

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, ECONÔMICAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL  
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL

JOSÉ BONIFÁCIO DA COSTA POETSCH

**INCLUSÃO PRODUTIVA DOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA  
FAMILIA NO MUNICÍPIO DE PELOTAS ATRAVÉS DA CAPACITAÇÃO  
PARA O TRABALHO: contribuições para o debate**

PELOTAS

2015

JOSÉ BONIFÁCIO DA COSTA POETSCH

**INCLUSÃO PRODUTIVA DOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA  
FAMILIA NO MUNICIPIO DE PELOTAS ATRAVÉS DA CAPACITAÇÃO  
PARA O TRABALHO: contribuições para o debate**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Católica de Pelotas, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Política Social.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Mara Rosange Acosta de Medeiros.

PELOTAS

2015

## Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

P745i Poetsch, José Bonifácio da Costa  
**Inclusão produtiva dos beneficiários do Programa Bolsa Família no município de Pelotas através da capacitação para o trabalho: contribuições para o debate.** / José Bonifácio da Costa Poetsch. – Pelotas: UCPEL, 2015.  
90f.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Católica de Pelotas, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Pelotas, BR-RS, 2015. Orientador: Mara Rosange Acosta de Medeiros.  
1. inclusão produtiva. 2. direitos sociais. 3. desemprego. I. Medeiros, Mara Rosange Acosta de, or. II. Título.

CDD 306.36

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Cristiane de Freitas Chim CRB 10/1233

JOSÉ BONIFÁCIO DA COSTA POETSCH

**INCLUSÃO PRODUTIVA DOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA  
FAMILIA NO MUNICÍPIO DE PELOTAS ATRAVÉS DA CAPACITAÇÃO  
PARA O TRABALHO: contribuições para o debate**

**BANCA EXAMINADORA**

.....  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Mara Rosange Acosta de Medeiros (UCPEL)  
(Orientadora)

.....  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Marilene Maia (UNISINOS)

.....  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Vini Rabassa da Silva (PPPGS/UCPEL)

*A minha esposa Mariângela e aos meus filhos Fabiana, Bernardo e Leonardo, pelo amor, compreensão, apoio e motivação dispensados para que eu pudesse alcançar esta vitória.*

## **AGRADECIMENTOS**

Depois do longo processo vivido no mestrado, quero agradecer primeiramente a Deus, por ter me acompanhado e me auxiliado nesta trajetória.

De igual modo, aos colegas de classe e aos colaboradores, em especial à Lucimar, pela compreensão, acolhida, parceria e convívio imprescindível até a conclusão deste trabalho.

Ao Renato e ao Odilon, colegas extraordinários, pela amizade, carinho e pelos valiosos ensinamentos e contribuições.

A minha orientadora, professora Dr.<sup>a</sup> Mara Rosange Medeiros, pela extrema paciência, dedicação, amizade, compreensão e por me ensinar, de forma verdadeira, o significado da palavra mestre, sendo portanto, a grande responsável pelos resultados positivos alcançados.

*Talvez não tenha conseguido fazer o melhor, mas lutei para que o melhor fosse feito. Não sou o que deveria ser, mas graças a Deus, não sou o que era antes.*

(Martin Luther King Jr.)

## RESUMO

Esta dissertação objetivou analisar como as ações previstas na Política de Assistência Social, referentes à Inclusão Produtiva, foram efetivadas na área urbana de Pelotas, no período de junho de 2010 a junho de 2012, buscando responder as seguintes questões: Como está ocorrendo a inclusão produtiva dos beneficiários do Bolsa Família no município de Pelotas? Quais são e onde foram implantadas as ações de inclusão produtiva em Pelotas? Quais os resultados dos serviços voltados para a inclusão produtiva direcionados aos beneficiários do PBF no município? O estudo foi conduzido tendo como elementos norteadores a revisão bibliográfica e a análise documental, referentes ao tema. De igual forma, foram contatadas algumas autoridades no município de Pelotas, tendo sido visitados os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e outros locais responsáveis pela capacitação e inclusão das pessoas no processo produtivo. Entre os órgãos consultados através dos seus representantes estão a Delegacia Regional do Trabalho e do Desenvolvimento Social da Região Sul do Rio Grande do Sul, a Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social, o SENAC e o SENAI. A Inclusão Produtiva é considerada como um dos elementos importantes no processo de empoderamento dos beneficiários do Programa Bolsa Família, trabalhadores em situação de desemprego e ou em trabalhos precarizados, para que possam ter acesso a melhores condições de trabalho. Entre as conclusões do estudo está a constatação de que não houve uma articulação entre o gestor e os entes envolvidos, gerando um descompasso entre a proposta de capacitação via Inclusão Produtiva e os órgãos responsáveis, bem como uma desarticulação entre as áreas afins como do trabalho, da educação, da assistência social e, principalmente, pelo fato de que o desemprego está presente de forma acentuada no contexto atual.

**Palavras-chave:** Inclusão produtiva. Direitos sociais. Desemprego.

## ABSTRACT

This dissertation aimed to analyze how actions predicted in the Social Assistance Policy, related to Productive Inclusion, were effected in the city of Pelotas, in the period among June of 2010 to June 2012, seeking to respond the following questions: How is the productive inclusion occurring in Pelotas regarding *Bolsa Família* beneficiaries? What are and where were implemented productive inclusion actions in Pelotas? Are the offer and distribution of services, equipments and actions enhancing employments and productive inclusion? What are the services results related to productive inclusion of PBF beneficiaries families? Which are the results of services related to productive inclusion directed to PBF beneficiaries families in the city? The study was conducted having as northern elements the bibliography review and documental analyses, related to the theme. Likewise, were contacted some authorities from Pelotas, and were visited Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) and other locations responsible for peoples training, preparation and inclusion during productive process. Among all consultant organs through their represents are Regional do Trabalho e do Desenvolvimento Social da Região Sul do Rio Grande do Sul commissioner, Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social secretary, SENAC and SENAI. Productive Inclusion is considered one of the main elements in the process of workers empowerment in unemployment situation, *Programa Bolsa Família* beneficiaries, so these, through a process of capacitating can support themselves due to employment access. Among study conclusions are finding that there was no articulation between the manager and entity involved, creating a mismatch between the capacitating proposal through productive inclusion and the responsible organs, as well as a dislocation between related fields, such as work, education, social assistance and, mainly, due to the fact that unemployment is present in a severe way in the current context.

**Keywords:** Productive inclusion. Social rights. Unemployment.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento Social
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BSM	Brasil Sem Miséria
CADÚNICO	Cadastro Único
CEF	Caixa Econômica Federal
CF	Constituição Federal
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializada de Assistência Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IDV	Identificação de Domicílios Vulneráveis
IEL	Instituto Euvaldo Lodi
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério de Educação e Cultura
MEI	Microempreendedor Individual
MESA	Ministério de Educação e o Cartão Alimentação
MOPS	Mapa de Oportunidades e Serviços Públicos
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NOB	Norma Operacional Básica
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PBF	Programa Bolsa Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGRFM	Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima

PIB	Produto Interno Bruto
PIP	Política de Inclusão Produtiva
PLANEQ	Plano Setorial de Qualificação
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
PTR	Programa de Transferência de Renda
SAIP	Secretaria de Articulação da Inclusão Produtiva
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAES	Secretaria Nacional de Economia Solidaria
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SENAT	Serviço Nacional de Aprendizagem em Transportes
SESC	Serviço Social do Comércio
SESCOOP	Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo
SESI	Serviço Social da Indústria
SEST	Serviço Social de Transportes
SINE	Sistema Nacional de Emprego
SISTEC	Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional Tecnológica
SMCAS	Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social
STDS	Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social do Rio Grande do Sul
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - ACESSUAS Trabalho - marcos normativos .....	30
Figura 2 - Público destinatário do ACESSUAS Trabalho .....	31
Figura 3 - ACESSUAS Trabalho - Eixos do Programa .....	35
Figura 4 - Inclusão Produtiva .....	41
Quadro 1 - Histórico dos PTRs .....	53
Figura 5 - Brasil Sem Miséria .....	59
Figura 6 - Vista parcial da cidade .....	66
Figura 7 - Faixas do IDHM de Pelotas .....	67
Quadro 2 - População de Pelotas - ano de 2010 .....	68
Quadro 3 - População período 2010/2012 .....	68
Quadro 4 - Censo SUAS 2011 .....	70
Quadro 5 - Valores repassados às famílias do PBF.....	71
Quadro 6 - Grupos tradicionais ou populações específicos .....	75
Quadro 7 - Transferência de Recursos do BF em Pelotas .....	75

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	13
2	O PROGRAMA DE INCLUSÃO PRODUTIVA NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	18
2.1	Política Social: Elementos Conceituais .....	18
2.2	A Política de Assistência Social: Antecedentes Históricos .....	26
2.3	Política de Inclusão Produtiva e o Direito ao Trabalho .....	39
3	PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	49
3.1	Programas de Transferência de Renda no Brasil .....	49
3.2	Programa Bolsa Família .....	51
3.3	Plano Brasil Sem Miséria: Antecedentes .....	57
3.4	A Importância do Cadastro Único para as Ações de Inclusão Produtiva .....	63
4	INCLUSÃO PRODUTIVA EM PELOTAS: ALGUMAS REFLEXÕES .....	65
4.1	Pelotas: Passado e Presente .....	65
4.2	O PBF em Pelotas e as Ações de Inclusão Produtiva .....	69
	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	77
	REFERÊNCIAS .....	81

## 1 INTRODUÇÃO

A partir da Constituição Federal (CF) de 1988, a Assistência Social adquire *status* de política pública, estando presente nos artigos 203 e 204, reconhecida como um direito universal. Entretanto, a sua regulamentação por meio da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) só foi ocorrer em 07 de dezembro de 1993, através da Lei 8.742. Em 1994, quando aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), encontra-se disposto em seu teor acerca dos serviços a serem desenvolvidos dentro da proteção básica, ordenando “a promoção da integração ao mercado de trabalho, tais como: Programa de Atenção Integral à Família; Programa de Inclusão Produtiva; e projetos de enfrentamento da pobreza” (BRASIL, 2005, p.36), considerado como um serviço que pode provocar o desenvolvimento social por meio de ações educativas de caráter socioprofissional.

