garantindo novos meios e capacidades coletivas de produção e gestão, com respeito e preservação das formas organizativas, do patrimônio cultural e artístico das comunidades e do meio ambiente, conforme orientação da LOAS. Nesse sentido, as ações de inclusão produtiva buscam a ampliação da capacidade de autogestão econômica e social das comunidades, por meio da vivência e troca de experiências sobre formas coletivas de organização da produção, a promoção de arranjos produtivos viáveis e sustentáveis, reconhecendo o papel de protagonista ativo das comunidades na promoção do seu próprio desenvolvimento. (Edital nº 001/SNAS/MDS, 2007, p.3)

Esse edital focaliza como beneficiários dos programas e projetos de inclusão produtiva os beneficiários dos programas de transferência de renda (bolsa família e BPC⁹), a população jovem (16 a 24 anos) e indivíduos e famílias em situação de rua. Amplia o significado da inclusão produtiva para o fortalecimento dos vínculos sociais, familiares e comunitários, objetivando o desenvolvimento da autonomia e protagonismo, bem como a melhoria na qualidade de vida.

Pode-se dizer que a inclusão produtiva materializa-se através de programas e projetos de enfrentamento a pobreza visto que estes conforme Art. 25, da LOAS compreendem o investimento econômico e social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria de condições de subsistência, qualidade de vida e organização social.

⁸ Edital encontrado no site do MDS: www.mds.gov.br/suas/.../edital-ip-psb_001_snas_mds_-_2007.pdf, Normas para Cooperação Técnica e Financeira na Implementação de Projetos de Promoção da Inclusão Produtiva, no Âmbito do SUAS, em 2007. Pesquisado em: 30/08/09

⁹ Benefício de Prestação Continuada, benefício previsto na LOAS, para idoso e pessoa com deficiência cuja renda familiar per capita seja inferior a ¼ do salário mínimo nacional.

Observa-se a ligação da inclusão produtiva em diversas ações e programas da assistência social como, por exemplo, o Programa de Atenção Integral a Família – PAIF, que expressa um conjunto de ações relativas à acolhida, informação, orientação e inserção em serviços da assistência social, tais como socioeducativos e de convivência, encaminhamentos a outras políticas, promoção de acesso à renda e acompanhamento sociofamiliar. O objetivo do programa é contribuir para a prevenção e o enfrentamento de situações de vulnerabilidade e risco social; fortalecer os vínculos familiares e comunitários; promover aquisições sociais e materiais às famílias; e fortalecer o protagonismo e a autonomia. (MDS, 2009) As atividades de inclusão produtiva neste programa acontecem na maioria das vezes através de capacitação, cursos e oficinas de geração de renda etc.

Outro programa que expressa ligação com a Inclusão produtiva é o Projovem Adolescente destinado aos jovens de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos. É um programa de proteção social básica, um serviço socioeducativo com a finalidade de criar mecanismos para garantir a convivência familiar e comunitária, condições para a inserção, reinserção e permanência do jovem no sistema educacional. Apesar de não desenvolver com os jovens atividades de inclusão produtiva, o programa na sua metodologia envolve dois ciclos, no primeiro são trabalhados temas transversais, oficinas de esporte, lazer, cultura e arte e no segundo ciclo são realizadas atividades socioeducativas sobre formação técnica geral, conhecimentos sobre o mundo do trabalho e orientação profissional. (MDS, 2009)

O programa Bolsa Família é um programa de transferência de renda cujo objetivo é combater a fome e a pobreza e ao mesmo tempo promover o acesso dessas famílias aos serviços públicos de saúde, educação e assistência social. Integrado a diferentes políticas públicas o programa criou ações complementares entre as quais a ampliação da escolaridade de jovens e adultos, atividades de capacitação profissional e geração de trabalho e renda. Através do Índice de gestão Descentralizada – IGD os recursos podem ser aplicados em atividades complementares. Além disto, o público prioritário do PAIF seriam as famílias inseridas no Programa Bolsa Família. (MDS, 2009)

Visando a Inclusão produtiva foi criada pelo MDS a Secretaria de Articulação institucional e Parcerias – SAIP, propondo gerar possibilidades de articulação e integração de forma a criar ou ampliar as possibilidades de inclusão produtiva para

peças inscritas no cadastro único. A articulação de parcerias e um serviço do ministério e compete à SAIP promover articulações com a sociedade civil organizada e com o setor empresarial, de forma a potencializar os programas do MDS, propiciando maior agilidade, eficiência e evitando sobreposições de ações. (MDS, 2009)

Verifica-se a forte presença da Inclusão Produtiva na Política de Assistência Social, entretanto nenhum dos documentos pesquisados refere parâmetros sobre sua organização e desenvolvimento na Assistência Social, apenas referem à promoção da Inclusão Produtiva. Percebe-se, a inclusão produtiva na Política de Assistência social, como um tema novo, definido há cerca de três anos e ainda sem clareza de sentido, ou com diversas significações. Com relação às ações percebe-se que nos CRAS realizam-se atividades nomeadas de inclusão produtiva, porém nos documentos e legislações não existe nada quanto a sua organização e estrutura na Assistência social.

Portanto é importante que a Inclusão Produtiva precisa ser mais bem delimitada de forma que fiquem esclarecidas onde terminam as responsabilidades das políticas do Trabalho e da Previdência e onde começam as da Assistência Social. É fundamental, que as seguranças previstas pela PNAS sejam palpáveis e assimiladas como direito, como parte da política. (REIS e PESTANO, 2006)

Devido a isto, se faz necessário analisar as alternativas de geração de renda ofertadas pelo SUAS através da inclusão produtiva, observando se as estratégias utilizadas não são limitadas, individualistas ou, se não acabam tornando-se uma forma alienada de trabalho não garantindo sequer a sobrevivência do indivíduo, quiçá a satisfação pelo trabalho. A perspectiva deste trabalho é que as alternativas de geração de trabalho e renda não significam apenas proporcionar a sobrevivência, mas também proporcionar mudanças nas relações sociais, culturais, de comportamento e atitude.

4 PERCURSO METODOLÓGICO DA INVESTIGAÇÃO

O Presente capítulo contempla o ciclo metodológico da pesquisa, incluindo a importância do método, o planejamento da pesquisa através dos procedimentos técnicos utilizados e sua operacionalização. Apresenta-se, também, as características dos sujeitos da pesquisa, de forma a localizar o estudo de acordo com a realidade local.

É importante ressaltar que o método e a metodologia utilizada contribuíram satisfatoriamente para a análise da realidade estudada.

4.1 A IMPORTÂNCIA DO MÉTODO NA PESQUISA

A pesquisa pode ser entendida como um processo e um instrumento de intervenção importante para qualificar o olhar sobre a realidade visto que contribui para o levantamento do problema de forma a buscar propostas de ação. Segundo Minayo (1999) a pesquisa é atividade básica das ciências na sua indagação e descoberta da realidade, é atitude e prática teórica de constante busca que define o processo como inacabado e permanente.

A pesquisa é imprescindível para o Serviço Social, pois a investigação é uma combinação dialética de experiência e raciocínio que visa apreender a realidade, desvendando o objeto de trabalho, contribuindo para a ampliação do conhecimento e também para o reconhecimento das resistências construídas pelos sujeitos sociais diante da questão social.

O Serviço Social tem em sua natureza a pesquisa como meio de construção do conhecimento. Ao ser incorporada à prática profissional permite uma auto-análise, uma revisão permanente das atividades executadas, através deste processo o Assistente Social adquire um profundo conhecimento crítico acerca da dinâmica societária e dos objetivos do processo de trabalho.

O objeto das ciências sociais é histórico, isto significa que a sociedade existe em um determinado espaço, configurado no presente, marcado pelo passado e projetado para o futuro, portanto a provisoriedade, o dinamismo e a especificidade são características no desenvolvimento das teorias sociais (MINAYO, 1994).

O presente estudo se orienta pelo enfoque dialético crítico que se caracteriza por reconhecer o sujeito como unidade em processo, em movimento, buscando mais do que apenas conhecer a realidade, mas analisar, desvendar o que não é visto, não está explícito. O enfoque dialético crítico é inspirado na teoria marxista, trabalha com dados qualitativos, buscando desvendar os processos sociais através da contradição.

Martinelli (2000, p.17) define a dialética “Como pensamento crítico, capaz de desmascarar o real, capaz de desvendar caminhos”, constituindo-se em uma concepção científica do movimento, criando e recriando-se na diferença, na diversidade.

Lefebvre (1983) afirma que a dialética joga com aspectos do conteúdo da vida, onde todo o pensamento avança graças às contradições, o pensamento é movimento e se o real é contraditório o pensamento deve ser consciente da contradição. Devido a isto, a ciência avança através de noções provisórias, pois conhecer um fenômeno é não considerá-lo isolado, mas investigar suas relações e suas causas e ao reconstituí-los a ciência os reconstitui no movimento.

Konder (1995) refere a dialética como o modo de pensarmos as contradições da realidade, o modo de compreendermos a realidade como essencialmente contraditória e em permanente transformação. As coisas não mudam sempre no mesmo ritmo, existem períodos lentos e de aceleração, nos quais os aspectos da realidade se entrelaçam e não podem ser compreendidos separadamente. O objeto de estudo é parte de um todo, a visão do conjunto é sempre provisória e a totalidade é mais do que a soma das partes e para reconhecer a totalidade se faz necessário identificar as contradições e mediações do todo.

Visando consolidar a categoria do método dialético é que buscou-se através do estudo realizar o resgate histórico da categoria trabalho, dos direitos, das políticas públicas e em especial a Assistência Social, de forma a demarcar os antecedentes que influenciaram e continuam influenciando o processo de inclusão produtiva, e demonstrar que este não é estanque, mas continua se modificando ao longo do tempo.

4.2 A METODOLOGIA DA PESQUISA

Para este estudo utilizou-se a pesquisa qualitativa, que conforme Chizzoti (2000) parte do fundamento de que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, uma interdependência entre sujeito e objeto, na qual o conhecimento não se reduz a dados isolados, mas é parte integrante dos fenômenos.

O objetivo do estudo foi analisar como as alternativas de geração de trabalho e renda preconizadas pelo SUAS, para a inserção produtiva dos usuários da PNAS, tem contribuído para o enfrentamento da desigualdade social

O tipo de amostra utilizada se classifica como intencional, sendo que o município de Cruz Alta foi escolhido por ser um dos municípios da região noroeste que possui dois CRAS implantados, territorializados e desenvolvendo atividades de inclusão produtiva. Os participantes da pesquisa são coordenadores e profissionais (Assistentes Sociais e Psicólogos) dos CRAS, onde são desenvolvidas oficinas; o profissional do Projeto Cozinha Solidária, também considerado como Inclusão Produtiva; e usuários que participavam das atividades citadas. As oficinas e a Cozinha Solidária foram escolhidas para o desenvolvimento da pesquisa porque são as atividades de Inclusão produtiva desenvolvidas pelo Município para a inserção dos usuários da PNAS.

Para o desenvolvimento da pesquisa realizou-se um total de quinze entrevistas, foram entrevistados dois coordenadores dos CRAS, dois Psicólogos, dois Assistentes Sociais dos CRAS, uma Assistente Social da Cozinha Solidária e oito usuários. Os critérios de seleção destes sujeitos foram: em relação aos profissionais e gestores aqueles que trabalhavam nos programas e projetos de inclusão produtiva no município e em relação aos usuários dos programas foram aqueles que se dispuseram a participar. Foram realizadas, também, três observações sistemáticas, duas nas oficinas de artesanato nos CRAS e uma na oficina de pão e massas na Cozinha Solidária.

Quando do contato com o município pesquisado a gestão primeiramente apresentou a organização da política no município e após contato telefônico com os sujeitos da pesquisa, agendou-se as entrevistas e observação sistemática.

Na fase de coleta de dados, os instrumentos utilizados foram a observação sistemática¹⁰ em campo, orientada por um roteiro pré-estabelecido. Na observação sistemática o observador registra a ocorrência dos comportamentos por um determinado período de tempo classificando-os e caracterizando-os (CHIZZOTI, 2000). Destacando-se, desta forma, as características específicas de cada alternativa de geração de trabalho e renda, preconizada no município para a inclusão produtiva dos usuários da PNAS, de forma a abstrair suas dimensões singulares.

Para Barros e Lehfel'd (2000, p.53) “observar significa aplicar atentamente os sentidos a um objeto para dele adquirir um conhecimento claro e preciso”. A observação, portanto, constitui a base das investigações desde que o observador esteja atento para olhar o diferente, o inaudito, o invisível e ver no movimento dos corpos, nos gestos realizados ou bloqueados, no silêncio e nas relações estabelecidas.

Durante a pesquisa de levantamento com Assistentes Sociais, Psicólogos, coordenadores e usuários utilizou-se a técnica de entrevista, através de formulário semi-estruturado¹¹, com questões abertas e fechadas. Segundo Triviños (1987, p.145) “para alguns tipos de pesquisa qualitativa, a entrevista semi-estruturada é um dos principais meios que tem investigador”. A entrevista é uma metodologia de coleta de dados empregada para estabelecer pontos de vista sobre os fatos.

Para Minayo (1999) a centralidade da entrevista é dada pelo objeto de pesquisa e cada questão levantada faz parte de uma interação com o entrevistado. Cada uma tem seu impacto próprio, neste sentido serão sempre diferentes, com significados subjetivos, tanto entrevistador como entrevistado interferem dinamicamente no conhecimento da realidade, este encontro de subjetividades é rico.

A preparação para a coleta de dados foi através da elaboração dos instrumentos (roteiro de observação e formulário de entrevista) e testagem dos mesmos. Quanto às estratégias de abordagem é importante ressaltar que, como a pesquisa envolveu seres humanos, as entrevistas foram precedidas por prévia

¹⁰ Conforme apêndice A- Roteiro de Observação Sistemática

¹¹ Conforme Apêndice B e C- Roteiro de entrevista

autorização dos participantes mediante esclarecimento e assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido¹².