A Inclusão Produtiva se caracteriza por incentivar a inserção da população no mercado por meio da Economia Solidária, do empreendedorismo individual ou através de vínculos de assalariamento (qualificação profissional) na área urbana e, também na área rural através de assessoria técnica, liberação de recursos para investimento nas propriedades, garantia do acesso a água e a energia elétrica, como também apoio na comercialização da produção. Estas ações devem ser ofertadas pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a partir de ações desenvolvidas pelo Gestor e/ou em parceria com outras entidades da sociedade civil. Fazendo parte do conjunto de ações do Programa Bolsa Família (PBF), a Inclusão Produtiva passou a integrar, em 2011, o Plano Brasil sem Miséria (BSM). O PBF se encontra dentro da Política de Assistência Social, cujo Sistema destaca que:

A proteção social de assistência social se ocupa das vitimizações, fragilidades, contingências, vulnerabilidades e riscos que o cidadão, a cidadã e suas famílias enfrentam na trajetória de seu ciclo de vida, por decorrência de imposições sociais, econômicas, políticas e de ofensas à dignidade humana. (BRASIL, 2005, p.89).

Este programa, basilar mediação do governo Lula no campo da política social, foi instaurado pela Medida Provisória n. 132, de 20 de outubro de 2003, e convertido na Lei n. 10.836/2004, de 09 de janeiro de 2004 (BRASIL, 2012). Desde a sua criação, o PBF tem sido destacado como resultante da preocupação do governo em

combater à desigualdade de renda e a pobreza que continuam elevadas no Brasil (BARROS *et. al.*, 2010). O PBF tem a finalidade de atenuar, de forma rápida, a pobreza e a desigualdade de renda via transferência monetária para famílias que se enquadram em critérios predefinidos, estabelecendo condições que abarcam direitos básicos, dentre eles a saúde e a educação (BARRETO; JORGE NETO; TEBALDI, 2001). A presidente Dilma Rousseff deu prosseguimento ao PBF, como um dos carros chefes do seu governo, vindo a ampliar os programas vinculados ao combate à pobreza, com a criação do Plano Brasil sem Miséria (BSM), no ano de 2011, o qual insere, como dito anteriormente, a questão da Inclusão Produtiva como um dos elementos fundantes do processo de combate à miséria e a pobreza.

A população brasileira gira em torno dos 190 milhões de habitantes, sendo que destes, 55 milhões se encontram vivendo em situação de pobreza, o que significa 30% da população total, “[...] desses 55 milhões, 22 milhões de pessoas são indigentes” (ABREU, 2011, p.1). O PBF atende aproximadamente 13,8 milhões de famílias, beneficiando cerca de 50 milhões de pessoas (IPEA, 2013), que deixaram de viver na extrema pobreza, passando a viver com um pouco mais de dignidade. Aos menos favorecidos, estudos mostram que o Programa exerceu uma mudança de paradigma, porque combateu diretamente à pobreza. Isto é explicado com base nas palavras do presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) Marcelo Neri:

[...] é uma tecnologia em constante aprimoramento, com uma série de mudanças que tem sido feitas nos últimos anos. É o principal símbolo da busca por essa equidade em nosso país. O segundo elemento que podemos buscar é o crescimento econômico proporcionado pela prosperidade das pessoas beneficiadas [...]. (IPEA, 2013, p.1).

Aldaíza Sposati (2010) aponta que levando em conta a alta desigualdade socioeconômica presente na sociedade brasileira e a diversificação dos padrões de inclusão via políticas sociais, podem ocorrer disparidades decorrentes da "distribuição territorial, além da quantidade e qualidade da cobertura dos benefícios e atenções prestadas pelos seus serviços" (SPOSATI, 2010, p.4), ficando apenas no repasse financeiro, sem melhorar as ações que devem fazer parte do arcabouço de dispositivos a serem acessados por quem precisa.

Por isso, torna-se, cada vez mais necessária a criação de políticas sociais para minimizar as desigualdades de renda, visando reparar os frutos negativos efetuados pelo acúmulo de capital. Diante disso, Barros *et al.* (2010) afirmam que o PBF é o maior programa de inclusão social que permite resultados afirmativos e que vem ganhando relevância internacional, como instrumento eficaz de transferência de renda.

Neste trabalho foi realizado um recorte abordando a Inclusão Produtiva enquanto processo de capacitação para inserção no mercado de trabalho. Em virtude do que foi apresentado, o objetivo do presente estudo visa verificar como foram desenvolvidas as ações de Inclusão Produtiva direcionadas aos beneficiários do Bolsa Família no município de Pelotas durante o período de junho de 2010 a junho de 2012. A escolha temporal se deu pelo fato de que não haviam registros de ações desenvolvidas pelo gestor antes desse período, apesar do PBF já estar em vigência em âmbito municipal desde 2005. Diante de tais considerações, busca-se com esta pesquisa respostas aos seguintes questionamentos: Quais foram os serviços de capacitação profissional direcionados aos beneficiários do PBF no município de Pelotas vinculados à Inclusão Produtiva? Quais os resultados dos serviços de Inclusão Produtiva destinadas aos beneficiários do Bolsa Família no município? Como foi realizado o processo de inserção e acompanhamento das pessoas envolvidas no processo de capacitação? Para realização deste estudo foi utilizada pesquisa bibliográfica que ilustra os capítulos deste trabalho com base em obras de autores que discutem o tema abordado.

A pesquisa bibliográfica foi feita mediante leitura de livros, artigos, revistas e consultas à Internet, ressaltando os pontos abordados pelos autores pertinentes à Política Nacional de Inclusão Produtiva, ao Programa Bolsa Família, ao Plano Brasil sem Miséria e ao conceito de política social, descritores estes que foram, também, alvo de busca *online*. Segundo Eva Maria Lakatos e Marina Andrade Marconi (2001), a pesquisa bibliográfica:

[...] abrange toda bibliografia já tomada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses. Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito sobre determinado assunto. (LAKATOS; MARCONI, 2001, p.183).

Também foi empregada, como instrumento para a coleta de dados, a técnica de análise documental investigando documentos oficiais, tais como Relatórios Anuais da Secretaria de Justiça e Segurança Social, Guia de Funcionamento da Inclusão Produtiva e, também, documentos do MDS. Segundo Gil (2007), a técnica da análise documental exhibe vantagens importantes para trabalhar com a referida técnica, que são: a) os documentos constituem-se fonte rica e estável de dados; b) baixo custo, pois exige praticamente apenas disponibilidade de tempo do pesquisador e c) não exige contato com os sujeitos da pesquisa. Neste contexto, foram analisados documentos referentes ao trabalho de Inclusão Produtiva (capacitação para o trabalho) direcionado aos beneficiários do Bolsa Família no período de junho de 2010 a junho de 2012.

De outro modo, foram contatadas algumas autoridades no município de Pelotas com o objetivo de uma maior aproximação com a realidade, buscando conhecer os órgãos públicos responsáveis pela capacitação para inserção no processo produtivo e os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), onde se vinculam os beneficiários do PBF. Entre os órgãos consultados, através dos seus representantes, estão a Delegacia Regional do Trabalho e do Desenvolvimento Social da Região Sul do Rio Grande do Sul, a Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social (SMCAS), o SENAC e o SENAI, buscando pelas informações que não aparecem nos registros. Nestes órgãos há uma abordagem muito mais quantitativa, embora nossa abordagem tenha priorize dados qualitativos.

Dessa forma, a pesquisa se caracteriza como quanti-qualitativa e, ressalta-se que a pesquisa quantitativa “recorre à linguagem matemática para descrever as causas de um fenômeno, as relações entre variáveis etc.” (FONSECA, 2002, p.20). Se a pesquisa quantitativa for usada juntamente com a qualitativa, a possibilidade de reunir maiores informações é maior do que de forma isolada, tendo em vista que:

[...] a pesquisa qualitativa se preocupa com o nível de realidade que não pode ser quantificado, ou seja, trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. (MINAYO, 2011, p.21).

Nesse contexto, é importante expor a opinião de Traldi e Dias (2009) e Minayo (2011) quando dizem que qualquer estudo que explore um assunto tem por objetivo familiarizar-se com o fenômeno ou obter nova percepção do mesmo e descobrir novas ideias. Assim, embora predomine dados quantitativos, houve um debruçar-se qualitativo sobre esses dados.

A partir dessas breves considerações, estruturou-se o presente trabalho em três capítulos: O primeiro faz uma abordagem do Programa de Inclusão Produtiva na Política de Assistência Social, discorrendo acerca do conceito de política social, Programa de Inclusão Produtiva, destacando também a ferramenta ACESSUAS Trabalho que tem como objetivo, dentro do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a criação de um mapa de oportunidades de cursos para a população que faz uso dos serviços vinculados a este Sistema, a partir do conhecimento do território e do acompanhamento da trajetória dos cursistas desde o acesso, a permanência e a conclusão dos cursos.

No segundo capítulo são discutidos os Programas de Transferência de Renda, com destaque para o PBF e o BSM. Também se efetua uma exposição acerca do Cadastro Único (CADÚNICO) como elemento facilitador de inserção da população em ações de inclusão produtiva no mercado laboral.

No terceiro capítulo caracterizou-se o município de Pelotas, apresentando os dados coletados referentes às ações de Inclusão Produtiva ocorridas em Pelotas, fazendo uma análise das mesmas.

## **2 O PROGRAMA DE INCLUSÃO PRODUTIVA NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Ao iniciar este capítulo entende-se necessário trazer o conceito de política social, considerando que a mesma visa resgatar os direitos sociais, cunhados no mundo ocidental capitalista, tendo em vista que "sua existência não será detectada nos modos de produção anteriores ao capitalismo". (GRANEMANN, 2006, p.11). Importante recordar que na fase do Capitalismo Concorrencial (primeira fase da produção capitalista) a presença das políticas sociais era mínima, já que cabia às entidades filantrópicas o atendimento das necessidades sociais da população. Num segundo momento, no Capitalismo Monopolista houve uma intervenção maior do Estado com a criação de políticas sociais e, finalmente, no chamado Capitalismo Tardio (ou Neoliberalismo) houve uma retração das políticas sociais sob a responsabilidade estatal e uma adesão do empresariado, dando forma à chamada responsabilidade social.

### **2.1 Política Social: Elementos Conceituais**

Há uma diversidade de conceitos de política social e a finalidade aqui não é discutir cada um deles, mas apresentar alguns que permitam apontar similaridades e convergências. De acordo com Elaine Behring e Ivanete Boschetti (2006) as políticas sociais são:

[...] desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento - em geral setorializadas e fragmentadas - às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho. (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p.51)

Esse conceito aponta a existência de um vínculo direto entre as políticas sociais e o sistema capitalista e seus impactos na vida da população que vive do trabalho e que cotidianamente tem sido afetada ora pelo desemprego, ora por condições de trabalho precarizadas.

A política social é um mecanismo que atende aos interesses do mercado, pois ao permitir que produtos sejam adquiridos pela população mais empobrecida,

garante a circulação de produtos e bens, os quais não seriam comercializados de outra maneira. Beatriz Paiva e Nildo Ouriques (2006) definem política social como:

[...] mecanismo que socializa os custos da reprodução da força de trabalho para o conjunto da sociedade, uma dessas estratégias acionadas nessa nova fase da regulação capitalista, tornada não somente necessária, devido ao acirramento da luta de classes, mas sobretudo possível, com a expansão da extração da mais valia, sendo fundamental para o aproveitamento produtivo do excedente econômico a ser valorizado. (PAIVA; OURIQUES, 2006, p.168).

Portanto, a política social se coloca como um elemento estratégico, tanto para garantir direitos conquistados pela classe trabalhadora, como para transferir recursos ao mercado, atendendo a agenda neoliberal em curso no mundo.

Fundamental também que a palavra política, incluída na política pública, refere-se às medidas e formas de ação formuladas e executadas para o atendimento das necessidades sociais. Para ser verdadeira deve mudar a realidade concreta, portanto, política pública significa intervenção do Estado, envolvendo dois atores, sendo de um lado os governamentais e de outro os não governamentais, seja por meio de demandas, suportes ou apoios, seja mediante o controle democrático, o qual propõe o envolvimento da sociedade civil na proposição, fiscalização e acompanhamento das políticas públicas, com ênfase nas políticas sociais. A dimensão política das políticas sociais é bastante controversa. De acordo com Ivanete Boschetti (2009):

Para uns, política pública é apenas o *output* (resultado) da atividade política dos governos, o que denota uma visão parcial e pragmática. Isso porque ela também contempla *inputs* (demandas externas, provenientes da sociedade), além de comportar correlação de forças, estratégias de implementação de decisões e a própria implementação com seus respectivos impactos. Logo, a política pública também está relacionada a conflitos de interesses e é resultante de decisões que visam administrar esses conflitos. (BOSCHETTI, 2009, p.97).

Ao investir no social, o Estado está apenas cumprindo seu compromisso com os cidadãos, atendendo seus direitos, pois é certo que, com o desemprego, cresce a miséria e a precarização das condições de vida da população, exigindo a intervenção estatal, através de ações compensatórias, que não conseguem, muitas vezes, atender padrões mínimos de garantia da dignidade humana.

Porém, se o trabalho garante a identidade do trabalhador,

[...] o desemprego provoca, além de outros, problemas de deslocamentos de ordem geográfica e social, pois ao migrar para as grandes cidades em busca de emprego, o trabalhador deixa para trás suas raízes, sua cultura, seus laços sociais e afetivos. (ARAÚJO, 2003, p.66).

Outro aspecto a ser considerado é a importância que o trabalho adquire no cotidiano das pessoas enquanto elemento que o insere no mundo produtivo, agregando um status de pertencimento a uma sociedade que valoriza o vínculo de trabalho, a capacidade de consumo. Assim, explica Vera Maria Telles (1993) que:

A posse da carteira de trabalho [até no trabalho informal, sem carteira], mais do que uma evidência trabalhista opera como uma espécie de rito de passagem para a existência civil [...] é a prova a aceitação tácita na sociedade brasileira da carteira de trabalhador como sinal de respeitabilidade e de honestidade que redime o trabalhador do estigma da pobreza. (TELLES, 1993, p.6).

Ana Fonseca (2008) ao discutir sobre as diferentes visões de política social relembra Claus Off, afirmando que para este autor a política social está ligada à ideia de mecanismo regulador do trabalho assalariado, definindo, por exemplo, o ano de ingresso dos jovens no mercado de trabalho, sendo capaz de neutralizar ou reduzir os impactos da não inserção laboral. A autora aponta que:

O sociólogo alemão Claus Off (1984) escreveu, em certa ocasião que a política social é a maneira como o Estado resolve o problema da transformação duradoura no trabalho não assalariado em trabalho assalariado. (FONSECA, 2008, p.94).

Apesar dessa capacidade da política social de regular o trabalho assalariado, apontada por Claus Off é inquestionável que a partir da década de 1970 do século passado, a pobreza assumiu maior consistência, decorrente do modelo de desenvolvimento econômico e das medidas liberalizantes adotadas em escala mundial favorecidas pelo processo de globalização a qual possibilitou que os ricos ficassem mais ricos e os pobres mais pobres. Diante desse contexto, as políticas sociais assumiram uma tipologia bastante abrangente, como explica Lauro Mattei (2011):

Políticas e programas de transferências sociais: aqui estão incluídos os programas de transferência de renda (condicionados e não condicionados), além de outros benefícios sociais (aposentadorias, pensões etc.);  
 Programas assistenciais emergenciais: aqui estão incluídos as ações emergenciais, como distribuição de cestas básicas de alimentos, auxílio social nas redes de saúde, auxílio aos desempregados etc;  
 Políticas estruturais de combate à pobreza: destacando-se os programas públicos de incentivo ao emprego, projetos produtivos, microcrédito e estímulo ao autoemprego, apoio à construção de redes de infraestrutura social básica, fortalecimento de organizações comunitárias etc;  
 Políticas destinadas aos grupos sociais específicos; aqui destacam-se os programas destinados ao atendimento focalizado das causas da pobreza, destacando-se o apoio às crianças, às mulheres nutrizas e chefes de família, aos jovens, aos grupos étnicos específicos, aos grupos portadores de deficiência etc. (MATTEI, 2011, p.184-185).

Essa diversificação de políticas e programas é decorrente das necessidades oriundas da fragilização das relações do trabalho, da presença sempre maior da tecnologia, da reestruturação dos mercados e do crescente desemprego estrutural, tendo em vista que:

Em termos mundiais, sabe-se que a financeirização e mundialização do capital associadamente à reestruturação produtiva – organizacional e tecnológica – penalizaram o trabalho, diminuindo ou extinguindo conquistas sociais de controle público sobre o uso do trabalho pelo capital e, ainda, diminuindo os próprios postos de trabalho por força da modernização tecnológica. (SILVA; YASBECK, 2008, p.91).

Dentro deste cenário, as políticas públicas vinculadas ao desenvolvimento social realizam um papel estratégico, embora parcial, permitindo pequenas alterações nas condições de vida de setores excluídos, possibilitando, assim, algumas melhorias no padrão de vida dessas pessoas, através da inserção no mercado de trabalho, ou através do acesso a benefícios sociais garantidores de sua sobrevivência.

A crescente interdependência causada pela globalização da economia e os ajustes econômicos ocorridos nas últimas décadas no Brasil têm colocado a população em acelerado processo de empobrecimento, alterando profundamente a estrutura da sociedade, seu sistema de relações, papéis e formas de reprodução. (ROCHA, 2012).

Antigos mecanismos de proteção social responsáveis por concretizar direitos aos cidadãos foram substituídos por políticas sociais residuais, casuais, seletivas ou focalizadas na pobreza extrema, pois se assiste a um processo de desintegração de

direitos sociais históricos e ao desmonte de uma política social pública sólida. (ROCHA, 2012; FRANCO, 2002).

As decisões políticas que nortearam a conduta da vida nacional e que marcam os caminhos da população brasileira relacionadas às desigualdades de temporalidades históricas são vinculadas ao poder burguês no Brasil e colocadas basicamente de cima para baixo.