Na fase de organização ou tratamento dos dados obtidos, utilizou-se a técnica de análise de conteúdo, fazendo a apreciação crítica dos mesmos. Conforme Trivínos (1987) a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo. Portanto, a análise de conteúdo é um método de tratamento e análise de informações, colhidas por meio de técnicas de coleta de dados durante pesquisa, cujo objetivo é compreender e analisar criticamente a situação pesquisada.

Para Chizzoti (2000) a análise de conteúdo é um método de tratamento que se aplica a análise de textos escritos ou de comunicação oral reduzida a um texto, na qual o objetivo é compreender criticamente o sentido das comunicações, seu conteúdo e suas significações explícitas ou ocultas.

A análise de conteúdo constitui uma metodologia de pesquisa usada para descrever e interpretar o conteúdo de toda classe de documentos e textos. Essa análise, conduzindo a descrições sistemáticas, qualitativas ou quantitativas, ajuda a reinterpretar as mensagens e a atingir uma compreensão de seus significados num nível que vai além de uma leitura comum. (MORAES, 1999, p. 9)

A metodologia que fundamentou a análise de conteúdo foi composta de cinco etapas: a preparação das informações, a unitarização, a categorização, a descrição e a interpretação. Na fase de preparação identificaram-se as amostras de informação, realizou-se a leitura, iniciou-se o processo de codificação, identificando-se os elementos dos documentos analisados e definindo-se as unidades de significado (MORAES, 1998). No processo de unitarização foi preciso reler os materiais e definir unidades de análise. As unidades foram compostas de palavras. Após, isolou-se cada unidade de análise de forma a individualizá-la. No procedimento de categorização os dados foram agrupados por semelhança ou analogia, foi realizada uma operação de classificação dos elementos. Na descrição produziu-se o texto síntese, pois conforme Moraes (1999) a análise de conteúdo não se deve limitar à descrição, é preciso atingir uma compreensão do conteúdo

¹² Conforme Apêndice c- Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

mediante interpretação, neste sentido a interpretação foi realizada de forma analítica, visando aprofundar o estudo com os referenciais teóricos.

As categorias de análise são subsídios que auxiliam na explicação dos dados e suas metamorfoses na realidade, possibilitam expandir o olhar e qualificar a aproximação ao objeto de estudo. Para este estudo, as categorias teóricas e empíricas utilizadas foram a inclusão produtiva, o trabalho e a socialização.

A categoria do trabalho contribuiu de forma a perceber os processos que compõe o trabalho na sociedade capitalista, analisando como este se desenvolveu ao longo da história do Brasil, suas características e conceituações, bem como compreender como o processo de reestruturação produtiva afeta a sociedade como um todo.

A categoria Inclusão produtiva é utilizada para a análise das alternativas de geração de trabalho e renda ofertadas pelo SUAS no município de Cruz Alta, de modo a verificar aspectos positivos e dificuldades enfrentadas no processo propondo estratégias para potencializar estes espaços. A renda é utilizada para avaliar como está ocorrendo a segurança de sobrevivência preconizada pela PNAS, que segundo a mesma não é uma compensação, mas a garantia de que todos tenham uma forma monetária de sobrevivência, independente de suas limitações para o trabalho ou diante do desemprego.

A socialização demonstra as vivências dos usuários e as relações estabelecidas nas atividades de Inclusão Produtiva, de forma a perceber quais processos ligam os indivíduos a estes grupos e no que, estes, colaboram na vida dos mesmos.

A sistematização e socialização dos dados foram contempladas através da elaboração da dissertação na qual os dados foram apresentados de forma descritiva e representados em gráficos e quadro. Acredita-se, desta forma, afiançar junto aos sujeitos do estudo o dever ético de colaborar para a compreensão das metamorfoses sociais, bem como o fortalecimento da prática investigativa e a organização de processos que objetivem fortalecer os interesses dos usuários.

Conforme o Código de Ética Profissional dos Assistentes Sociais em seu art. 5º é um dever “devolver as informações colhidas nos estudos e pesquisas aos usuários, no sentido de que estes possam usá-las para fortalecimento dos seus

interesses”. Por isso pretende-se realizar a socialização das informações através de cópia digital para a Secretaria de Desenvolvimento Social do Município de Cruz Alta, e num encontro com profissionais, coordenadores e usuários devolver os dados coletados.

Como já localizamos o presente estudo no tempo, no espaço e nos referenciais de pesquisa, enceta-se no próximo capítulo, para o processo propriamente dito de descrição e análise dos dados coletados através das entrevistas e observações. Parte-se de uma contextualização da Política de Assistência Social no município de Cruz Alta de forma a compreender a relação estabelecida entre a caminhada desta política e as atuais alternativas de inclusão produtiva ofertadas aos usuários da PNAS no município.

5 CARACTERIZAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL NA PERSPECTIVA DA INCLUSÃO PRODUTIVA

Neste capítulo apresentar-se-ão os dados coletados na pesquisa descritos, interpretados e analisados. Entende-se porém que as análises realizadas não são estanques, dadas como definitivas porque conforme o método, a realidade não é imóvel, mas permeada de mudanças e não se pode ignorar as suas transformações.

5.1 POLÍTICA DE ASSISTENCIA SOCIAL EM CRUZ ALTA

Como em todos os municípios brasileiros as discussões acerca da organização da Política de Assistência Social, através do SUAS, se iniciam no ano de 2005, quando da implantação deste novo modo de gestão, que como vimos ao longo da história é permeado de avanços e retrocessos. No município de Cruz Alta não foi diferente, o relato de um dos profissionais entrevistados exemplifica isto:

Quando cheguei na secretaria ainda eram práticas clientelistas e assistencialistas. Foi quando se passou a discutir o que se tinha na área de assistência. Quando começa a discussão sobre novas práticas é muito difícil, devido à cultura de Cruz Alta ser baseada no latifúndio. Em 2005 se começa a dar início discussão com muito atrito, muita disputa, mas o que percebo é que de nada adianta encher de técnicos se as pessoas não estão apropriadas do novo sistema. (INSTRUMENTO nº4 A¹³)

No ano de 2005 inicia-se no Município a constituição de espaços, equipes técnicas e organização de um plano de ação na área da Assistência Social. Período de participação popular através da Conferência de Assistência Social e orçamento participativo. (CARVALHO, 2009¹⁴) A V Conferência Nacional de Assistência Social foi realizada, no período de 5 a 8 de dezembro de 2005 e teve como tema “SUAS – PLANO 10: Estratégias e Metas para Implementação da Política Nacional de Assistência Social”.

¹³ Instrumento de Entrevista aplicado com coordenadores e profissionais

¹⁴ Material apresentado pela secretária Municipal de Desenvolvimento Social de Cruz Alta Gicélia Barbosa Carvalho no 11º Seminário Estadual de Assistência Social: Os Desafios na implantação do SUAS, 17 e 18 de junho de 2009, promovido pelo COEGEMAS e FAMURS.

Em 2006 acontece a implementação de serviços através de núcleos (Núcleo da criança e adolescente, núcleo do idoso etc), o que fragmentou os atendimentos. Com a implementação dos serviços nos núcleos houve aumento na demanda e foi necessária a contratação de mais profissionais para a execução da política. (CARVALHO, 2009)

Em 2007 são implantados os espaços físicos do CRAS e CREAS. Para a instalação do primeiro CRAS foi realizada uma pesquisa que identificou a região da cidade em maior situação de vulnerabilidade. Neste ano, também, foi realizada a VII Conferência Municipal de Assistência Social, que pela primeira vez avalia a caminhada da política no município. (CARVALHO, 2009) A VI Conferência Nacional de Assistência Social realizada em Brasília, nos dias 14, 15, 16 e 17 de dezembro de 2007, teve como tema geral: “Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social pelo Sistema Único da Assistência Social (SUAS)”.

Neste ano de 2009 aconteceu a VIII Conferência de Assistência Social, com o tema: “Participação e Controle Social no SUAS”, no município aconteceu a segunda avaliação da política municipal, onde foram traçadas metas referentes a estrutura dos serviços para serem incluídas Plano Plurianual de Assistência social - PPA através dos níveis de proteção, de forma a não fragmentar mais os atendimentos. Foi planejada, também, a implantação de mais dois CRAS. (CARVALHO, 2009)

O Município de Cruz Alta é município de médio porte¹⁵, com 63.450 habitantes (IBGE, 2007). O índice de pobreza fica em torno de 29,09%, o índice GINI é de 0,41 (IBGE, 2000) e o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH é de 0,825 (PNUD, 2000). Quanto a Assistência Social, o município encontra-se na gestão Básica. Na gestão básica conforme a NOB/SUAS (2005) o município assume a responsabilidade de organizar a gestão da proteção social básica, sendo encargo prevenir situação de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, responsabilizando-se pela oferta de programas, projetos e serviços socioassistenciais que venham a fortalecer vínculos familiares e comunitários.

Atualmente a Proteção Social Básica no município é composta de dois CRAS (“Comunidade Mãe”, localizado na região norte da cidade e “Um lugar ao sol” localizado na região leste), que funcionam com recursos municipais, porque o

¹⁵ Segundo PNAS tabela de classificação dos municípios, municípios de médio porte são aqueles de 50.001 até 100.000 habitantes.

município não possui o Programa de Atenção Integral à Família – PAIF¹⁶. Apesar de não possuir os recursos do PAIF, as atividades nos CRAS são desenvolvidas de acordo com as normas do programa.

Nos CRAS são desenvolvidos programas, projetos e ações como: Projovem Adolescente¹⁷, atividades socioeducativas com crianças e adolescentes divididos em grupos por faixa etária sendo Criança 1 (6 à 8 anos), Criança 2 (9 à 11 anos) e Prejovem (12 à 14 anos), Oficinas de artesanato, visitas domiciliares e encaminhamentos para a rede socioassistencial do município.

No Município ainda existem na Proteção Social Básica em funcionamento dois Sistema de Apoio Sócio-educativo em meio aberto - ASEMA, um Centro de Convivência para Idosos e o Programa Bolsa Família.

Na Proteção Social especial o município possui um CREAS, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, um abrigo temporário, uma unidade Central de atendimento permanente, um albergue, uma Casa Lar, um Asilo e uma escola especial.

Na área de segurança alimentar o Município possui um Restaurante Popular, hortas comunitárias e para produção e distribuição de alimento uma padaria industrial e uma cozinha central.

Na área de geração trabalho e renda¹⁸ conta com o Centro de Economia Solidária, os núcleos de convivência (antigos Clubes de Mães onde funcionam as oficinas de artesanato), oficinas nos CRAS, a Cozinha Solidária e o Programa

¹⁶ No PAIF são desenvolvidas ações de acolhida, informação e orientação, inserção em serviços da assistência social, tais como socioeducativos e de convivência, encaminhamentos a outras políticas, promoção de acesso à renda e acompanhamento sociofamiliar. (<http://www.mds.gov.br/programas/rede-suas/protecao-social-basica/paif/programa-de-atencao-integral-a-familia-paif/>). Pesquisado em 17/09/09.

¹⁷ O Projovem Adolescente objetiva complementar a proteção social à família, através da convivência familiar e comunitária, orientações para a inserção e reinserção do jovem no sistema educacional. (<http://www.projovemurbano.gov.br/site/interna.php?p=materiale&tipo=Conteudos&cod=11>). Pesquisado em 17/09/09.

¹⁸ É importante ressaltar que as atividades de geração de trabalho e renda descritas não caracterizam-se como economia solidária, visto que Segundo Barbosa (2006) a economia solidária é uma modalidade de práticas de sobrevivência que reúne grupos em associações, cooperativas ou pequenas empresas baseadas na cooperação e autogestão. Entretanto nada impede que a partir da organização os grupos possam se caracterizar como economia solidária, neste sentido conforme a autora seria necessário formação e organização dos trabalhadores, fontes de recursos, redes de comércio e assessoria técnica.

Emancipar¹⁹ que também desenvolve cursos e oficinas na área de geração de renda.

Com relação ao orçamento da Assistência social segundo dados do município nos anos de 2003 a 2005 o orçamento da assistência era de 5% do orçamento municipal, nos anos de 2006 a 2008 houve um avanço para 7%.(CARVALHO, 2009)

A equipe de Desenvolvimento Social da Prefeitura é composta por nove assistentes sociais, cinco psicólogos, dois pedagogos, três nutricionistas, quinze cuidadores sociais, dez educadores sociais, um economista e dois advogados. (CARVALHO, 2009). Sendo que nos CRAS a equipe é composta pelo Coordenador (Assistente Social), um Assistente Social, um psicólogo, instrutores das oficinas, educadores sociais e funcionários de serviços gerais. Na Cozinha Solidária a equipe é composta por uma Assistente Social e a instrutora das oficinas.

Constata-se que o município de Cruz Alta, como todos os municípios do Brasil, ainda está em processo de adequação à PNAS e NOB/SUAS. Devido aos processos históricos, já referidos neste trabalho, estabelece-se um esforço no sentido de entender a política como política de direito e buscar através desta compreensão materializar o que está garantido na legislação. Entretanto, este percurso não é simples nem plano, mas um caminho a percorrer cheio de impasses e entraves que vão desde a compreensão da política até a questão dos recursos, sejam eles financeiros, humanos, materiais, enfim de todos os instrumentos necessários à execução da política.

É importante perceber o significado da Política de Assistência Social na atual conjuntura, que absorve as demandas tanto da população no que diz respeito às condições de vida e trabalho, como também as demandas do Estado no sentido do atendimento das necessidades imediatas da população através de políticas focalistas e compensatórias. A construção do SUAS também foi influenciada pelas marcas do capital e de sua reestruturação, verifica-se neste sentido a organização e regulamentação de serviços de forma a evitar o desperdício de recursos e a responsabilização da sociedade civil com a desculpa de seu protagonismo.

¹⁹ Programa coordenado pela Secretaria Estadual da Justiça e do Desenvolvimento Social, que busca promover a articulação de vários atores sociais para o desenvolvimento sustentável das comunidades onde são desenvolvidas as ações. Os principais eixos de atuação são: Proteção Social, Habitação Popular, Qualificação Profissional e Educacional, Crédito e Empreendedorismo.

5.2 OS SUJEITOS PARTICIPANTES DA PESQUISA

Através das entrevistas realizadas buscou-se uma aproximação com a realidade vivenciada nas experiências de Inclusão Produtiva do município. Analisar as possibilidades dessas experiências, compreender sua proposta, as características dos seus participantes e o significado destas alternativas em sua vida, significa um compromisso ético muito grande. Sem a disponibilidade e colaboração dos sujeitos participantes seria impossível desenvolver este estudo.

Há que se levar em conta que se trata de um conjunto de sujeitos que na sua totalidade possuem diferenças a serem consideradas, características heterogêneas de escolaridade, idade, experiências vivenciadas e papéis diferentes na Política de Assistência Social. Mas, sem suas vivências seria impossível pensar este estudo, visto que é na prática que são evidenciadas muitas questões pertinentes a teorização da política, é na efetivação do que está previsto em leis e normatizações que são identificados os entraves e potencialidades dos espaços.

Com relação aos profissionais e coordenadores dos CRAS pesquisados ambos possuem ensino superior completo, sendo 87% do sexo feminino, 57% com idade na faixa etária dos 40 anos e 43% na faixa dos 20 anos. Os profissionais referem que a rotina institucional acaba muitas vezes dificultando a análise do trabalho desenvolvido, visto que o ritmo acelerado, a quantidade de tarefas e as demandas a cumprir dificultam o processo de reflexão, tornando muitas vezes os profissionais meros executores da política.

Com relação ao SUAS a maioria dos profissionais considera o sistema como uma maneira de organizar o financiamento e a gestão dos programas, projetos e serviços da Política de Assistência Social. Alguns referem como uma materialização da LOAS e outros como algo que está sendo decifrado:

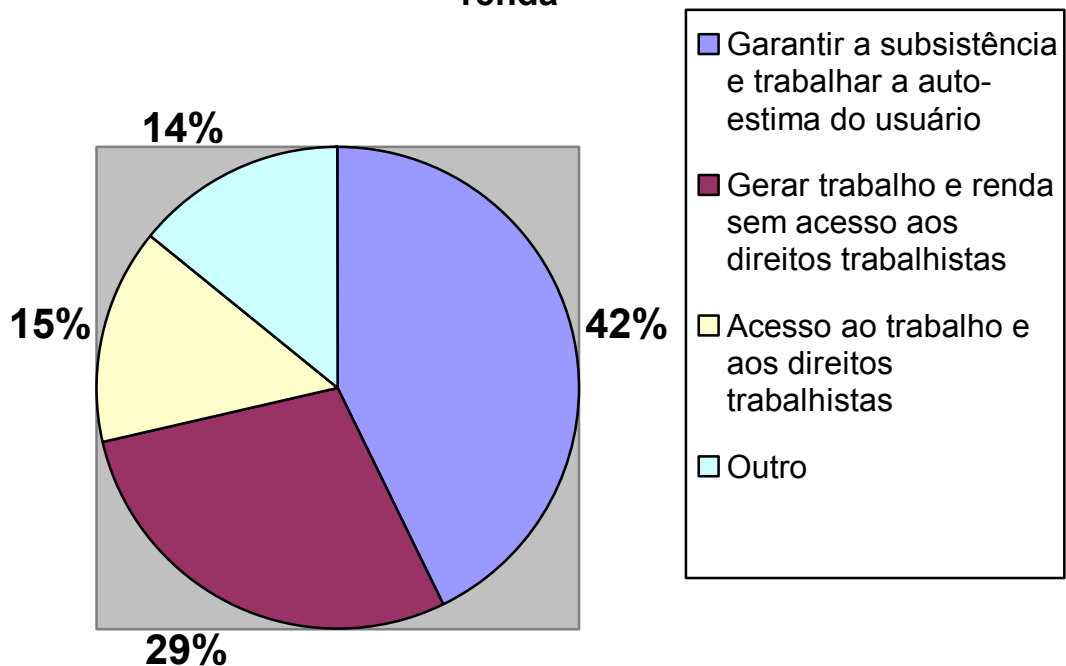
É algo que está sendo decifrado pelos gestores e agentes públicos. Descreve o ponto de vista operacional e traz aos municípios uma responsabilidade na execução. Mas a mudança se deu no campo, ainda não aconteceu na cabeça das pessoas. (INSTRUMENTO Nº5 A)

Relatam ainda, a dificuldade de se garantir o que é preconizado pelo SUAS:

São poucos os lugares onde se garante o que está preconizado pelo SUAS. Existe uma separação do que é ideologia e do que está sendo operacionalizado, mas esta “poesia” é fundamental, pois projeta o que queremos para a sociedade. (INSTRUMENTO Nº4 A)

Quanto a execução de alternativas de geração de renda para a inclusão produtiva os profissionais pesquisados acreditam que diante das alternativas existentes sua principal finalidade seria conforme descrito no gráfico 1:

Motivos para execução de Projetos de geração de renda



Os profissionais pesquisados consideram as alternativas de inclusão produtiva do município como um espaço eficaz, mas com entraves, apenas 28,5% consideram como aprofundamento da precarização do trabalho e direitos trabalhistas. É importante ressaltar que conforme os dados da pesquisa todas as alternativas de geração de trabalho e renda no município garantem apenas o acesso ao trabalho informal.

Dos pesquisados 57% mencionou que as alternativas existentes são práticas herdadas dos antigos Clubes de Mães. Estes Clubes que antes eram grupos fechados hoje foram abertos para a participação dos usuários da PNAS, onde são desenvolvidas as oficinas de geração de renda. Mesmo com estes entraves todos os profissionais afirmam que ocorreram mudanças depois da implantação destas alternativas.

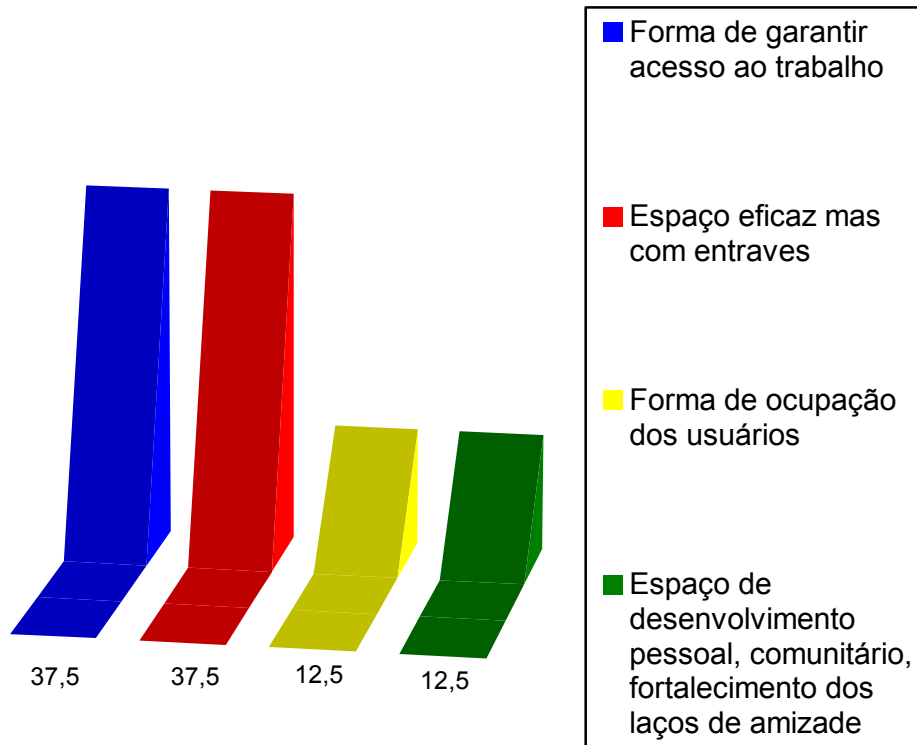
Os usuários que participaram da pesquisa caracterizam-se como mulheres, sendo que destas 62,5% na faixa etária dos 50 anos e 37,5% na faixa etária dos 30 anos, 100% com grau de escolaridade de ensino fundamental incompleto. Quanto à formação profissional todas relataram não possuir formação, apenas experiência, sendo que as experiências na maioria das vezes foram em trabalho informal ²⁰.

É importante assinalar que não são poucas as experiências gestadas no campo da implementação dos programas de geração de trabalho e renda nos municípios de nosso país, que acabaram atingindo, sobretudo e principalmente, as mulheres. Temos como hipótese que esse fato não ocorre por acaso: é o gênero feminino no Brasil, sem dúvida, que carrega uma aptidão maior para atividades de artesanato, de alimentos, de corte e costura e outras que são desdobramentos da esfera doméstica. Além do que também é assustador o crescimento das mulheres que sustentam suas famílias. Em suma, as mulheres sempre estiveram mais próximas da informalidade que os homens. (LOPES, 2008, p. 175)

Quanto às alternativas existentes no município para geração de trabalho e renda as usuárias consideram as mesmas conforme o apresentado no gráfico 2:

²⁰ Segundo Barbosa (2006) o termo informal é usado para designar atividades produtivas baseadas no descumprimento de legislações, sem proteção social, garantia de estabilidade e com baixa remuneração.

Alternativas de trabalho e renda



As usuárias afirmam como mudança, após a implantação das alternativas de geração de renda uma maior divulgação do artesanato, a questão do aprendizado, a troca de experiência e a convivência em comunidade. São essas vivências e transformações que serão descritas no próximo item como forma a refletir sobre a política.

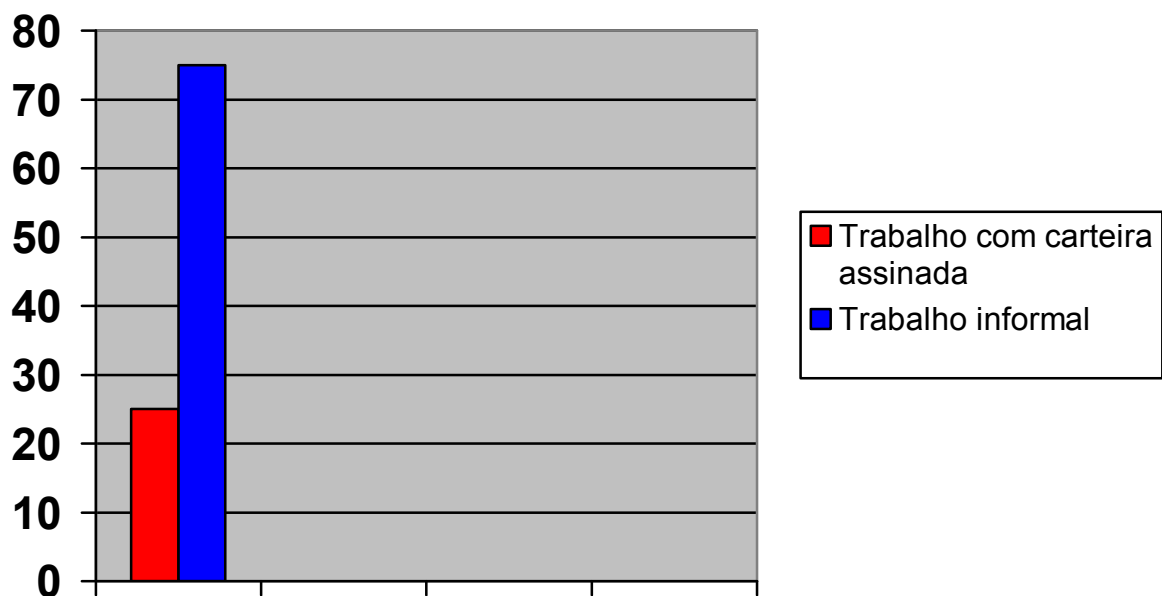
Essenciais para a compreensão deste estudo são os sujeitos que dão vida à pesquisa, os profissionais, coordenadores e usuários que expõem a realidade vivenciada, suas idéias, conceitos e percepções, contribuem para potencializar os espaços de Inclusão Produtiva, processo tão novo, gerador de expectativas, dúvidas e esperanças.

5.3 TRABALHO

O trabalho, como se viu nos capítulos anteriores, é atividade fundamental do homem, pois é através dele que o ser humano satisfaz suas necessidades, entretanto atualmente, este, adquiriu um duplo sentido. O sentido dado ao trabalho pelo capital é o sentido do mercantilismo, diferente do sentido que se pode dar a ele, diante da perspectiva de satisfação de necessidades e criação. Como está inserido na sociedade capitalista, é influenciado por ela, assim o trabalho se adequou às normas e regras impostas.

Referente à categoria Trabalho, das usuárias pesquisadas, apenas duas citaram que já trabalharam com carteira assinada, isto é com acesso aos direitos trabalhistas, o restante apenas teve experiência com trabalho informal, como verificamos no gráfico 3 a seguir.

Experiência de Trabalho



É importante ressaltar que as pesquisadas que relataram já ter trabalhado com carteira assinada, relembram o período com muito orgulho e saudosismo. Atualmente todas as pesquisadas trabalham informalmente sendo que 25% trabalham com artesanato, 25% com artesanato e catação de material reciclável, 12,5% trabalha como doméstica, 12,5% como diarista, 12,5% como vendedora

ambulante de roupas e 12,5% referiu que trabalha na Cozinha solidária. Percebe-se neste sentido a informalidade como presença histórica na constituição do trabalho na vida destas usuárias.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o saldo de empregos formais (com carteira de trabalho) entre 2003 e 2004 era de 23 mil e de informais de 240 mil. Ou seja, de cada emprego formal criado mais de 10 se apresentaram no segmento da informalidade, o que significa que a recuperação do mercado de trabalho que se fala é de abertura de vagas sem carteira de trabalho. (BARBOSA, 2006, p.96)

Para a referida autora a informalidade é o modo como se faz hoje a modernização e a adesão do país ao sistema neoliberal, através do barateamento do custo do trabalho e da livre circulação de capital.