Isso ocorre devido a volatilidade do capital, que interfere nas decisões políticas, direcionando as ações governamentais muito mais voltadas para garantia dos direitos do grande capital, influenciando na redução do repasse financeiro para as políticas sociais. Nesse sentido, Potyara Pereira e Rosa Stein (2010) destacam que:

A economia brasileira relacionou-se com a expansão monopolista segundo a forma típica que assumiu na periferia dos centros mundiais. As grandes corporações, operando diretamente ou por meio de filiais, surgem aqui quase simultaneamente ao seu aparecimento ou por meio de filiais, surgem aqui quase simultaneamente ao aparecimento nas economias centrais. (PEREIRA; STEIN, 2010, p.31).

Para alguns autores, na definição de política social, está implícita a noção de direito, que tem amparo legal para sua efetivação, podendo ser descrita como:

[...] uma linha de ação coletiva que concretiza direitos sociais declarados e garantidos em lei. É mediante as políticas públicas que são distribuídos ou redistribuídos bens e serviços sociais, em resposta às demandas da sociedade. Por isso o direito que as fundamenta é um direito coletivo e não individual. (CUNHA; CUNHA, 2002, p.12).

Embora apresente essa contradição, sendo considerada tanto uma conquista da população como uma concessão do Estado, o que se percebe é que a existência do arcabouço legal, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988, não é suficiente para garantir maior equidade e justiça social. Ao contrário, apesar dos investimentos feitos observa-se, a cada nova década, uma manutenção das taxas de desigualdade social, ao mesmo tempo em que a concentração de renda atinge índices cada vez maiores. Segundo Franco (2002), o Brasil apresenta atualmente contingentes de pobres em graus elevados de desigualdade social apesar dos programas de transferência de renda existentes, os quais não conseguem reduzir os padrões de uma economia devoradora.

A importância da presença de uma política é definida como, pelo menos, uma tendência ou um chamado de quadro geral de ação. Assim, segundo Muller e Surel:

[...] se é evidente que uma política é mais do que uma coleção de decisões e ações, é fácil constatar-se que as inúmeras declarações governamentais sobre a necessidade de reduzir o desemprego, por exemplo, da mesma forma que as decisões que as acompanham, não resultam necessariamente na implantação de políticas de emprego. (MULLER; SUREL, 2004, p.18).

Houve um crescimento baseado no aviltamento salarial, seguido de forte recessão e alto processo inflacionário que defasou enormemente os ganhos familiares lançando no subemprego, na informalidade e no desemprego um grande contingente humano (ROCHA, 2012), gerando assim, a coisificação de pessoas e a personificação do lucro.

A realidade social do Brasil é similar a de muitos países nos diversos continentes, tendo apresentado, nas décadas de 1980 e 1990, um baixo desenvolvimento econômico, com taxas de crescimento inferiores à média das economias ditas emergentes. Os efeitos desse processo da financeirização da economia, da flexibilização nas relações capital-trabalho acentuou as taxas de desemprego, agravadas pela seletividade das especialidades do operário, tendo-se como resultado a exclusão do espaço laboral de segmentos cada vez maiores (BARBOSA, 2007). Neste momento, cabe lembrar o que afirma Ladislau Dowbor (2010):

[...] a desigualdade de renda está diretamente vinculada ao desequilíbrio em termos de inclusão produtiva. O país tem uma população ativa de 100 milhões de pessoas, mas um emprego formal privado de 31 milhões. Esta conta que não fecha inclui o desemprego, e, sobretudo, um imenso setor informal (DOWBOR, 2010, p.22).

Não é possível associar a desigualdade de renda apenas à existência ou não de vínculos empregatícios, considerando que há muitos outros fatores em jogo como a alta concentração da renda e da terra, por segmentos sociais cada vez mais reduzidos. Entretanto, é importante verificar os redimensionamentos que necessitam ocorrer nas políticas sociais, para que deem conta de atender aos trabalhadores que não possuem renda suficiente para se manterem, como também de capacitar para a inserção aqueles trabalhadores que se encontram à margem do mercado de trabalho, tendo claro que se faz necessário o estabelecimento de regras e condições

adequadas para que se efetivem políticas voltadas não só à inserção no mercado de trabalho, mas a redução das condições aviltantes de trabalho onde muitos são subordinados.

Rosângela Barbosa (2007) explica que a influência da economia sobre o mercado formal de trabalho e sobre a inclusão social é um caminho muito estreito que, dependendo dos ventos da economia, jogam os trabalhadores à própria sorte. Nesse ínterim, acrescenta a autora:

As medidas tomadas para combater o desemprego não vêm sendo capazes de superar a recessão e de subverter essa tendência a menos e piores empregos. Ao contrário, esses custos humanos estão propiciando a maior liberdade do mercado. (BARBOSA, 2007, p.41).

Diante deste contexto, parece pertinente apontar o conceito de Viana, Elias e Ibañez (2005, p.1), os quais destacam que uma política social é "consequência da imperiosa necessidade de neutralizar ou reduzir o impacto de determinados riscos sobre os indivíduos e a sociedade".

Esses riscos se acentuam a cada crise financeira do capital, que sendo volátil, geram impactos em todos os continentes com cortes nas diversas políticas sociais, atingindo áreas como saúde, educação, considerando-se que "a submissão política aos ditames do grande capital financeiro é a nova face da frágil soberania dos governos latino-americanos, sintoma e causa da impotência das estratégias de construção dos direitos sociais". (PAIVA; CARRARO; ROCHA, 2011, p.219).

Um permanente conflito entre capital e trabalho se faz presente em decorrência da tensão entre duas esferas: a do mercado, criadora de desigualdades sociais e a do mundo político-jurídico, espaço em que somos iguais (NUNES *et al.*, 2001). Segundo estes autores, quem deve resolver esta tensão entre desigualdade e igualdade deve ser o Estado, enquanto espaço de racionalidade coletiva.

A política social brasileira apresenta características distintas, de um lado, é marcadamente elitista, privilegiando, preferencialmente, os segmentos minoritários da população mais favorecidos financeiramente; de outro lado, mantém traços assistencialistas e tutelares quando direcionada aos segmentos mais empobrecidos. Sob este prisma, a política social brasileira vem legitimando no Estado e na

sociedade o autoritarismo, a tutela dos dominantes e a subalternidade dos dominados, impedindo a produção de ações que revertam à calamitosa situação de pobreza e exclusão. (ROCHA, 2012).

Nas diversas crises do capitalismo, a política social surge como um grande argumento seja no corte de verbas ou no aporte de mais capital para efetivar o controle da indigência e também como forma de manutenção da ordem pública. Dentro desta ótica sempre foi o responsável não só pelo aumento do gasto público na área social, mas também pela complexificação da relação entre o estado e a sociedade.

Nesse contexto, explicam Pereira e Stein (2010, p.109) que: “Dessa forma, as políticas sociais assumiram conotação histórica, institucional e normativa que as diferenciam das fórmulas anteriores de regulação da pobreza dissociadas do estatuto da cidadania”.

Reconhecer e garantir direitos com certeza representa um grande avanço constitucional. No entanto, Manuel Rocha (2012) nos chama a atenção para o fato de que, hoje, as estruturas do Estado mostram-se resistentes em adotar este novo reordenamento constitucional. Muitas vezes, a efetivação de uma política social de efeitos paliativos e ineficazes nem sempre decorre da falta de recursos financeiros, mas, principalmente, de gastos públicos pervertidos em prol de interesses oligárquicos, tutelares, corporativos e centralistas.

No Brasil, antes de 1988, não existia um modelo para consolidar institucionalmente um padrão de proteção social universal, o que veio ocorrer somente após a aprovação da Constituição de 1988, considerada fundamental para a ampliação dos direitos sociais. Entretanto, o aparato legal não impediu que se mantivessem estratégias focalistas e discriminatórias de atenção social orientadas pelo Banco Mundial, pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento Social (BID), e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Tal fato sempre foi apresentado com um discurso atraente de focalização que é mais racional do que a universalização, especialmente por não desperdiçar os recursos escassos e também por não passar por cima das individualidades. (PEREIRA; STEIN, 2010).

Surge, então, a necessidade do Estado partilhar com a comunidade a responsabilidade no acompanhamento das políticas públicas de forma que estas se tornem mais efetivas. A intervenção estatal deve se pautar pelo incentivo ao exercício do controle social democrático, sendo as ações do Estado, controladas pela sociedade e, comprometidas com o interesse público. (PAULUS JUNIOR; CORDONI JUNIOR, 2006).

## **2.2 Política de Assistência Social: Antecedentes Históricos**

Historicamente a assistência social foi marcada pelo clientelismo, pelo populismo e pela descontinuidade das ações, ficando seus usuários a mercê da vontade política. Com o advento da Constituição de 1988, houve uma transformação significativa, pois no texto constitucional, a Assistência passou a ter um status de política pública. Posteriormente, com o reordenamento da política, em decorrência da criação do SUAS, a centralidade da oferta dos serviços passou a ser o núcleo familiar e o espaço de intervenção passou a ser o território onde reside essa família. O SUAS deu maior ênfase ao processo de gestão da política, fortalecendo o repasse de recurso Fundo a Fundo, com a perspectiva de utilização de recursos para a manutenção da estrutura necessária para efetiva oferta dos serviços, através do Índice de Gestão descentralizado (IGD).

A Política de Assistência Social deve ser operacionalizada de forma a garantir o artigo 1º da Constituição Federal de 1988 que prevê a redução das desigualdades sociais, a partir de uma lógica na qual a área social deixe de ser compreendida apenas como gasto público para assumir um papel preponderante de enfrentamento das desigualdades sociais.