Dessa forma, o trabalho informal tem seu papel na rede que faz parte do processo de acumulação do capital, de maneira secundária, mas necessária, pois através do rebaixamento dos custos, assegura a manutenção e reprodução de parte do excedente estrutural da força de trabalho. Isso comprova que a informalidade mascarada de alternativa ao desemprego é uma miragem que cria expectativas junto aos trabalhadores que jamais serão cumpridas, ao contrário, cada vez mais a informalidade os coloca em situação de vulnerabilidade social. (LIRA, 2006, p.134)

Lira (2006) acrescenta que a informalidade produz conseqüências graves tanto para trabalhadores informais como para os trabalhadores com carteira de trabalho. Para os informais estar na informalidade significa um alto custo social, visto que além da negação dos direitos trabalhistas a população inserida neste tipo de produção está sujeita a situações de vulnerabilidade como enfermidades, acidentes e velhice sem amparo. Quanto aos trabalhadores assalariados com carteira, o crescimento da informalidade, acarreta flexibilização dos direitos trabalhistas aproximando-os de condições de trabalho precarizadas. Assim os problemas associados à informalidade vão além da precarização das condições de trabalho, implicam numa degradação da qualidade de vida e da proteção social.

Sobre a categoria trabalho os profissionais pesquisados citam a dificuldade dos usuários da Assistência Social em ter acesso ao mercado formal:

Para que servem as empresas para o nosso público? As pessoas que não sabem nem ler não têm condições de se inserir. Por isso não gosto de chamar de alternativa, pois não é a condição ideal... Entra apenas em uma perspectiva mercadológica. Entretanto é uma responsabilidade dos técnicos fazer com que seja possível uma outra assistência social. (INSTRUMENTO N°4 A)

A geração de renda só através de cursos de formação profissionalizante é frustrante para elas, pois muitas vezes não conseguem se inserir no mercado formal e acabam frustradas se achando incapazes. E na verdade a culpa não é delas, mas do sistema que não suporta mais e não tem mais espaço para o emprego formal por isso temos que trabalhar outras alternativas. (INSTRUMENTO N°6 B)

A propagação dos conceitos de auto-emprego, opera a ilusão de que hoje é importante, trabalhar, ser empreendedor, e não ter um emprego formal, pois este estaria em extinção. Criando assim a falsa imagem de que o auto-emprego garante a emancipação e que depende somente de competências e habilidades pessoais, disfarçando as relações macrossociais do capitalismo. A informalidade na cultura do auto-emprego passa a ser natural, quando na verdade é uma estratégia do processo neoliberal. (LIRA, 2006) Entretanto também é importante perceber que o mercado de trabalho exige um perfil de trabalhador que dificulta a inserção no mercado formal, visto que, o que é exigido, é difícil de alcançar, principalmente para o público atendido pela Política de Assistência Social. Mas os profissionais pesquisados não consideram as atividades e projetos de Inclusão Produtiva realizados pelo Município como uma alternativa, visto que atendem somente as expectativas do mercado.

Silva (2009) enfatiza que os capazes para o trabalho, mas que não podem exercê-lo por natureza do sistema capitalista que não produz vagas para todos, ficam sem acesso a um sistema coeso de seguridade social, visto que para a previdência o trabalho continua sendo o “divisor de águas”. O sistema de proteção ao trabalho no Brasil possui abrangência limitada, bem como a Assistência Social, que assegura cobertura de renda apenas aos inaptos para o trabalho em decorrência de deficiência ou idade. A inclusão produtiva preconizada pela PNAS também acaba sendo limitada diante do projeto capitalista.

É notório que não existe uma receita precisa para solucionar a questão da falta de trabalho regulamentado para toda a população brasileira. Desta forma, compreendemos de antemão que políticas focalistas não resolverão a questão do desemprego, principalmente porque a falta de emprego não é um fator que possa ser inserido

num contexto conjuntural, mas de um rearranjo do sistema capitalista que, cada vez menos, necessita de força de trabalho para se expandir, principalmente com o crescimento do chamado capital financeiro. Assim não basta investir em programas voltados para o mercado de trabalho para resolver a questão do desemprego, até porque este é um espaço sem uma configuração concreta. (LOPES, 2008)

A generalização do auto-emprego reduz a pressão por assistência sem contrapartida. A precarização faz recuar salários, proteção social e legislações específicas do trabalho. O advento da informalização do trabalho produz a diminuição do enfrentamento coletivo dos conflitos, penalizando as condições de reprodução social dos trabalhadores. O capital necessita deste tipo de trabalho já que garante a subordinação dos trabalhadores. (BARBOSA, 2007)

As alternativas de geração de emprego e renda pautadas no incentivo a pequena produção representam o movimento de reprodução do capital, o qual objetiva restabelecer sua valorização e recuperar sua liberdade através do encargo do trabalhador com sua própria inserção produtiva. Infelizmente, frente ao desemprego, aos trabalhadores não resta outra saída, estas alternativas tornam-se forma de sobrevivência.

Verifica-se a insegurança vivenciada pelos trabalhadores quanto a condições de trabalho, renda e proteção social. Estas transformações não afetam somente o mundo do trabalho afetam também as relações sociais nas quais se inserem. O modo de produção capitalista fomenta formas mais complexas de trabalho, o trabalho autônomo, parcial, terceirizado, temporário e precarizado. Portanto, o capital continua necessitando do trabalho, mas através de outras formas de exploração.

5.4 INCLUSÃO PRODUTIVA

A Inclusão Produtiva segundo a PNAS está ligada à segurança de rendimentos e como se verificou é definida em edital da Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS como “processo de desenvolvimento de projetos de educação profissional, cidadã e ético-política para possibilitar o acesso aos meios de

produção, sendo que as ações buscam a autogestão das comunidades por meio da vivência e troca de experiências de organização da produção”.

Em Cruz Alta a Inclusão Produtiva dos usuários da PNAS, conforme relato dos profissionais pesquisados, é realizada através das Oficinas de artesanato (tanto as realizadas nos CRAS, como nos Núcleos de Convivência) da Cozinha Solidária e do Centro de Economia Solidária.

As Oficinas de Artesanato surgiram a partir dos Clubes de Mães, hoje funcionam nos CRAS e nos salões comunitários dos bairros de abrangência, os grupos são formados por cerca de 10 a 15 mulheres. A proposta de trabalho é desenvolvida por uma instrutora, que ensina o artesanato (crochê, tricô, pintura, balaiagem etc.) de acordo com o interesse do grupo.

Quanto às oficinas os profissionais referem que esta alternativa:

Colabora, pois as mulheres sabem o que podem fazer, se sentem capazes. Cruz Alta ainda não tem a cultura do artesanato, as mulheres vendem pouco, o grupo acaba funcionando mais como grupo de convivência. Ainda, não é uma inclusão produtiva propriamente dita, pois não gera renda no ato, mas tem seu lado positivo porque na oficina a equipe do CRAS trabalha com as mulheres quinzenalmente e ainda muito dos artesanatos são feitos de material reciclável trabalhando a questão do reaproveitamento. (INSTRUMENTO Nº1 A)

Verificam-se nestes relatos os conceitos dispostos no edital da SNAS relativos aos processos de troca de experiências, formação ético-política e cidadã. Entretanto alguns profissionais pesquisados exercem uma crítica:

Uma coisa é a geração de renda como resgate da dignidade e outra coisa é fazer a coisa por fazer, produzir coisas que não fazem diferença na vida das pessoas. Outra coisa é trabalhar na perspectiva do mercado: Vender para quem? Quem compra, compra por quê? Por pena... Nos antigos Clubes de Mães, se tinha as monitoras, o que pode operar na sua vida um bordado, uma pintura, um crochê e ainda continua a mesma dinâmica. O modo de subjetivação das pessoas ainda são os modelos hierárquicos, exploradores, mas as pessoas fazem movimento quanto a construção de sua autonomia entretanto existe este impasse pois a cabeça das pessoas ainda é a mesma. Que inserção produtiva é esta que estamos pensando, é mero atendimento ao mercado? (INSTRUMENTO Nº4 A)

É imprescindível indagarmos que tipo de alternativas de geração de emprego e renda estão sendo geradas através da Política de Assistência Social. Sabe-se que frente à crise do sistema capitalista não se oferecem mais empregos formais em grande número, a crise na indústria empurrou diversos trabalhadores para a informalidade modificando assim os processos de produção de trabalho. No entanto, constata-se como estratégias alternativas que afirmam a precariedade do trabalho e acabam não fazendo muita diferença na vida dos usuários quanto a geração de trabalho e nem sequer quanto a geração de renda.

Lira (2006) refere que as políticas neoliberais adequam-se as mutações no mundo do trabalho e através delas promovem medidas macroeconômicas visando a adequação das condições econômicas e sociais às leis do mercado, eliminando as regulações protetoras do Estado, que são acusadas de inviabilizar a expansão, produtividade e competitividade do capital. As conseqüências disto são a heterogeneização e fragmentação da classe trabalhadora o que dificulta o movimento da emancipação humana.

Os profissionais pesquisados relatam que apesar da realidade adversa destes espaços como geração de renda propriamente dita, ligada a política de rendimentos, é neste espaço que a comunidade passa a pensar seu processo de autonomia:

A realidade é adversa, é difícil potencializar este tipo de ação enquanto geração de renda, ainda não desenvolvemos todas as estratégias. Essas oficinas são mais espaços de convivência do que geração de trabalho e renda... Mas quando se faz com que a informação circule se consolida o início do processo de autonomia e se dá uma base de início para as alternativas de geração de renda, onde se desenvolve uma análise do contexto onde estão inseridas, para não cair na "baboseira" da auto-ajuda, mas um espaço de reflexão crítica. (INSTRUMENTO Nº5 A)

Alencar (2008) afirma que as atuais políticas de geração de trabalho e renda são decorrentes de uma nova concepção de enfrentamento do desemprego. Em meio à contra-reforma do Estado, se passou a questionar as funções reguladoras deste, passando a teorias de ajuste, configurando uma nova forma de intervenção sobre a questão social, caracterizada pela redução da ação estatal e responsabilização dos sujeitos por sua manutenção.

A Cozinha Solidária é um Projeto que foi criado através da Pastoral Social (Mitra Diocesana), depois foi efetivada a parceria com a Prefeitura através da Secretaria de Desenvolvimento Social. É uma espécie de cozinha que funciona no Centro de Economia Solidária. Na Cozinha são desenvolvidas oficinas de balas e merengues, pães e massas, aproveitamento de alimentos, multimistura, fabricação de produtos de higiene e oficina de protagonismo onde existe a troca de conhecimentos relativos aos direitos e deveres, conselhos, estatutos, legislações relativas ao trabalho, Lei Maria da Penha etc. Segundo informações da Assistente Social que trabalha no projeto existem cerca de duzentas e cinquenta mulheres inscritas nas atividades, divididas em grupos distribuídos durante a semana. Mas salienta que participando ativamente, hoje, se encontram cerca de cento e cinquenta mulheres. A assistente social afirma que “elas têm a liberdade de sair do grupo seja para trabalhar em outra atividade, ou realização de outros cursos e oficinas e retornarem quando necessário”. Quanto a Cozinha refere:

Falando da cozinha conceituo como um jeito diferente de produzir, se relacionar, vender e trocar aquilo que é suficiente para viver. Pois aqui, mesmo que não consigam uma renda direta na venda dos produtos, trabalho na lógica de que é produzida uma renda indireta pois o que é produzido aqui elas levam para casa e economizam na compra destes produtos. (INSTRUMENTO N°6 A)

Conforme Alencar (2008) muitas políticas de emprego e renda são restritas, caracterizam-se mais pelo seu caráter compensatório e focalizado do que pelas suas reais possibilidades de criar empregos, visto que estão desvinculadas de um projeto de desenvolvimento que deveria ser nacional, atuam focando sua intervenção em determinados segmentos sociais, mas sem se remeter ao conjunto das determinações econômicas, políticas e ideológicas que se tecem na contemporaneidade.

O Centro de Economia Solidária é um espaço físico para a comercialização de produtos, entretanto a maioria dos produtos vendidos é proveniente da agricultura familiar. O espaço de venda ainda não está sendo utilizado pelos usuários do SUAS.

O Centro também acaba recaindo neste modo de subjetivação, quem são esses produtores? A inspeção sanitária passa lá apreende o frango vendido por eles porque não tem o carimbo, quem disse que o carimbo garante qualidade? As oficinas são a mesma coisa só muda o nome, mas a lógica continua praticamente a mesma. (INSTRUMENTO Nº4 A)²¹

Os profissionais relatam como dificuldade na inclusão produtiva a questão subjetiva e cultural da sociedade:

A dificuldade é a questão subjetiva, cultural, de transformar a lógica do serviço. O modelo de sociedade que nós vivemos acaba demandando das pessoas uma postura conivente, moldada ao sistema “vou trabalhar porque preciso comprar tal coisa” seria necessário retornar ao sistema pastoril de produção para a sobrevivência. Ter algumas coisas materiais é bom, mas desde que seja para garantir a dignidade não apenas para atender o sistema. (INSTRUMENTO Nº4 A)

Muitas políticas, programas e projetos são formulados no sentido estratégico de que os pobres não podem consumir as novas mercadorias, precisam neste sentido de alternativas que garantam a inserção dos mesmos neste sistema consumidor, muitas políticas de geração de renda se inserem neste sentido. (CARDOSO, 2008)

Articulada sob esta lógica a inclusão produtiva atende algumas necessidades do trabalho, mas está subordinada as requisições do capital, isto é ao mesmo tempo em que oferece apoio aos desempregados incentiva o auto-emprego conferindo à economia do país uma massa de consumidores. (ALENCAR, 2008)

Também referem como dificuldade à diferença existente na política e na sua operacionalização e citam a falta de recursos:

Existe a dificuldade de integrar a concepção da política com a operacionalização, faltam recursos humanos, precariedade de infraestrutura, materiais, equipamentos sucatedos, falta matéria prima e tecnologia. É necessário o acesso a isto para desenvolver as atividades. O processo licitatório é muito burocrático e acaba restringindo as atividades e como o recurso do CRAS é próprio existe dificuldade de priorizar os serviços da rede básica. (INSTRUMENTO Nº5 A)

²¹ Os produtores que realizam a venda neste espaço, são produtores da agricultura familiar, vendem separadamente, não estando organizados em cooperativas ou grupos.