Esta política visa assegurar a proteção social e os direitos socioassistenciais, ou seja, o acesso aos diferentes serviços entre os quais se encontram, também, a qualificação e aprimoramento para inserção no mercado e renda todos que dela precisarem.

Na história recente da política social, tais procedimentos têm sido preponderantes e legitimam condutas eleitorais preocupadas com a valorização de

resultados concretos e tangíveis da ação governamental. Diante disso, Potyara Pereira e Rosa Stein (2010) destacam que:

Assim os argumentos a favor ou contra o universalismo ou da seletividade levam cada vez mais em consideração a viabilidade e os efeitos produzidos da aplicação desses princípios, com desvantagem para o princípio da universalidade em sua plenitude (PEREIRA; STEIN, 2010, p.114).

Ao iniciar a discussão acerca da assistência social, enquanto política pública garantidora de direitos, é prudente destacar que o campo dos direitos sociais ganhou maior visibilidade no século XX em decorrência do "reconhecimento das desigualdades sociais gestadas na sociedade capitalista" (COUTO, 2010, p.48) e que estes direitos "partem de aspirações ideais que, ao serem proclamadas, não dão garantias de seu usufruto, pois o direito reivindicado não se traduz necessariamente em direito reconhecido e protegido". (COUTO, 2010, p.48).

Em 15 de outubro de 2004 foi aprovada pela Resolução CNAS nº 145 a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) com o objetivo de materializar as diretrizes da LOAS, criando um aparato legal para a operacionalização da assistência social baseado no contexto social brasileiro. Essa política veio, então, instituir elementos norteadores para a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em vigor desde 2005, orientado pela Norma Operacional Básica (NOB/SUAS). Contudo, somente em 06 de julho de 2011 foi sancionada a Lei nº 12.435, que alterou dispositivos da LOAS e instituiu o sistema, de fato, em termos legais e jurídicos.

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), "o SUAS organiza a oferta da assistência social em todo o Brasil, promovendo bem-estar e proteção social a famílias, crianças, adolescentes e jovens, pessoas com deficiência, idosos, enfim, a todos que dela necessitarem" (BRASIL, 2014), tendo suas informações estruturadas pelo Sistema Nacional de Informação do Sistema Único de Assistência Social (Rede Suas), que "organiza a produção, o armazenamento, o processamento e a disseminação dos dados" (BRASIL, 2012b), garantindo a transparência e, conseqüentemente, possibilidades para que seja exercido o controle social.

O SUAS, enquanto sistema público não contributivo, descentralizado e participativo, com base nos princípios da universalidade, da gratuidade, da integralidade da proteção social, da intersetorialidade e da equidade, organiza suas ações e serviços através da rede de proteção social, hierarquizada em dois níveis: a Proteção Social Básica (PSB), ofertando serviços com caráter preventivo, e a Proteção Social Especial (PSE) de média e alta complexidade, caracterizada mais especificamente pela forma protetiva que desempenha suas ações. De acordo com o sítio eletrônico do MDS, “o SUAS engloba também a oferta de Benefícios Assistenciais, prestados a públicos específicos de forma articulada aos serviços” (BRASIL, 2014), constituindo-se como direito do cidadão e dever do Estado. Trata-se, aqui, do BPC e dos Benefícios Eventuais assinalados pelo caráter “suplementar e provisório, prestados aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública” (BRASIL, 2012).

A Proteção Social Básica tem como objetivo a prevenção de situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de fragilidade decorrente da pobreza, ausência de renda, acesso precário ou nulo aos serviços públicos ou fragilização de vínculos afetivos (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras). Essa Proteção prevê o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos, conforme identificação da situação de vulnerabilidade apresentada. (BRASIL, 2012, p.18).

Os serviços socioassistenciais ofertados nas unidades públicas de proteção social básica através de ações de caráter continuado visam o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários com o objetivo de superar as vulnerabilidades vividas na família e na comunidade e, conseqüentemente, garantir melhorias na qualidade de vida dos usuários. Ainda de acordo com o MDS, esses serviços são estruturados em três níveis: o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (organizados em quatro eixos, de acordo com a faixa etária, para crianças, adolescentes, jovens e idosos), e o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas.

As ações desenvolvidas nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) são destinadas, segundo o MDS, “às famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social, cujos direitos tenham sido

violados ou ameaçados” (BRASIL, 2014). Dessa forma, é possível perceber que enquanto o CREAS atua de forma protetiva em situações de média e alta complexidade onde há risco social e os vínculos familiares e comunitários foram rompidos e os direitos já foram violados, o CRAS atua de forma preventiva para que não haja a ruptura desses vínculos, objetivando o acesso da população aos seus direitos.

Embora a Política de Assistência esteja diretamente vinculada ao processo de Inclusão Produtiva, o artigo 26 da LOAS dispõe que, considerando ser esta uma tarefa tão complexa, não pode ser de uma única política, mas de todas as políticas sociais que, de forma articulada permita um processo que vá além da inserção no mercado de trabalho. É preciso que haja uma articulação entre as diferentes políticas, para que de fato, possam atender os usuários, na sua totalidade. Caso contrário, não adiantará ofertar um processo de capacitação, se cada política não garantir as suas especificidades entrelaçadas com demais.

Fazendo uma crítica à vinculação das políticas sociais à inserção do mercado de trabalho, Potyara Pereira (2013) aponta que a Assistência social, é elemento importante nesse processo, estando vinculada diretamente à questão de inserção laboral. Para esta autora:

No capitalismo, o trabalho assalariado, para se reproduzir, não precisa ser elevado à condição de direito, pois a própria dinâmica do capital se encarrega de ativar esse trabalho entre outras formas de exploração humana, inclusive com a contribuição das políticas sociais, agora usadas na contramão da cidadania, como: a educação, que atualmente se degrada ao ficar restrita a adequar formação de recursos humanos às demandas do mercado ou de atividades economicamente produtivas; a previdência, que está restringida a mero seguro; a saúde que está se transformando em mercadoria a olhos vistos; e a assistência, que se degrada por sua dupla qualificação perversa: como relief (alívio da pobreza) e como agenciadora de força de trabalho pouco qualificada para o mercado de trabalho e de consumo de massa. (PEREIRA, 2013, p.649).

Voltando à questão da inserção produtiva, cabe apontar que para facilitar esse processo, o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) criou o ACESSUAS, a fim de propiciar uma maior participação dos interessados em cursos de capacitação e qualificação profissional, garantindo o monitoramento de toda trajetória cursista e apoiando "o público que necessita de inserção produtiva em suas necessidades básicas, dando condições para a manutenção dessas pessoas nos cursos de

profissionalização até a sua finalização". (COLIN; GONELLI; MORENO, 2014, p.360).

Através do repasse de recursos do governo federal, os municípios se comprometem executar ações que contribuam na integração dos usuários da assistência social ao mundo do trabalho, seja por meio do emprego formal, do empreendedorismo individual ou de empreendimentos de economia solidária.

**Figura 1 - ACESSUAS Trabalho - marcos normativos**



Fonte: MDS (BRASIL, 2014).

Novamente, se faz importante trazer o pensamento de Potyara Pereira (2013) ao se referir á Política de Assistência Social enquanto instrumento de inserção dos pobres no mercado de trabalho:

No caso da Assistência Social, esta política precisou sofrer reciclagem na sua tradicional concepção liberal: se antes era considerada um colchão protetor de possíveis resvalos dos mais pobres para abaixo de uma linha de pobreza oficialmente arbitrada, hoje ela funciona como um trampolim, na concepção do Banco Mundial, cuja principal tarefa é ativar os pobres para fora do seu âmbito rumo a sua autossustentação. Esse é o grande e meritório trabalho exigido dos profissionais que atuam nessa área: ser ativadores ou empoderadores não exatamente de pessoas (o que já seria estranho), mas da expansão do mercado. (PEREIRA, 2013, p.650).

Corroborando com o pensamento de Pereira (2013), percebe-se que a proposta do MDS, ao criar o ACESSUAS, é a de criar uma articulação de ações nos diferentes níveis governamentais, de forma a ampliar a atuação dos gestores, no processo de inserção no mercado de trabalho, dos usuários, para que se fortaleçam estratégias conjuntas. (Ver Figura 1).

Os elementos normativos presentes nesta figura orientam os entes federados em relação às atribuições de cada um, bem como definem os critérios de partilha de co-financiamento, apontando a responsabilidade da área da assistência social e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nessa intervenção. Apresentam a regulamentação e a pactuação, na comissão tripartite, entre gestores, envolvendo municípios e estados, das respectivas responsabilidades e metas a serem cumpridas garantindo que o Programa possa identificar as populações de vulnerabilidade e risco, para então efetuar ações de articulação, mobilização e encaminhamento dessas populações para se transformarem em mão de obra qualificada, a ser inserida no mercado de trabalho.

**Figura 2 - Público destinatário do ACESSUAS Trabalho**

**ACESSUAS TRABALHO – Público**

Populações urbanas e rurais em situação de vulnerabilidade ou risco social, com idade entre \*16 e 59 anos, com prioridade para usuários de serviços, projetos, programas de transferência de renda e benefícios socioassistenciais, em especial:

- Inscritos no CADÚNICO, beneficiários do PBF, BPC e situação de extrema pobreza;
- Jovens egressos do PROJOVEM e SCFV de medidas socioeducativas;
- Adolescentes e jovens egressos de medidas socioeducativas;
- Famílias com presença de situação de trabalho infantil;
- População em situação de rua;
- Famílias com crianças em situação de acolhimento provisório;
- Adolescentes e jovens egressos de serviços de acolhimento;
- Indivíduos e famílias que vivem em territórios de risco, decorrente do tráfico de drogas;
- Egressos do sistema prisional;
- Beneficiários do Programa Bolsa Família;
- Pessoas retiradas do trabalho escravo;
- Mulheres vítimas de violência;
- entre outros, para atender especificidades territoriais.