Infelizmente na maioria dos municípios a política de Assistência Social fica somente no papel, não é efetivada de acordo com o determinado. Os CRAS não possuem os requisitos mínimos necessários, são espaços físicos sucatedos, sem acesso aos equipamentos e com a equipe necessária incompleta. A política assistencial ainda é efetivada como favor, troca por voto e não como direito. Muitos gestores ainda não compreenderam o SUAS como um sistema de gestão, pensam como um programa de governo e quando se tratam de partidos contrários na execução, o sistema não é efetivado. A falta de acesso a recursos materiais e humanos, a compreensão da política pública de assistência social como um direito do cidadão dificulta a operacionalização de alternativas de geração de renda.

Outra dificuldade encontrada pelos profissionais na operacionalização de alternativas de renda é o acesso e a concorrência no mercado:

A maior dificuldade é a concorrência no mercado, por exemplo, aqui as mulheres faziam produtos de limpeza e começaram a vender. Foram denunciadas e proibidas de realizar a venda por que não tinham um químico responsável. É muita burocracia, existe o espaço para comercializar, mas existem diversas coisas que impedem o comércio, por exemplo, os produtores não podem vender frango sem licença, sem inspeção e as pequenas alternativas não têm capital de giro para manter os serviços burocráticos. (INSTRUMENTO Nº6 A)²²

Segundo Barbosa (2007) a dinâmica e diversidade das alternativas de trabalho e renda não são referidas em lei, nem garantidas como direito. A questão tributária também é um dos problemas, visto que a carga de tributos torna-se um obstáculo às alternativas. Para ela seria necessário introduzir o debate da regulação do trabalho informal, fazendo migrar a proteção social para o universo do trabalho não assalariado, mas não se trata somente da elaboração de um texto de lei, todavia trata-se do enfrentamento dos interesses e conflitos nas relações sociais em torno da economia e do mercado. Quanto à cadeia produtiva a autora também refere às especificidades destes empreendimentos, como as condições para a produção, o acesso à matéria-prima, o escoamento para a comercialização e o acesso ao mercado e sugere que o Estado auxilie a constituir uma cadeia produtiva e de consumo dos produtos de forma a amenizar a concorrência com as empresas.

²² Segundo informações a Cozinha solidária não possui capital de giro para manter os serviços burocráticos, nem para pagar serviços técnicos necessários, o que dificulta a venda da produção.

A referida autora também cita que ainda não existe essa cadeia produtiva autônoma, nem na Economia Solidária, que para obter matéria prima ou fazer a circulação de seus produtos também depende da economia mercantil. Revela-se aí, a ambigüidade das estratégias destes segmentos os quais no processo de disputa no mercado necessitam de tecnologias e recursos para lograr um mercado mais competitivo a fim de melhorar a renda de seus participantes, mas por outro lado essas atividades têm o intuito de superar a cultura do trabalho capitalista. (Barbosa 2007) Analisa-se, neste sentido, que essas alternativas lutam pela diferenciação no modo de produção, mas inseridas neste sistema não encontram opção para a produção e comercialização do produto a não ser as mesmas oferecidas pelo capital, desta forma tornam-se incapazes de transformar questões relativas à exploração pelo trabalho. Portanto ainda não existem alternativas concretas de solução para as questões relativas ao acesso e concorrência no mercado.

As políticas de emprego e renda representam a natureza do processo capitalista em curso, cujo principal objetivo é a liberdade do capital. Devolver ao trabalhador o encargo com sua inserção produtiva representa esta autonomia, e aos trabalhadores diante do desemprego em massa, não resta outra saída a não ser a luta pela sobrevivência através destas alternativas. Sozinhos os trabalhadores perdem seu potencial de luta e passam a ter dificuldades para preservar as conquistas obtidas ao longo dos anos. (ALENCAR, 2008)

Lopes (2008) considera que medidas isoladas na área de geração de emprego e renda, tendem a não conseguir sobreviver na sociedade atual, mas são instrumentos importantes visto que sensibilizam a população para a questão da empregabilidade, da política, da economia e dos aspectos sociais.

Essas alternativas de trabalho e renda apesar de não se desvincularem do contexto capitalista e assumirem características deste contexto, ainda assim propõem o desafio de se pensar os significados que vão sendo construídos pelos trabalhadores inseridos nestas experiências, através delas são restabelecidos elos importantes para os processos sociais e de organização popular. (BARBOSA, 2007)

É importante perceber também que apesar destes empreendimentos gerarem uma renda muito baixa (ou uma renda indireta) acabam se tornando um meio de garantir o acesso a certos dispositivos necessários a sobrevivência:

Em face das poucas chances de inserção produtiva, para um contingente de trabalhadores, principalmente os de baixa renda, o desenvolvimento dos pequenos negócios, muitos em condições extremamente precárias, de base artesanal e com baixa produtividade, vêm se tornando o único recurso e meio de prover a sua própria vida e de sua família. (ALENCAR, 2008, p.120)

Entretanto, também é preciso analisar que muitas destas alternativas resultam em trabalho precarizado, sem acesso a direitos trabalhistas e previdenciários e de baixa renda. Processos que resultam de uma política neoliberal específica de reestruturação produtiva.

Quando se fala em renda, pensa-se em um salário, um mínimo necessário para a sobrevivência. A constituição de 1988 em seu artigo 7º inciso IV refere que o salário deve ser capaz de atender as necessidades vitais básicas da família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social.

O Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE²³ refere uma diferença no salário mínimo nominal, isto é aquele pago aos trabalhadores e o salário mínimo necessário, aquele referido pela constituição, a diferença entre valores, segundo pesquisa do departamento em setembro de 2009 chega a um montante de mil e seiscentos reais com quarenta e sete centavos. Portanto, os trabalhadores que recebem o salário mínimo nominal precisariam de uma renda maior (cerca de dois mil e sessenta e cinco reais com quarenta e sete centavos) para conseguir garantir o mínimo necessário.²⁴

Comparando o disposto pelo DIEESE como renda necessária à sobrevivência dos trabalhadores, depara-se com a renda recebida pelas usuárias pesquisadas, todas afirmam que a renda atual é inferior a um salário mínimo mensal, variando entre sessenta e dois reais ao valor máximo de quatrocentos reais. Conforme Quadro 1, percebe-se que esta é proveniente tanto do trabalho, quanto de programa de transferência de renda:

²³ O DIEESE é um órgão destinado à realização de estudos, pesquisas e atividades de educação, produção e difusão de conhecimento e informação sobre o trabalho. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/rel/rac/salminMenu09-05.xml>. Acesso em 01/10/09

²⁴ O salário mínimo atual é de quatrocentos e sessenta e cinco reais (R\$ 465,00), U\$272,53 dólares (dólar cotado em R\$1,70, outubro de 2009)

Quadro 1 - Renda mensal		
INSTRUMENTO	RENDA MENSAL	PROVENIENTE
NÚMERO 1	R\$ 200,00	Trabalho com artesanato
NÚMERO 2	R\$405,00	Trabalho como doméstica
NÚMERO 3	R\$ 72,00	R\$ 22,00 Programa Bolsa família e R\$ 50,00 trabalho com artesanato e reciclagem.
NÚMERO 4	R\$202,00	R\$ 122,00 Programa Bolsa família e R\$ 80,00 Trabalho com artesanato e reciclagem.
NÚMERO 5	R\$ 112,00	Programa Bolsa família
NÚMERO 6	R\$ 100,00	Trabalho como ambulante (venda de roupas)
NÚMERO 7	R\$ 100,00	Trabalho como diarista
NÚMERO 8	R\$ 62,00	Programa Bolsa família

Diante do quadro verifica-se que apenas 37,5% das pesquisadas referem renda proveniente da alternativa de inclusão produtiva oferecida pelo Município, as restantes participam da alternativa mas sua renda provem de exercício de outra atividade. Entretanto 62,5% das pesquisadas confirmam que a renda aumentou depois que começaram a participar da alternativa, muitas citam este aumento devido à economia nos gastos básicos relativos à sobrevivência, usufruem e consomem o que é produzido nas oficinas.

A renda referida pelas usuárias não garante se quer o acesso digno aos básicos sociais²⁵ necessários a sobrevivência, quiçá a garantia de acesso aos serviços sociais pagos:

A transferência ao indivíduo da responsabilidade total por sua manutenção e reprodução, ignorando, aparentemente, as condições postas pelo capital à compra e venda da força de trabalho (na relação capital/trabalho, não há igualdade, muito menos liberdade no momento em que o trabalhador e capital se encontram na circulação, pois a força de trabalho só dispõe de sua capacidade de trabalho), transforma o cidadão em consumidor, e seus direitos, enquanto cidadão, são mercantilizados, obedecendo a mesma lógica do capital, na qual o acesso aos serviços sociais é definido pela capacidade de renda do indivíduo; é ele, e não o Estado e a sociedade, responsável pela provisão desses serviços. (LIRA, 2006, p.156)

A autora afirma ainda, que com o processo de reestruturação produtiva o rendimento do trabalho, tanto do formal como informal, está diminuindo, agravando a qualidade de vida da população, que além de prover serviços pessoais, como saúde, alimentação ainda tem que arcar sozinha com as conseqüências das situações de risco. É o que se observa com as usuárias pesquisadas. A baixa renda sujeita as mesmas e suas famílias a condições de vida precária, além disso, estão sendo condicionadas a arcar com as dificuldades impostas.

Nesse sentido, pode-se considerar que os dados da pesquisa relativos à geração de renda, mostram que a garantia de rendimentos não acontece nestas alternativas visto que geram uma renda indireta e muito reduzida, e para algumas usuárias não geram nenhuma renda. Portanto, do ponto de vista econômico e social, essas alternativas de inclusão produtiva são de caráter emergencial e diminutas, não permitindo a satisfação das necessidades básicas, estão longe de possibilitar uma vida com mais qualidade com acesso à renda digna e aos demais direitos sociais.

Compreende-se que o direito a renda não deve ser dissociado do direito ao trabalho, nem o trabalho deve ser a única condição para se ter direito a uma renda. Cada cidadão deve ter o direito a um padrão de vida digno, mas também ter o direito de fornecer à sociedade os produtos de seu trabalho, como bens úteis, necessários à sociedade. (SILVA, 2009, p. 255)

²⁵ Segundo Pereira (2002) básico social expressa algo fundamental, primordial, que serve de base de sustentação indispensável.

Verifica-se que das usuárias que realizam a venda da produção, a comercialização fica restrita ao círculo da vizinhança e do bairro ou consumo próprio, gerando uma renda relativa. Segundo Barbosa (2006) os rendimentos nestas alternativas superiores aos custos são muito residuais, assim a produção se limita ao consumo de sobrevivência, mantendo o empobrecimento destes pequenos agenciamentos econômicos. A subsistência mesmo que não participe da valorização do capital, mantém uma subordinação indireta ao mercado. O trabalhador ao exercer atividades para seu sustento básico, não entrega tempo de trabalho não pago ao capital, mas subordina o trabalhador por meio da aquisição de objetos, serviços e utensílios para sobrevivência, além disto, o trabalhador constitui o chamado exército de reserva, o qual é necessário para manter o baixo custo do salário, colaborando de forma indireta com o capital. Portanto, apesar de não participarem da lógica da acumulação, enquanto unidades produtivas, essas atividades vinculam-se a produção capitalista devido a troca para a sobrevivência acontecer no mercado.

As usuárias envolvidas nestas alternativas vivenciam insegurança quanto ao trabalho precário e também quanto à renda inconstante. Segundo Lira (2006) desenvolve-se a individualização, na qual a responsabilidade de manutenção do trabalhador e de sua família é transferida somente ao indivíduo, os custos da produção não são mais divididos entre sociedade e mercado. Vive-se um dilema no qual nem mercado, nem Estado querem assumir estes custos, sendo que o primeiro vê os serviços sociais como mais uma possibilidade de lucro e o segundo justifica sua ação através da focalização devido à falta de condições financeiras.

As ações focalistas sobre estes grupos mais vulneráveis acabam viabilizando uma política excludente, as atividades assumem um caráter assistencial e compensatório. (GUILHON LIMA, 2006) Entretanto os profissionais inseridos no município de Cruz Alta sugerem que para potencializar estas práticas sejam construídas alternativas de inclusão com o usuário, pois apesar de o CRAS ser territorializado ainda existe uma distância dos mesmos devido aos bairros de abrangência serem muito distantes. Mencionam também a importância da garantia de recursos financeiros para aplicar nas alternativas, profissionais de áreas diversificadas para trabalhar com inclusão produtiva e uma legislação específica que garanta o acesso aos direitos.

Para potencializar a inclusão produtiva também citam a necessidade de se trabalhar a questão subjetiva, cultural, a fim de transformar a lógica do serviço, visto que o modelo de sociedade que nós vivemos acaba demandando das pessoas uma postura conivente, moldada ao sistema. Seria necessário integrar a concepção da política com a operacionalização, pois faltam recursos humanos, existe precariedade de infra-estrutura, materiais, equipamentos, falta matéria prima e tecnologia aos empreendimentos, além disto, a política ainda não é vista como direito do cidadão.

Existem diversas formas de potencializar estes espaços, entretanto estas ainda não estão sendo desenvolvidas, apesar dos esforços dos profissionais e técnicos em demandar estas questões para potencializar os empreendimentos existentes. Nas alternativas desenvolvidas há uma forte incapacidade na redução das desigualdades, a efetividade destas não depende somente do seu desempenho como alternativa de “inclusão”, mas de alternativas macrossociais que incluem a política, a economia, a cultura e a história do país.

5.5 SOCIALIZAÇÃO

Existem diversos espaços de socialização como a família, a escola, o trabalho. O indivíduo está em constante processo de socialização, durante a vida ele participa de diversos grupos e assume diferentes papéis. Na medida em que adquire ou desempenha papel social, ele incorpora características e padrões vigentes no determinado grupo. O grupo formado através das oficinas e Cozinha solidária, é um destes espaços onde os usuários da Assistência Social se socializam.