Decreto nº 10.097/2000  
(Lista TIP: Piores Formas de Trabalho Infantil)



Fonte: MDS (BRASIL, 2014).

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 07 de dezembro de 1993, concretizou a regulamentação da Assistência Social como política de seguridade social, numa aliança com a Saúde e com a Previdência. Essa regulamentação definiu quem são os indivíduos que devem ser o alvo prioritário dessa política.

Cidadãos e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnicos, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e/ou no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social. (BRASIL, 2012, p.27).

Agora, ao vincular a Política de Assistência com a Inclusão Produtiva, afirmando a necessidade de capacitação para o mercado de trabalho, já define, também, que os sujeitos prioritários a serem atendidos são as populações urbanas em situação de vulnerabilidade ou risco social, ou seja, o mesmo público antes atendido pela Assistência, reforçando assim, a importância da implementação de ações de formação para o trabalho, aspecto criticado por Potyara Pereira (2013) e já apontado anteriormente neste trabalho. Há outros(as) autores(as) que também problematizam essa responsabilidade de garantir oportunidades de inclusão formal no mercado de trabalho dos beneficiários dos Programas sociais ofertados pela política de assistência social. Rereferencia-se aqui, Ivanete Boschetti (2010), tendo em vista o que ela problematiza:

Partimos do pressuposto de que assim como o princípio da igualdade perante a lei, o princípio de igualdade de oportunidade torna-se problemático pela impossibilidade objetiva de cumprir sua finalidade e resolver problemas ideológicos e culturais consolidados na vida real. (BOSCHETTI *et al.*, 2010, p.186).

As oportunidades dadas aos beneficiários dos Programas sociais, longe de serem consideradas igualitárias, são permeadas de contradições decorrentes de diferentes fatores que vão desde a localização de moradia - caso morem numa área considerada de risco devido a violência ou distante da área central - significa um entrave para inserção no mercado de trabalho pois é um custo a mais ao empregador, além de significar um perigo, pois contratar um morador de uma área "marginal" pode afastar a clientela do seu estabelecimento; em relação ao nível de

escolaridade e manuseio das tecnologias, é óbvio que mesmo com cursos de informática oferecidos pelas entidades que atuam com inclusão produtiva, o nível de aprendizagem será dificultado, pelo distanciamento que existe entre o cotidiano vivido pela população que, via de regra, pouco usa o computador e as demandas decorrentes dos espaços laborais, que exigem funcionários que dominem não só o uso de redes sociais, mas de um aparato muito maior, que assusta até mesmo as pessoas que lidam diariamente com essas tecnologias.

Em relação aos eixos estruturadores da política de assistência social, pautados pela intersetorialidade, pela territorialização e pela descentralização, o texto da PNAS aponta que a operacionalização de forma intersetorial vai garantir um novo processo que pressupõe alterar a forma de articulação das ações, mudanças na cultura e nos valores da rede socioassistencial, das organizações gestoras e das instâncias de participação (BRASIL, 2005, p.44). Ou seja, abará levar em conta a cobertura, o financiamento as potencialidades dos usuários. É importante aqui nos questionarmos acerca da necessidade de uma maior aproximação das entidades com os usuários para descoberta de suas potencialidades, caso contrário pode-se estar caindo no erro de pensar que todos possuem as mesmas habilidades e que todos fazendo um mesmo curso serão inseridos, com sucesso nos espaços disponíveis no mercado.

Em relação a intersetorialidade há uma série de benefícios, tendo em vista que a ação intersetorial permite um olhar mais amplo sobre as necessidades dos usuários numa perspectiva de totalidade e de possibilidade de ampliação da cidadania. Entretanto, existem entraves para que, de fato, possam ocorrer ações intersetoriais:

Mais do que desejável, a atuação intersetorial é necessária, e vem trazendo ótimos resultados. Mas não ocorre sem percalços, porque os órgãos e entidades da administração pública não são estruturados para trabalhar dessa forma. Na maioria das vezes eles são pensados como unidades independentes, que se bastam. Por isso, muito embora a formulação conjunta e o uso compartilhado de ferramentas e sistemas facilitem e potencializem a atuação de cada um dos órgãos envolvidos [...] os mecanismos de execução quase nunca acompanham esse modo otimizado e integrado de trabalhar. (COSTA *et al.*, 2014, p.155).

A elaboração de um diagnóstico da realidade local e um estudo acerca das potencialidades e interesses dos usuários pode garantir maior eficácia no processo

de capacitação para atividades laborativas, além de garantir a participação da população no processo de escolha dos cursos a ser desenvolvidos, o que normalmente gera maior adesão e um sentimento de pertença dos usuários e pode contribuir para o desenvolvimento de ações intersetoriais.

O Programa ACESSUAS prevê a realização desse diagnóstico, cujo resultado, conforme Figura 3, se trabalhado de forma intersetorial, pode agilizar o processo de formação para o trabalho e construir alternativas viáveis de inserção e de ampliação do direito ao trabalho digno, minimizando as formas de precarização do trabalho hoje existentes, que atinge a classe trabalhadora, como um todo, mas de forma especial para àquelas pessoas mais vulneráveis econômica e socialmente.

Outro aspecto apontado é a territorialização que prevê o atendimento dos usuários, dentro da área geográfica onde reside, considerando os laços de vizinhança e as redes de assistência ali existentes. Ao pensar ações de inclusão produtiva, a territorialização deve ser levada em conta, não apenas em relação às oportunidades de trabalho que podem ser geradas naquele território, como também em relação aos custos operacionais, de infraestrutura em caso de deslocamento dos beneficiários para outros territórios, o que pode gerar desistência de alguns, além de que muitos se encontram descrentes de conseguirem um posto de trabalho e, ao estarem próximos de amigos e vizinhos, sentem-se motivados para concluírem o processo de capacitação. Por isso, é muito importante levar em conta o território de vida do beneficiário, agregando aspectos culturais e de sobrevivência vividos por estes sujeitos.

Finalmente, em relação à descentralização cabe apontar que a política de Assistência Social, instituída como um direito de cidadania e responsável por garantir o atendimento das necessidades básicas dos segmentos populacionais que se encontram em situação de risco e/ou vulnerabilidade social foi pensada para ser trabalhada, a partir de 1988, através de um sistema descentralizado e participativo, o que significa dizer com responsabilidades específicas a serem partilhadas pelos entes federados envolvendo também a sociedade civil, através da partilha de responsabilidades e de poder, para que a proteção social possa ser afiançada a partir da realidade local, com recursos oriundos das diferentes instâncias e com a participação da população que se encontra diretamente implicada com esta política.

No caso específico das ações voltadas para a geração de trabalho e renda, cabe ao município, considerando as necessidades locais apresentar propostas que possam, em consonância com a esfera federal, propiciar a realização de cursos, processos de formação e divulgação das oportunidades de trabalho existentes em âmbito municipal, fazendo a articulação com as demais políticas sociais e, em se tratando de combate ao desemprego, dialogar com os setores da sociedade diretamente envolvidos, tais como sindicatos, grupos de economia solidária, lideranças comunitárias, entre outros.

**Figura 3 - ACESSUAS - Eixos do Programa**



Fonte: MDS (BRASIL, 2014).

Essas ações de articulação, identificação e mobilização, encaminhamento e monitoramento da trajetória devem ocorrer através de visitas domiciliares, elaboração de um diagnóstico social, bem como da identificação de interesses demandados pelos beneficiários e suas famílias.

A criação do ACESSUAS Trabalho é justificada pelo MDS como um elemento importante de criação de oportunidades de trabalho. Para Patrícia Costa *et al.*, (2014):

Não basta criarmos mais empregos, é muito importante que os indivíduos saibam onde esses empregos estão. Não basta que eles tenham melhores condições de qualificação profissional para competir; é preciso que saibam onde estão as vagas pelas quais irão competir, sendo preparados para essa competição. Ou seja, há lugar, e um lugar muito importante, para a política pública que produz, faz circular e dá aos indivíduos acesso a informações sobre oportunidades de trabalho. (COSTA *et al.*, 2014, p.75).

Para esses autores, a capacitação para o trabalho deve despertar o instinto de competição dos candidatos, despertando neles a consciência de que devem estar preparados para aproveitarem as oportunidades de trabalho existentes, eliminando outros candidatos menos preparados. Isso envolve também uma adesão ao que o empregador apresenta, sem contestação e com disponibilidade de ser um colaborador em tempo integral. Nesse sentido, Sadi Dal Rosso (2008) aponta:

Em todas as atividades que concentram grandes volumes de capital e que desenvolvem uma competição sem limites e fronteiras, tais como as atividades financeiras e bancárias, telecomunicações, grandes cadeias de abastecimento urbano, nos sistemas de transportes, nos ramos da saúde, educação, cultura, esporte e lazer e em outros serviços imateriais, o trabalho é cada vez mais cobrado por resultados e por maior envolvimento do trabalhador. Tais atividades não-materiais estão em estado avançadíssimo de reestruturação econômica e nelas o emprego de trabalho intensificado é prática corriqueira. (DAL ROSSO, 2008, p.31).

Mesmo que se tenha claro que os beneficiários dos Programas Sociais, potenciais integrantes das Ações de Inclusão Produtiva terão poucas chances de inserção em grandes empresas, pode-se apontar que um espaço bastante significativo de ocupação por este segmento é a área de construção civil. Tendo crescido muito nos últimos anos, em decorrência dos Programas Federais voltados para a redução dos *déficits* habitacionais, como, por exemplo, o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), o Programa Minha Casa, Minha Vida, dentre outros, houve um aumento de ocupação de mão de obra pouca qualificada, tendo em vista que nela não ocorreram grandes avanços tecnológicos. Já a exigência de maior disponibilidade de tempo ocorreu resultante do aumento de demanda.

Conforme Dal Rosso (2008):

O discurso de mais produção é o que define a noção de elevação da intensidade do trabalho na construção civil [...] Mais produção implica necessariamente mais trabalho para os funcionários. Essa noção de crescente demanda de trabalho, os empregados expressam em falas como as de que a empresa exige mais trabalho, cada dia aumenta mais a produção, hoje há muito mais serviço do antes ou ainda esta outra comparação no tempo com a conclusão de que antes trabalhavam menos. A intensificação também se expressa na declaração de que os patrões ou os chefes cobram muito esforço físico. (DAL ROSSO, 2008, p.181).

Observando-se os dados relacionados às ações de inclusão produtiva realizadas nos diferentes municípios brasileiros é possível verificar que há uma incidência bastante grande de capacitação para o trabalho na construção civil, envolvendo homens e mulheres, as quais aparecem como novidade nesse espaço de trabalho, pois estudos apontam que as características femininas de cuidado, de economia de gastos estão influenciando positivamente essa inserção.

Entretanto, a inserção da mulher no mundo do trabalho vem ocorrendo de forma precarizada, gerando o fenômeno denominado de feminização do trabalho, buscando, de alguma maneira a subordinação das qualidades ditas femininas, como no caso da inserção das mulheres na construção civil. Esse fenômeno, associado à realidade de pobreza de muitos lares chefiados por mulheres, contribui para ampliar outro fenômeno denominado de feminização da pobreza, decorrente da baixa renda, recebida pela mulher que se encontra na condição de chefe de família.

De acordo com Cláudia Mazzei Nogueira (2004):

Cabe lembrar que, quando o trabalho produtivo é realizado no espaço doméstico, o capital, ao explorar a mulher enquanto força de trabalho, apropria-se com maior intensidade dos seus "atributos" desenvolvidos nas suas atividades reprodutivas, vinculados às tarefas oriundas do seu trabalho reprodutivo. Dessa forma, além de o capital intensificar a desigualdade de gênero na relação de trabalho, ele acentua a dimensão dúplice da sua exploração. (NOGUEIRA, 2004, p.251).

A carga horária de trabalho acaba sendo intensificada, exigindo cada vez mais qualidade e dedicação de tempo ao trabalho, decorrente da exigência de maior produtividade. Isso pode estar indo em direção à chamada implementação da gestão de qualidade total na construção civil. Para Dal Rosso (2008) é possível identificar que:

Os discursos são marcados pela repetição do termo *qualidade* sem quaisquer adjetivos adicionais, exceto o de um trabalhador que levou sua fala ao superlativo Perfeição!. Perfeição vai muito além da fronteira de qualidade total [...]. Outro discurso considerado moderno na gestão por objetivos é a ideia de produtividade. A preocupação com a produtividade do trabalho começa a aparecer nas falas dos empregados da construção civil. As empresas pressionam por mais produtividade. (DAL ROSSO, 2008, p.182).

A ideia de produtividade está associada ao crescimento econômico e ao aumento do lucro das empresas, porém a perspectiva de inclusão produtiva deveria estar associada ao desenvolvimento social dos sujeitos envolvidos nesse processo de capacitação, levando em conta suas habilidades e suas necessidades. Entretanto, como sinaliza Vicente Faleiros (2004):

A prolongação da jornada de trabalho foi uma estratégia capitalista. As mudanças técnicas, a transformação da tecnologia implicam a utilização dos meios de produção que proporcionalmente reduzem a mão de obra e implicam uma intensificação do trabalho [...] para que a taxa de lucro seja mantida, é preciso que as condições gerais de reprodução do capital, em seu conjunto sejam mantidas e que a jornada de trabalho seja regulada em toda a sociedade. (FALEIROS, 2004, p.290).

Essa intensificação tem implicações significativas no que se refere às condições de vida dos trabalhadores e formas de regulamentação dos vínculos de trabalho, onde se percebe um aviltamento do trabalho em detrimento do capital, decorrente das condições desiguais em jogo. Para Vicente Faleiros (2004):

É por meio do trabalho que a matéria prima é transformada em produto, mas o trabalho está subordinado ao capital. A relação de subordinação do trabalho ao capital no modo de produção capitalista se faz por meio do contrato entre o trabalhador "nú", despojado e isolado dos meios de produção, e o capitalista, proprietário dos meios de produção. Por esse contrato, o capitalista assegura ao trabalhador seu meio de subsistência, para mantê-lo em condições sociais nas quais possa reconstituir sua energia e retornar seu trabalho. (FALEIROS, 2004, p.289).

Em consonância com o que apregoa Faleiros (2004) em relação aos interesses capitalistas e a incapacidade de reação dos trabalhadores que perderam seu valor, enquanto trabalhadores, Mônica Alencar (2004) destaca que:

Aos trabalhadores não resta outra saída, pois com o fantasma do desemprego, o desenvolvimento do próprio negócio torna-se o derradeiro bastão da sobrevivência. Enquanto isso, o arcabouço institucional criado para proteger os trabalhadores do jugo do capital vem sendo ameaçado e desmantelado. (ALENCAR, 2004, p.133).

Como alternativa ao crescente desemprego e as formas precarizadas de trabalho, sob o predomínio do capital, surge a necessidade de implantação da chamada Política de Inclusão Produtiva.

### **2.3 Política de Inclusão Produtiva e o direito ao Trabalho**

Do Programa de Trabalho e Renda vem a definição de inclusão produtiva baseado em três pontos: (a) a qualificação social e profissional; (b) a intermediação de mão de obra ao mercado formal; e (c) o acesso ao microcrédito e ao empreendedorismo (prioritariamente inseridos no Bolsa Família, desempregados etc.). Os programas sociais nesta área dependem objetivamente do interesse dos usuários em participar nessas ações, não sendo obrigatória a sua adesão (BRASIL, 2012a).

No Brasil a Política Nacional de Inclusão Produtiva, que é prioritária dentro do MDS, tem como foco principal assegurar direito ao trabalho conforme a Constituição Federal, mas, estende-se às áreas como o cooperativismo, economia solidária, inclusão produtiva rural e o acesso aos serviços públicos (BRASIL, 2012a), buscando minimizar os efeitos nefastos decorrentes da precarização das condições de trabalho.

Tem ocorrido, nas últimas décadas, uma intensa modificação no mundo do trabalho, na qual as relações de trabalho estão cada vez mais flexíveis, gerando assim, uma instabilidade nas condições de acesso e permanência do trabalhador o qual acaba por se submeter a um processo de precarização nas condições de assalariamento fortalecido pela perda de direitos e garantias trabalhistas. Josué Pereira da Silva (1995) destaca que:

Com a revolução tecnológica eliminando postos de trabalho, aumenta ainda mais a possibilidade de desemprego e, portanto, de exclusão social. com isso a ideia de que a cidadania social deve ser obtida através do trabalho assalariado parece cada mais em contradição com a crescente incapacidade do mercado de trabalho formal de absorver o conjunto da população potencialmente em condições de trabalhar. (SILVA, 1995, p.11).

Para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a questão da centralidade na inclusão produtiva passa a fazer parte da política de

assistência social e dos programas a ela vinculados, como é o caso do Programa Bolsa Família.

A partir de três eixos principais: (a) transferência de renda, (b) condicionalidades e (c) programas complementares, o PBF objetiva promover o alívio imediato da pobreza, através das condicionalidades nas áreas de educação, saúde e assistência social. Já os programas complementares objetivam a inserção das famílias brasileiras, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade (BRASIL, 2012).

Paralelo ao recebimento do benefício deve ser articulado ações e projetos de qualificação para o trabalho, garantindo oportunidades de inserção na vida produtiva. A proposta visa à redução da exclusão social decorrente do afastamento do sistema tradicional de produção, do mercado de trabalho com carteira assinada, sendo reduzida pelo processo de capacitação.