Iamamoto e Carvalho (1985) referem que é na vida em sociedade que se produzem e reproduzem os meios de existência e onde o ser humano estabelece determinados vínculos e relações. No processo capitalista se expressa uma maneira historicamente determinada de produção e reprodução da existência humana, neste se reproduzem idéias, relações e condições materiais. O capital é uma forma de relação social que determina a dinâmica da vida. As experiências de inclusão produtiva são espaços onde as relações sociais se produzem.

Os profissionais pesquisados afirmam que a participação das usuárias nas alternativas de inclusão produtiva se caracteriza num primeiro momento como

imediatistas, buscam uma forma de suprir suas necessidades, mas ao longo do desenvolvimento das atividades começam a participar de forma propositiva, omitindo opiniões e trocando idéias:

Apesar de vender pouco o grupo acaba colaborando de outras formas, com as atividades de discussão, troca de conhecimento. (INSTRUMENTO N°3 A)

Verifica-se, então, o espaço como forma de grupo de discussão, fazendo com que as usuárias passem a pensar alternativas de melhoramento de suas vidas. As oficinas acabam também funcionando como espaços de troca de conhecimento relativos a direitos, deveres e sobre as políticas públicas:

Em todas as oficinas é trabalhada a questão do protagonismo, é proporcionada a troca de conhecimento sobre o SUAS, o SUS, o ECA, estatuto do idoso, os conselhos enfim sobre cidadania, trabalho em grupo, solidariedade, pois não acredito somente nos cursos e oficinas sem a capacitação para a cidadania. (INSTRUMENTO n°6 A)

Segundo Fernandes (2002) esses grupos são entendidos como seres interligados por aspectos comuns, são espaços de reconstrução da capacidade relacional, nos quais as pessoas compartilham experiências. Entendendo que as experiências são singulares, únicas, mas podem ser compartilhadas com pessoas diferentes. Baseados nisto que os profissionais pesquisados consideram que as oficinas:

Não geram muita renda acabam funcionando mais como grupo de convivência. (INSTRUMENTO N°2 A)

Quanto a participação no grupo as usuárias ressaltam aspectos relativos à socialização:

Para mim mudou porque participando aqui me sinto mais contente, as gurias são companheiras e as professoras são legais. (INSTRUMENTO N°5 B²⁶)

²⁶ Instrumento de entrevista aplicado com as usuárias do SUAS que participam das alternativas de inclusão produtiva.

É na dinâmica das relações sociais que o processo social vai sendo produzido, nessas relações os indivíduos se aproximam ou se afastam, sendo que a dinâmica depende de diversos fatores tanto econômicos, culturais, históricos ou sociais. Nesta dinâmica existe uma relação de interdependência entre os indivíduos. (FERNANDES, 2006)

Com o grupo a comunidade pode se encontrar, aliviar os problemas, conversar. (INSTRUMENTO N°3 B)

A dimensão do diálogo na vida social de cada indivíduo requer atenção, porque a partir da fala dos sujeitos se pode perceber a realidade vivenciada, suas demandas e expectativas, e então potencializar a prática profissional. O grupo facilita a percepção das expressões dos sujeitos e são alternativas de participação social. Os espaços de discussão coletiva são fundamentais para se desenvolver processos de reflexão para a busca de alternativas para determinadas situações. (FERNANDES, 2006)

No contexto das práticas sociais, a informação é um elemento de fundamental importância, pois é por meio do intercâmbio informacional que os sujeitos sociais se comunicam e tomam conhecimento de seus direitos e deveres e, a partir deste momento, tomam decisões sobre suas vidas, seja de forma individual, seja de forma coletiva. Assim, ao participarem de circuitos comunicacionais, os sujeitos sociais constroem as práticas informacionais. (ARAÚJO, 1999, p.1)

O acesso e uso de informação, está intimamente ligado ao processo de conquista de direitos, ou seja, a transformação de processos de exploração depende da ampla disseminação e circulação da informação, o processo de discussão crítica sobre diferentes questões contribui para o enfrentamento de vulnerabilidades. (ARAÚJO, 1999)

A informação aparece portanto como uma condição chave da construção de processos democráticos de tomadas de decisão. Este universo de informação, ainda que amplo, é fortemente direcionado: envolve a construção de indicadores para que saibamos como anda a nossa busca de um melhor nível de qualidade de vida; envolve igualmente a informação sobre a sustentabilidade do processo; e envolve finalmente a transparência das nossas tomadas de decisão, sejam elas de governo, de empresas ou de uma organização social. (DOWBOR, 2003, p.6)

Para os referidos grupos a discussão de temas relativos à organização popular, cooperativismo, associação, autogestão etc, são fundamentais para o enfrentamento de situações de vulnerabilidade. Desta forma a informação se torna instrumento de promoção da qualidade de vida destes usuários. Conforme Dowbor (2003) a informação é uma construção social e depende dos atores sociais que a produzem, divulgam e utilizam, portanto tão importante quanto definir o universo de informações, é identificar os atores-chave do processo de forma a buscar o que lhes interessa e o que é fundamental para sua vida.

Além disto percebe-se que a socialização de informações contribui com o Controle social, porque se os usuários estiverem informados sobre seus direitos, deveres e organização das políticas sociais poderão acompanhar o processo e exigir maior qualidade nos serviços prestados.

Assim o espaço de discussão proporcionado através das oficinas é de fato importante para o desenvolvimento de potencialidades relativas à inclusão produtiva, é a partir da reflexão em grupo que podem surgir alternativas de modo a potencializar as atividades de geração de trabalho e renda existentes, contribuindo também para o desenvolvimento da Política de Assistência Social.

Deve-se, porém, ter cuidado com a questão subjetiva trabalhada nestes grupos, visto que se verificou (gráfico 1) que também são trabalhadas questões relativas a auto-estima. Barbosa (2006) alerta para este assunto, visto que o mercado imprime marcas muito perversas nos laços sociais como a penúria, a desproteção pública, o desamparo mercantil e frente a esta realidade fica complicado criar expectativas.

Portanto são espaços contraditórios, de possibilidades e impossibilidades. Possibilidades no sentido do enfrentamento de situações de vulnerabilidade, mas

limitadas quanto à diminuição da pobreza. São conceitos diferenciados, a pobreza envolve o enfoque monetário, de privação de capacidades, necessidades básicas insatisfeitas, já a vulnerabilidade envolve a questão de fragilização de laços sociais, familiares ou comunitários. (MAGALHÃES, 2007) Reconhece-se o papel inicial destas atividades quando de criam uma consciência crítica com relação ao trabalho e a vida. Processo, este, que se pode nomear conforme Barembliitt (1996) de auto-análise, como se verificou, conforme os relatos, que nestes grupos, também acontecem discussões onde os usuários são protagonistas de seus problemas, passam a pensar suas demandas, caminhando ao processo de autogestão no qual se articulam e organizam para produzir ou conseguir os recursos de que precisam para o melhoramento de suas vidas. Como se verifica na fala de uma das usuárias:

Cada pessoa se desenvolve, recebe um pouco pelo seu trabalho, antes não tinha este trabalho aqui no bairro, não tinha instrutores, não tinha discussão. (INSTRUMENTO N°1 B)

Nota-se aqui a importância das alternativas na produção de saberes, na troca de experiências e na busca por alternativas de administrar os problemas, movimentos que configuram o início do processo de auto-análise e autogestão. Esses movimentos são importantes visto que o Serviço Social atua em práticas nas quais os sujeitos constroem e reconstroem suas formas de expressão, resistência, submissão, enfim seus modos de subjetivação.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve como objetivo analisar como as alternativas de geração de trabalho e renda preconizadas pelo SUAS para a inserção produtiva dos usuários da PNAS tem contribuído para o enfrentamento da desigualdade social. Neste sentido buscou-se investigar quais alternativas de geração de trabalho e renda estão sendo realizadas, verificar aspectos positivos e dificuldades enfrentadas no processo de inserção, bem como propor estratégias para subsidiar a potencialização destes espaços.

Buscando abarcar as relações estabelecidas no trabalho realizou-se o resgate histórico da categoria, conceituações e sentidos, de forma a compreendê-lo como ação orientada para a satisfação de necessidades, garantia de subsistência, reprodução da vida e relações sociais. Mas também se verificou que este, inserido na sociedade capitalista, ganha sentido mercadológico, perdendo seu caráter primordial e se tornando fetichizado. Considerar essas dimensões do trabalho faz com que se perceba o seu lugar na sociedade, sua importância nos processos de reestruturação produtiva e nas relações sociais.

Ao analisar o processo histórico do trabalho desde o período colonial até a proclamação da república, se percebem processos de trabalho escravo, exploração, excedente de mão de obra, atividades informais, precárias, de baixa remuneração e sem garantia de direitos, fatos que determinam até hoje o processo de trabalho no Brasil.

No decênio de 1930 com a difusão da industrialização e inserção do país na economia mundial, gera-se a imigração do campo para a cidade na busca de melhores condições de vida. Entretanto com o excedente de mão-de-obra o que se intensificou foram as atividades informais precárias, instáveis, com baixa remuneração e sem proteção social.

Com o desenvolvimento do padrão capitalista de acumulação, aumentaram os índices de exploração do trabalho. Em 1980 com a crise econômica e o processo inflacionário, a situação social é agravada, se dá o aumento das desigualdades. A partir desta década o Brasil entra no movimento geral da globalização financeira, abertura comercial, privatizações, reforma da previdência social etc. Observa-se a reestruturação produtiva através das medidas de contenção de custos, renovação

das práticas organizacionais, novas formas de gestão da mão-de-obra, desregulamentação dos direitos, flexibilização e informalização do trabalho.

Diante deste sistema se processa, quanto aos direitos, uma visível dificuldade na sua efetivação, apesar de existir a garantia em leis, os referidos são substituídos pela valorização do capital e do mercado. Como no neoliberalismo o estado é mínimo e o mercado é livre e sem controle, o mercado, visando seus interesses, oferece um sistema de proteção, para os que tem poder aquisitivo e para os que não tem capacidade contributiva, deixa a cargo do Estado, mas impõe normas e regras de atendimento. Frente à impossibilidade na garantia do acesso ao trabalho e pelas condições de exploração impostas pelo capital, o Estado acaba diminuindo o acesso a algumas políticas públicas, enfatizando a inserção em políticas compensatórias e focalistas.

Neste momento entra em cena a Política de Assistência Social, que assume uma parcela significativa da população, quando é encarregada de ser política de proteção social tanto as pessoas em situação de vulnerabilidade, como aos desempregados, aos desqualificados, além do público-alvo constituído historicamente, os inaptos para o trabalho. Assumindo este encargo a política de assistência retorna as raízes messiânicas, como se sozinha pudesse garantir o acesso aos direitos.

Ao longo da história da Assistência Social, quando foi institucionalizada, passou pelo processo de identificação de seu público-alvo, que no princípio eram os incapazes de trabalhar e alguns adultos considerados merecedores, como órfãos, mulheres sem marido, idosos sem apoio familiar, etc. Período histórico em que a política era sustentada pela moral cristã da ajuda.

Com o agravamento da questão social e reivindicações da classe trabalhadora, se deu a expansão dos programas sociais de atendimento à população. Entretanto os serviços ainda se baseavam em trocas de favores entre Estado e Sociedade, sendo que diversos programas executados se caracterizavam por medidas emergenciais.

No neoliberalismo o Estado amplia o público-alvo da Política de Assistência Social para atender não somente os incapazes para o trabalho como também aqueles que sofrem as conseqüências relativas à exploração pelo trabalho e os

excluídos do mercado. Com as reformas é redimensionado o caráter dos serviços para ações privatizadas, focalistas e descentralizadas. É o que se verifica com a PNAS e implantação do SUAS que, apesar de ter proporcionado diversos avanços relativos a organização da gestão e ampliação do acesso a programas e serviços com a territorialização, está inserida neste sistema e sofre influências do mesmo.

Entre estas transformações está a conexão entre Assistência Social e Políticas de intervenção sobre o trabalho. Estas alternativas acabam influenciando a proteção pública aos riscos do trabalho e sinalizando medidas pontuais, muitas vezes sem efeito contra o desemprego e a geração de renda. A implantação deste novo sistema trouxe a tona a seletividade e fragmentação das ações. Com o aumento do campo de atuação da Assistência Social, a política passa a assumir questões de outras políticas sociais e ao lado de ações compensatórias, característica histórica da assistência, vem aparecendo a condição de integração ao trabalho através da inclusão produtiva.

Para compreender estas configurações da política relativas à Inclusão Produtiva desenvolveu-se este estudo, que demonstra que as alternativas de geração de trabalho e renda pesquisadas acabam sendo uma estratégia de sobrevivência, mas limitadas à característica de exclusão à diversos direitos sociais. Desta forma responde-se quanto à questão norteadora da pesquisa: As alternativas de trabalho e renda preconizadas pelo SUAS para inserção produtiva dos usuários da PNAS contribuem para o enfrentamento da desigualdade? Que no momento não alteram os níveis de desigualdade relativos à renda, visto que os níveis de desigualdade a que estão expostos os usuários não diminuem com sua participação nas alternativas. Assim sendo, pode-se dizer que do ponto de vista econômico e social, essas alternativas de inclusão produtiva são emergencialistas e diminutas, pois não permitem a satisfação das necessidades básicas, estão longe de possibilitar uma vida digna, com acesso à renda e aos demais direitos sociais. Mas do ponto de vista de acesso a informação, uma das vias de promoção da luta pela garantia dos direitos, as alternativas são importantes pois garantem a socialização do conhecimento sobre direitos aos usuários.

Com relação à venda da produção se verifica que a comercialização fica restrita ao círculo da vizinhança, do bairro ou consumo próprio, gerando uma renda na maioria das vezes indireta e bastante reduzida. Portanto a renda gerada limita-se

ao consumo de sobrevivência, mantendo os usuários em uma condição de empobrecimento. Além disto, ao exercer atividades para seu sustento básico, os usuários são subordinados, por meio da aquisição de objetos, serviços e utensílios para sobrevivência, a se tornarem meros consumidores sem acesso a direitos e também constituírem o exército de reserva, auxiliando a manter o baixo custo do salário, colaborando assim, de forma indireta, com o capital. Portanto, apesar de não participarem da lógica da acumulação, enquanto trabalhadores formais através da mais valia, esses indivíduos estão sujeitos à exploração do modo de produção capitalista.

O trabalho informal oferecido por estas alternativas produz conseqüências, visto que além da negação dos direitos trabalhistas, a população inserida neste tipo de produção está sujeita a situações de vulnerabilidade. Adjacente a isto, o crescimento da informalidade, acarreta flexibilização dos direitos trabalhistas não só aos trabalhadores inseridos nestas alternativas, como também aqueles com direitos assegurados, aproximando-os à condições de trabalho precarizadas, fazendo diminuir os salários, enfraquecendo a proteção social e não efetivando legislações específicas. A crescente informalização produz ainda a diminuição da organização popular para o enfrentamento dos problemas, garantindo a subordinação ao capital.

No momento as atuais alternativas de trabalho e renda apenas deixam nas mãos dos usuários da Assistência Social o encargo com sua inserção produtiva, sem garantir formas para que isto realmente aconteça. Todavia, apesar de gerarem uma renda reduzida e garantirem o acesso a poucos dispositivos necessários à sobrevivência, ainda existem formas de potencializar estes espaços, sendo estas através da construção de alternativas que envolvam questões macrossociais, garantia de recursos financeiros, uma legislação específica que garanta o acesso aos direitos, trabalhando a questão subjetiva, cultural, a fim de transformar a lógica do serviço, integrar a concepção da política com a sua operacionalização.

Nesta acepção as oficinas desenvolvidas são espaços contraditórios, reconhece-se o papel inicial destas atividades no sentido de criar uma consciência crítica com relação ao trabalho e a vida. As discussões possibilitam que os usuários pensem seus problemas e suas demandas, o que levará a uma articulação e organização futura, para produzir ou conseguir os recursos de que precisam para o melhoramento de suas vidas.

Percebe-se a importância das alternativas na produção de saberes, na troca de experiências e na busca por alternativas de administrar os problemas, desta forma propõe mudanças a partir das discussões com a comunidade, mas quanto à questão econômica, acesso a direitos trabalhistas e qualidade de vida essas formas de geração de trabalho e renda não contribuem. Deste modo verifica-se nas alternativas desenvolvidas uma forte incapacidade na redução das desigualdades porque a efetividade destas não depende somente do seu desempenho como alternativa de “inclusão”, mas de alternativas macrossociais que incluem a política, a economia, a cultura e a história do país. Uma forma de potencializar estes espaços seria através da organização popular por meio de associações e cooperativas, para que em grupo possam lutar pelo acesso aos direitos. Mas estas sozinhas também são limitadas. Todas as práticas sejam elas de inclusão produtiva, cooperativismo, economia solidária dependem de uma transformação macrossocial, dependem do sistema econômico, político e cultural vigente.

A Inclusão produtiva na Assistência Social é apontada como uma “porta de saída”, uma forma dos usuários deixarem a condição de “assistidos”, assumindo uma condição emancipatória, entretanto o que se verifica é que no momento a Inclusão Produtiva não se configura “porta der saída”, mas uma “porta de entrada” para o acesso a dispositivos básicos relativos à sobrevivência.

É necessário avaliar como estas expressões estão sendo utilizadas, visto que, a garantia de direitos através da assistência social não pode ser confundida com assistencialismo. É preciso garantir condições de emancipação dos usuários, mas também é fundamental aumentar o acesso aos serviços, benefícios e direitos sociais, que não podem ser vistos como práticas assistencialistas, mas como garantias de acesso a necessidades básicas. É preciso analisar o que se objetiva com a geração de emprego e renda na política de assistência social, se a efetiva emancipação do usuário ou a redução da pressão por assistência sem contrapartida. Na análise histórica a sociedade atrelou os Direitos Sociais à compensação, os mercedores de atendimento eram eleitos conforme critérios, critérios muitas vezes contrários a distribuição de renda. Para que a Assistência social torne-se realmente um direito é preciso desatrelar seu caráter fragmentado, seletivo e assistencialista para o caráter de proteção social articulada a garantia de direitos e vida digna.

A Política de Assistência Social sozinha jamais conseguirá dar conta das questões relativas à inclusão produtiva. Além disto, ainda não existem nem se quer garantido em lei formas de acesso aos direitos destas pessoas que estão inseridas nestas alternativas de trabalho e renda, sendo necessário para isto possibilitar discussões acerca da regulação do trabalho informal, de forma a garantir a estes trabalhadores a proteção social. É necessária a articulação das políticas sociais de forma que não somente a Assistência Social se responsabilize pela Inclusão Produtiva, mas também outras políticas como do emprego, da economia, da previdência, da cultura, da educação etc. Enfim a inclusão produtiva necessita de um conjunto de ações macrossociais para que se efetive.

O procedimento de Inclusão Produtiva na Política de Assistência Social está em desenvolvimento, o caminho percorrido possui obstáculos que geram ansiedades, resistências e disputas de poder. Mas ao mesmo tempo são processos que possibilitam uma reflexão, visto que inquieta os profissionais, que se vêem diante de novas formas de desempenharem seus papéis e desafiados a ocupar novos espaços. Discutir o papel da Política Pública de Assistência Social nas alternativas de geração de trabalho e renda é bastante relevante, principalmente pelo fato de que a política e as alternativas existentes estão inseridas nesta sociedade onde “reina” o sistema neoliberal, o qual como vimos ao longo do estudo tem sérias conseqüências de cunho econômico, social e cultural.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Mônica Maria Torres de. As Políticas públicas de emprego e renda no Brasil: do “nacional-desenvolvimentismo” ao “nacional-empendedorismo”. IN: BEHRING, Elaine Rossetti, ALMEIDA, Maria Helena Tenório de (orgs). **Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2008.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. O desenho multifacetado do trabalho hoje e sua nova morfologia. . IN: **Serviço Social e Sociedade**, nº69, Ano XXIII, São Paulo: Cortez, março, 2002.

_____, **O caracol e sua concha:** Ensaio sobre a nova morfologia do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2005 A.

_____. **Os sentidos do Trabalho:** Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2005 B.

ARAÚJO, Eliane Alvarenga. **Informação, sociedade e Cidadania:** gestão da informação no contexto das ONGs brasileiras. Brasília, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100>. Pesquisado em 24/11/09.

BARBOSA, Rosângela Nair de Carvalho. **A economia solidária como política pública:** uma tendência de geração de renda e ressignificação do trabalho no Brasil. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. Economia solidária: estratégias de governo no contexto da desregulamentação social do trabalho. . IN: SILVA, Maria Ozanira da Silva e, YASBEK, Maria Carmelita (orgs). **Políticas públicas de Trabalho e renda no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Cortez, 2006.

BAREMBLITT, Gregório. **Compêndio de análise institucional e outras correntes**. Rio de Janeiro: Rosa dos Ventos, 1994.

BARROS, Aidil de Jesus Paes de; LEHFELD, Neide aparecida de Souza. **Projeto de Pesquisa:** propostas metodológicas. 10 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma:** desestruturação do estado e perda de direitos. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social:** Fundamentos e história. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. Trabalho e Seguridade Social: o neoconservadorismo nas políticas sociais. IN: BEHRING, Elaine Rossetti; ALMEIDA, Maria Helena Tenório de. **Trabalho e Seguridade Social:** Percursos e dilemas. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2008.

BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio. Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia. IN: **Serviço Social e Sociedade** nº87. São Paulo: Cortez, 2006.

CARDOSO, Isabel Cristina da Costa. A forma Flexível e o tempo fugidio da cidade e do trabalho. IN: BEHRING, Elaine Rosseti, ALMEIDA, Maria Helena Tenório de (orgs). **Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2008.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso et el. **Políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil: desafios à montagem de um sistema público, integrado e participativo**. Brasília: IPEA, nov. 2006. (texto para discussão nº 1237)

CARMO, Paulo Sérgio do. **História e ética do trabalho no Brasil**. São Paulo: Moderna, 1998.

CARVALHO, Gicélia Barbosa. **Organização da gestão da Assistência Social nos Municípios: Comando Único**. Material apresentado pela secretária Municipal de Desenvolvimento Social de Cruz Alta no 11º Seminário Estadual de Assistência Social: Os Desafios na implantação do SUAS, promovido pelo COEGEMAS e FAMURS, 17 e 18 de junho de 2009.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O longo caminho**. 10ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Gestão Social: alguns apontamentos para debate. IN: RICO, Elizabeth de Melo, RAICHELIS, Raquel. **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC, 1999.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. 7 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

CATTANI, Antonio David. **Dicionário crítico sobre trabalho e tecnologia**. 4 ed. Petrópolis: Vozes; Porto Alegre: Ed. Da UFRGS, 2002.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2000.

CIAVATTA, Maria. Dilemas do Cidadão produtivo no trabalho e na educação. IN: BEHRING, Elaine Rosseti, ALMEIDA, Maria Helena Tenório de (orgs). **Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2008.

COHN, Amélia. A questão social no Brasil: a difícil construção da cidadania. IN: MOTA, Carlos Guilherme (orgs). **Viagem Incompleta: A experiencia brasileira (1500-2000): A grande Transação**. São Paulo: Editora SENAC, 2000.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Promulgada em 5 de outubro de 1988, 13 ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Caderno de textos VI Conferencia Nacional de Assistência Social. Brasília: MDS, 2007.

COUTO, Berenice Rojas. A Assistência Social como Política Pública: do sistema descentralizado e participativo ao Sistema único de Assistência social – SUAS. IN: MENDES, Jussara Maria Rosa, AGUINSKY, Beatriz, PRATES, Jane Cruz. **Capacitação sobre PNAS e SUAS: no caminho da implantação.** Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006.

_____. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível.** 3ed. São Paulo: Cortez, 2008.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Sociedade, Estado e Direito: caminhada rumo ao século XXI. IN: MOTA, Carlos Guilherme (orgs). **Viagem Incompleta: A experiência brasileira (1500-2000): A grande Transação.** São Paulo: Editora SENAC, 2000.

_____. **Direitos humanos e cidadania.** São Paulo: Moderna, 1998.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – DIEESE. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/rel/rac/salminMenu09-05.xml>. Acesso em 01/10/09.

DOWBOR, Ladislau. Trabalho e relações de produção: repesando metodologias. IN: DOWBOR, Ladislau, FURTADO, Odair, TREVISAN, Leonardo, SILVA, Hélio (orgs). **Desafios do trabalho.** Rio de Janeiro: Vozes, 2004

_____. **Informação para a cidadania e o desenvolvimento sustentável.** Disponível em: <http://scholar.google.com.br/scholar?start=40&q=informa%>. Pesquisado em 24/11/09.

DRAIBE, Sonia Mirian. **Uma nova institucionalidade das políticas sociais?** Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reforma dos programas sociais. São Paulo em perspectiva, 1997. Disponível em: https://www.seade.gov.br/produtos/spp/v11n04/v11n04_01.pdf. Pesquisado em 25/11/09.

FERNANDES, Idília. A dialética dos grupos e das relações cotidianas. IN: GUIMARÃES, Gleny Terezinha Duro. **Aspectos da Teoria do Cotidiano: Agnes Heller em perspectiva.** Porto Alegre: EDIPUCRS, 2002.

_____. Dialética da Instrumentalidade: abordagem grupal e familiar na perspectiva da Assistência Social. IN: MENDES, Jussara Maria Rosa, AGUINSKY, Beatriz, PRATES, Jane Cruz. **Capacitação sobre PNAS e SUAS: no caminho da implantação.** Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006.

FERRARI, Irany, NASCIMENTO, Amauri Mascaro, FILHO, Ives Gandra da Silva Martins. **História do trabalho, do Direito do Trabalho e da Justiça do trabalho**. São Paulo: LTr, 1998.

GOHN, Maria da. **História dos movimentos e lutas sociais**. 3ed. 2003

GORZ, André. **Metamorfoses do trabalho**: crítica da razão econômica. 2 ed. São Paulo: Annablume, 2007.

GRAVE, Fátima. Trabalho, desemprego e Serviço Social. IN: **Serviço Social e Sociedade**, nº69, Ano XXIII, São Paulo: Cortez, março, 2002.

GUILHON, Maria Virginia Moreira e LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. A política de trabalho e renda no Brasil: Uma avaliação de resultados da experiência do Maranhão. IN: SILVA, Maria Ozanira da Silva e, YASBEK, Maria Carmelita (orgs). **Políticas públicas de Trabalho e renda no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Cortez, 2006.

GUIMARÃES, Nadya Araújo. **Caminhos Cruzados**: Estratégias de empresas e trajetórias de trabalhadores. São Paulo: Editora 34, 2005.

GUIMARÃES, Gleny Duro. Monitoramento, avaliação e indicadores sociais em interface com o SUAS. IN: MENDES, Jussara Maria Rosa, AGUINSKY, Beatriz, PRATES, Jane Cruz. **Capacitação sobre PNAS e SUAS**: no caminho da implantação. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006.

HOLANDA, Sergio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O Serviço Social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. As dimensões ético-políticas e teórico-metodológicas no Serviço Social contemporâneo: trajetória e desafios. In: MOLINA M., Maria Lorena. **La cuestión social y la formación profesional en Trabajo Social en el contexto de las nuevas relaciones de poder y la diversidad latinoamericana**. Buenos Aires: Espacio Editorial, 2004.

_____. **Serviço Social em Tempo de Capital e Fetiche**: Capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Trabalho e Indivíduo social**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____; CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**: Esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 4 ed. São Paulo: Cortez, 1985.

KAUFMANN, Josef Nicolas. Turbulências no mundo do trabalho. Quais são as perspectivas. IN: **Serviço Social e Sociedade**, nº69, Ano XXIII, São Paulo: Cortez, março, 2002.

KONDER, Leandro. **O que é dialética**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1995.

LEFEBVRE, Henri. **Lógica Formal / Lógica Dialética**. 3ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983.

LIRA, Isabel Cristina Dias. Trabalho informal como alternativa ao desemprego: Desmistificando a informalidade. IN: SILVA, Maria Ozanira da Silva e, YASBEK, Maria Carmelita (orgs). **Políticas públicas de Trabalho e renda no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Cortez, 2006.

LOPES, Flávia de Almeida. A Política de geração de trabalho e renda no marco assistencial de Angra dos Reis no período de 1997-2000. IN: FREIRE, Lúcia Maria de Barros, FREIRE, Silene de Moraes, CASTRO, Alba Tereza Barroso de. **Serviço Social Política Social e Trabalho: Desafios e perspectivas para o século XXI**. São Paulo: Cortez, 2008.

LOPES, Márcia Helena Carvalho Lopes. O Tempo SUAS. IN: **Serviço Social e Sociedade** nº87. São Paulo: Cortez, 2006.

MAGALHÃES, Edgar Pontes de. Combatendo a pobreza e enfrentando as vulnerabilidades: desafios para a articulação entre o Programa Bolsa família e a assistência social. IN: **Curso de formação de multiplicadores – 2 etapa: Gestão da assistência social**. Brasília: ENAP, 2007.

MARCONI, Marina de Andrade e LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa**. 5ed. São Paulo> Atlas, 2002.

MARX, Karl. **O Capital: Crítica da Economia Política**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MARTINELLI, Maria Lucia. **Serviço Social: identidade e alienação**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

MENDES, Jussara Maria Rosa, AGUINSKY, Beatriz, PRATES, Jane Cruz. O Processo de Capacitação sobre PNAS e SUAS: a importância da parceria entre Universidade e poder público. IN: MENDES, Jussara Maria Rosa, AGUINSKY, Beatriz, PRATES, Jane Cruz. **Capacitação sobre PNAS e SUAS: no caminho da implantação**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 6ed.São Paulo: Hucitec,1999.

_____. **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. 22 ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Edital 001/SNAS/MDS – 2007: Normas para cooperação técnica e financeira na implementação de projetos de promoção da inclusão produtiva, no âmbito do SUAS**.

Brasília, 2007 . Disponível em: www.mds.gov.br/suas/.../edital-ip-psb_001_snas_mds_-_2007.pdf.. Acesso em: 06 set. 2009.

_____. Disponível em: www.mds.gov.br/programas. Acesso em: 24 nov.2009.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE). Disponível em: <http://www.mte.gov.br/institucional/historia.asp>. Acesso em: 30 agos.2009.

MORAES, Roque. Análise de Conteúdo. **Revista educação**. Porto Alegre, v 22,n.37, p.7-32, 1999.

_____. Uma Tempestade de Luz: A compreensão possibilitada pela análise textual discursiva. **Ciência e Educação**. Bauru, SP, V.9, n.2, p.191-210, 2003.

_____. Uma Experiência de Pesquisa Coletiva: Introdução à Análise do Conteúdo. IN: GRILLO, Marlene Corroero; MEDEIROS, Marilú Fontoura de. **A Construção do Conhecimento e sua mediação metodológica**. 1ed. Porto Alegre: EDPU CRS, 1998, v.1, p.111-129

MOTA, Ana Elizabete. **O mito da Assistência Social**: Ensaio sobre Estado, Política e Sociedade. São Paulo: Cortez, 2008.

NETTO, José Paulo. **A ordem social contemporânea é o desafio central**. Boletín Electrónico Sura. Costa Rica, agosto de 2006.

NORMA OPERACIONAL BÁSICA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTENCIA SOCIAL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a fome. Brasília, 2005.

PAIVA, Beatriz Augusto de. O SUAS e os direitos socioassistenciais: a universalização da seguridade social em debate. IN: **Serviço Social e Sociedade** nº87. São Paulo: Cortez, 2006.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. **Política Social**: Temas e questões. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

POCHMANN, Márcio. Rumos da política do trabalho no Brasil. IN: SILVA, Maria Ozanira da Silva e, YASBEK, Maria Carmelita (orgs). **Políticas públicas de Trabalho e renda no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. As perspectivas do trabalho na economia moderna. IN: DOWBOR, Ladislau, FURTADO, Odair, TREVISAN, Leonardo, SILVA, Hélio (orgs). **Desafios do trabalho**. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

POLÍTICA NACIONAL DE ASSSISTENCIA SOCIAL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a fome. Secretaria Nacional de Assistência Social, Brasília, 2004.

PRATES, Jane Cruz. Gestão como processo social e o processo de Gestão da Política de assistência social. IN: MENDES, Jussara Maria Rosa, AGUINSKY,

Beatriz, PRATES, Jane Cruz. **Capacitação sobre PNAS e SUAS: no caminho da implantação.** Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006.

RAMOS, Carlos Alberto. **Políticas de geração de Emprego e renda:** Justificativas teóricas, contextos históricos e experiência brasileira. Brasília: UNB, 2003. (texto para discussão nº 277)

REIS, Carlos Nelson, PESTANO, Cintia Ribes. A especificidade da Assistência Social: algumas notas reflexivas. IN: **Textos & Contextos**, nº5, 2006.

SCHIFFER, Sueli Ramos. São Paulo como pólo dominante do mercado unificado nacional. IN: DEAK, Csaba e SCHIFFER, Sueli Ramos. **O Processo de urbanização no Brasil.** São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2004.

SERRA, Rose. Enfrentamento do desemprego/subemprego – alternativas de trabalho/renda na atual conjuntura brasileira. IN: FREIRE, Lúcia Maria de Barros, FREIRE, Silene de Moraes, CASTRO, Alba Tereza Barroso de. **Serviço Social Política Social e Trabalho: Desafios e perspectivas para o século XXI.** São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira.** São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e, YASBEK, Maria Carmelita. Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo: tema e conteúdo do livro. IN: **Políticas públicas de Trabalho e renda no Brasil Contemporâneo.** São Paulo: Cortez, 2006.

SILVA, Maria Lúcia Lopes da. **Trabalho e população em situação de rua no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2009.

SPOSATI, Aldáza. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. IN: **Serviço Social e Sociedade** nº87. São Paulo: Cortez, 2006.

_____ BONETTI, Dilsea, YASBEK, Maria Carmelita, FALCÃO, Maria. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras:** uma questão em análise. 6 ed. São Paulo: Cortez, 1995.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a Política Social.** 2ed. São Paulo: Cortez, 2007.

WANDERLEY, Luiz Eduardo. **A questão social no contexto da globalização:** o caso latino-americano e o caribenho. IN: Wanderley, Mariângela Belfiore, Bógus, Lúcia Maria Machado e YASBEK, Maria Carmelita (orgs). **Desigualdade e a questão social.** São Paulo: Educ, 1997.

APÊNDICES

Apêndice A: Roteiro de Observação Sistemática.....	114
Apêndice B: Instrumento de Pesquisa 1 - Roteiro de entrevista com Coordenadores e técnicos.....	115
Apêndice C: Instrumento de Pesquisa 2 – Roteiro de entrevista com Usuários.....	117
Apêndice D: Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....	119

Apêndice A

Roteiro de Observação Sistemática

Dados de Identificação:

Instituição: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

Programa de Pós-graduação em Serviço Social

Título da Pesquisa: As alternativas de geração de trabalho e renda ofertadas pelo SUAS.

Alternativa observada: _____

- 1) Proposta de trabalho
- 2) Organização na execução das atividades
- 3) Participação dos usuários
- 4) Envolvimento dos técnicos e profissionais
- 5) Como se dá a inserção produtiva, a geração de renda.
- 6) Os usuários têm garantidos os direitos trabalhistas no empreendimento
- 7) Como são estabelecidas as relações entre usuários, técnicos, profissionais e gestores.

Apêndice B

Roteiro de entrevista com Gestores, técnicos e profissionais.

Dados de Identificação:

Instituição: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

Programa de Pós-graduação em Serviço Social

Título da Pesquisa: As alternativas de geração de trabalho e renda ofertadas pelo SUAS.

Nº do Instrumento: _____

Sexo do pesquisado () M () F

Idade:

Escolaridade:

- 1) Que programas e projetos são ofertados pelo município no SUAS?
- 2) Quais alternativas de geração de trabalho e renda preconizadas pelo SUAS no município?
- 3) Como estas alternativas colaboram com a geração de trabalho e renda?
- 4) Quais os motivos principais para a execução de projetos de geração de trabalho e renda:

- () trabalhar a auto-estima do usuário
- () Interesse em garantir a subsistência as famílias
- () Visando garantir acesso ao trabalho e a direitos trabalhistas
- () Desejo de ajudar o próximo
- () Finalidade de gerar trabalho e renda no entanto sem acesso aos direitos trabalhistas
- () Outro (descreva) _____

5) Na sua opinião o SUAS é prioritariamente: (somente uma alternativa)

- () Um novo nome aos serviços assistenciais
- () Uma forma de aproximar os serviços dos usuários
- () Uma maneira de organizar o financiamento e a gestão dos programas, projetos e serviços da política de assistência social
- () Outra (descreva) _____

6) As alternativas de geração de trabalho e renda existentes foram sugeridas:

-) Pelos usuários
-) Pelos Gestores
-) Pelos técnicos
-) Outra (descreva) _____

7) Na sua opinião a participação dos usuários nas alternativas de trabalho e renda se caracteriza como: (numerar mais freqüente 1 a menos freqüente 4)

-) Participação com objetivos imediatistas
-) Participação passiva
-) Participação propositiva
-) Outra (caracterize) _____

8) Você considera as alternativas de trabalho e renda existentes:

-) Aprofundamento da precarização do trabalho e direitos trabalhistas
-) Espaço ineficaz para geração de renda
-) Espaço eficaz, mas com alguns entraves
-) Forma de ocupação dos usuários
-) Forma de garantir acesso ao trabalho

9) As alternativas existentes garantem o acesso ao trabalho:

-) formal) informal

10) Houve alguma mudança em relação ao trabalho no município depois que foram implementadas as alternativas:

-) Não houve mudança
-) sim houve mudança

11) Que mudança foi essa?

12) Cite as principais dificuldades encontradas na geração de trabalho e renda:

13) Indique algumas propostas para potencializar as alternativas existentes:

Apêndice C

Roteiro de entrevista com Usuários.

Dados de Identificação:

Instituição: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

Programa de Pós-graduação em Serviço Social

Título da Pesquisa: As alternativas de geração de trabalho e renda ofertadas pelo SUAS.

Nº do Instrumento: _____

Sexo do pesquisado () M () F

Idade:

Escolaridade:

1) Possui formação ou experiência profissional? () Sim () Não

2) Qual o tipo de formação e experiência possui?

3) Você está trabalhando? () sim () não

4) Qual a sua condição de trabalho? () formal () informal

5) Porque você se inseriu nesta alternativa de geração de trabalho e renda?

6) Como esta alternativa o auxiliou?

7) Depois que você começou a participar a sua renda aumentou? () sim () não

8) Qual é a renda?

9) Você considera as alternativas de trabalho e renda existentes:

() Aprofundamento da precarização do trabalho e direitos trabalhistas

() Espaço ineficaz para geração de renda

() Espaço eficaz, mas com alguns entraves

- () Forma de ocupação dos usuários
- () Forma de garantir acesso ao trabalho

10) As alternativas de geração de trabalho e renda existentes foram sugeridas:

- () Por vocês
- () Pelos Gestores
- () Pelos técnicos
- () Outra (descreva) _____

11) Houve alguma mudança em relação ao trabalho no município depois que foram implementadas as alternativas:

- () Não houve mudança
- () sim houve mudança

12) Que mudança foi essa?

13) Cite as principais dificuldades encontradas na geração de trabalho e renda:

14) Indique algumas propostas para potencializar as alternativas existentes:

Apêndice D

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Título: As alternativas de geração de trabalho e renda ofertadas pelo Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Justificativa e Objetivos: Este estudo tem o objetivo de analisar como as alternativas de geração de trabalho e renda preconizadas pelo SUAS para a inserção produtiva dos usuários da PNAS tem contribuído para o enfrentamento da desigualdade social a fim de propor estratégias para subsidiar e potencializar estes espaços.

Procedimentos: Para a coleta de informações será utilizado a observação sistemática e a entrevista semi-estruturada. As informações serão analisadas através da técnica de análise de conteúdo. A sistematização dos dados será através da elaboração da dissertação de mestrado e a socialização será através de cópia digital para a Secretaria de Assistência Social do município, bem como encontro com os usuários para devolução dos dados.

Desconfortos: As informações não serão identificadas, a fim de impedir a exposição dos sujeitos da pesquisa.

Benefícios: A participação na pesquisa contribuirá para a produção de conhecimento sobre Trabalho e geração de renda, não haverá nenhum tipo de benefício financeiro ou de outra natureza.

Garantias: De requerer esclarecimentos a qualquer pergunta ou dúvida a cerca do estudo, de liberdade de retirar do consentimento a qualquer momento e deixar de participar do estudo, segurança de não ser identificado, mantendo a privacidade do pesquisado e os preceitos éticos após o término do estudo, compromisso de acesso as informações em todas as etapas do trabalho.

Consentimento: Tendo em vista os itens acima apresentados, eu _____, de forma livre e esclarecida, manifesto meu consentimento em participar da pesquisa e declaro que fui informado sobre o objeto da mesma, tendo recebido cópia do presente termo de consentimento e em caso de dúvidas posso contatar a Prof. Dra. Gleny Guimarães, coordenadora do Núcleo de Pesquisas em Políticas Sórias e Processos de Trabalho do Assistente Social – NEPsTAS pelo telefone (51) 3320-3500 ramal 4113, a pesquisadora Fernanda Bortolini Klein telefone (55) 3272-3348 e o CEP/PUCRS telefone (51) 3320-3345.

Porto Alegre _____, _____, 2009.

Assinatura do Participante

Assinatura da Pesquisadora