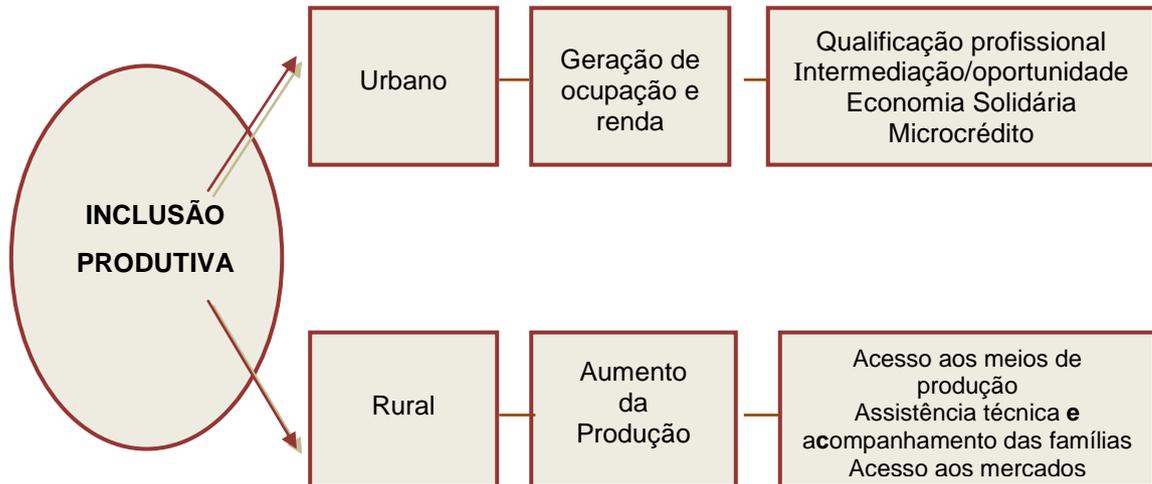
Com a criação do Programa Brasil sem Miséria novamente a inclusão produtiva aparece como alternativa de redução da pobreza e da miséria (COSTA *et al.*, 2014). Criado através do Decreto n. 7.492 de 02 de julho de 2011, este Programa se propõe melhorar as condições de vida da população através da chamada Busca Ativa que se caracteriza:

[...] pelo desenvolvimento de ações para incluir no Cadastro Único as famílias que vivem fora da rede de proteção e promoção social; realização de mutirões e campanhas de busca, cruzamento de cadastros, envolvimento e qualificação dos gestores públicos no atendimento à população extremamente pobre. (COSTA *et al.*, 2014, p.237).

Dentro deste contexto, as políticas públicas vinculadas ao desenvolvimento social devem realizar papel estratégico, intensificando as mudanças, alterando a renda dos excluídos e apresentando possibilidades de consumo e melhoria no padrão de vida dessas pessoas. Diante deste quadro, não podem ser esquecidas algumas características do país que desafiam os gestores tanto em âmbito federal, estadual ou municipal, como sua ampla dimensão territorial e a péssima desigualdade de rendimentos presente no cenário brasileiro. Conforme o manual elaborado pelo MDS, o Plano Brasil sem Miséria deve desenvolver ações de

“inclusão produtiva que possam aumentar a produção no campo e gerar ocupação e renda na cidade”. (BRASIL, 2012, p.1).

**Figura 4 - Inclusão Produtiva**



Fonte: Brasil sem Miséria (BRASIL, 2012).

A Figura 4 sinaliza para a necessidade de inclusão produtiva em âmbito rural: (a) dar conta de oferecer o aumento da produção através do acesso aos meios de produção; (b) a assistência técnica e acompanhamento das famílias; (c) o acesso aos mercados e autoconsumo. Já na esfera urbana, o processo de inclusão produtiva compreende: (a) garantia da qualificação profissional; (b) a intermediação e a oportunidade; (c) as ações que favoreçam a economia solidária; (d) oferta de microcrédito; (e) incentivo ao Microempreendedor Individual (MEI) no intuito de assegurar direitos à população no tocante à geração de trabalho e renda e também na concepção de emancipar e torná-los cidadãos (BRASIL, 2012).

Em âmbito rural, a proposta de Inclusão Produtiva rural está articulada a ideia de fomentar políticas públicas de desenvolvimento rural, com ênfase à questão da agricultura familiar, tendo como bandeira o incentivo à segurança alimentar e nutricional, pautando-se em dois elementos:

- a) definição do tema da fome como uma resposta do Estado brasileiro ao seu papel de fazer cumprir o direito humano à alimentação, consolidando-se como uma ideia-força, prioritária e orientadora das políticas sociais no Brasil com o lançamento do Programa Fome Zero, em 2003; b) e a priorização da

superação da extrema pobreza na sociedade brasileira, com o Plano Brasil sem Miséria, em 2011. (CAMPOS *et al.*, 2014, p.451).

De acordo com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), na área urbana o Plano de Enfrentamento à Pobreza, criado pelo MDS (BRASIL, 2012) trata da extrema pobreza, ou seja, para aqueles que vivem abaixo da linha da pobreza. Esse Plano mostra ações dirigidas para 53% da população que vive em extrema pobreza, pretendendo gerar ocupação e renda para pessoas entre 18 e 65 anos de idade, por meio de cursos de qualificação profissional, bem como na intermediação de emprego e na amplificação da política de microcrédito, beneficiando cerca de aproximadamente dois milhões de brasileiros, através da qualificação socioprofissional (BRASIL, 2012).

A distribuição equitativa de renda através de investimento público com a aplicação de políticas sociais públicas essenciais ao desenvolvimento contrapõe-se a escassez de recursos mesmo em momentos de crescimento econômico. Quando os recursos escasseiam são aplicados critérios de seletividade para o atendimento aos direitos sociais. Boschetti (2009) afirma que esse desmonte do legado de direitos conquistados nos últimos séculos se expressa em uma dupla via, ou seja, de um lado na transferência de responsabilidades governamentais para organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público; e de outro lado, em uma crescente mercantilização do atendimento às necessidades sociais, abrindo espaços ao capital privado na esfera de prestação de serviços sociais.

Considerando, que para o capital o interesse está centrado na maximização dos lucros e a minimização dos gastos, é preciso que a mão de obra seja polivalente, capaz de dar conta das demandas surgidas dentro das empresas. Para os trabalhadores é preciso que as políticas públicas dêem conta de um vasto manto de necessidades, que hoje não são mais competência dos empregadores, tendo em vista a precarização dos postos de trabalho e rotatividade crescente dos trabalhadores menos capacitados. Diante desse quadro se faz necessário a melhoria das ações de inclusão produtiva, onde os gestores se sintam comprometidos com a capacitação para o trabalho e, paralelamente com a oferta de políticas sociais pautadas na qualidade e na equidade:

Esse desafio de melhorar a inclusão produtiva das famílias brasileiras de menor renda é, portanto, uma tarefa que se coloca para um conjunto amplo de políticas públicas. E não apenas para políticas tipicamente entendidas como sociais: é necessário também que uma série de políticas de fomento – ao crédito, ao investimento etc. – incorpore como seu o objetivo de atingir também esta população. Certamente, este é um desafio que não será adequadamente superado por um único programa – por maior que possa ser a importância do PBF e do CadÚnico enquanto instrumentos de uma estratégia mais ampla (CASTRO *et al.*, 2010, p.20).

Para os autores supracitados, o empenho visando agregar os diversos programas e ações à Inclusão Produtiva estão apenas começando, por isso, é imprescindível que sejam gradativamente mais fortes. Quanto maior conhecimento acerca destas políticas, melhor será a forma de analisá-las, interpretá-las, readaptá-las, caso haja necessidade. “É uma agenda que transcende a ação de um único ente federado, sendo necessária a preocupação e a responsabilização do conjunto”. (CASTRO *et al.*, 2010, p.20).

Corroborando com o pensamento de Castro *et al.* (2010), Medeiros *et al.* (2007) apontam a necessidade de revisão da estrutura social, pois o desemprego e, conseqüentemente a precarização das condições de trabalho não serão resolvidas apenas pela criação de uma Política de Inclusão Produtiva. Para os autores:

O lado positivo dos programas analisados é indiscutível. Seus impactos sobre a pobreza e desigualdade são visíveis. Seu lado negativo não é claro. Primeiro, não há indicações de que as transferências afetem de modo substantivo (e desejável) a participação no mercado de trabalho. Ao contrário, por razões que ainda precisam ser melhor exploradas, essa participação em alguns casos é maior entre beneficiários. (MEDEIROS *et al.*, 2007, p.28)

As condições econômicas desfavoráveis nos constantes ciclos da economia fazem com que o Estado sempre contraia crescentes déficits públicos, corroborando uma crise do padrão de financiamento público associada em geral aos custos em geral do trabalho. Diante disso, explicam Boschetti *et al.* (2010, p.53) que “nas crises fiscais do Estado, acirra-se a disputa pelo fundo público, sob acusações neoliberais de estatização, de desperdício e estímulo à dependência”.

A Inclusão Produtiva é um dos instrumentos fundamentais no processo de transferência de renda para as famílias brasileiras. A definição do termo trabalho, com suas particularidades de trabalho legal, oficial, da carteira assinada pertence de alguma forma a esta concepção de inclusão social. Por outro lado, a informalidade é

a exclusão dos benefícios oficiais, do mundo legal. Algumas iniciativas governamentais têm sido direcionadas para a diminuição deste exército de trabalhadores do mercado informal, e esta situação colabora diretamente nos índices de renda da população mais pobre. É esta a população que os programas oficiais querem inserir na Inclusão Produtiva.

Aldaíza Sposati (2010) discorda do termo Inclusão Produtiva tendo em vista que:

As políticas sociais no Brasil emergem de forma setorial, desvinculadas uma das outras em tipos de abrangência e cobertura. Não há relação de completude estabelecida entre as políticas sociais brasileiras. O processo de descentralização, municipalização é particular a cada política social, o que faz com que a gestão municipal seja contingenciada a múltiplos padrões de inclusão. Pode-se dizer que nem sempre a necessidade social do usuário, em toda a sua expressão, é incluída na cobertura de uma dada política social. (SPOSATI, 2010, p.4).

É interessante destacar que os Programas de Transferência de Renda tendem a se configurar como porta de entrada de acesso à renda e, também, como alternativa de inserção ao mercado de trabalho via capacitação. Aqui reside uma questão que necessita ser problematizada, tendo em vista que, em um primeiro momento a pobreza parece ser consequência da ausência de trabalho para os pobres. Percebe-se, portanto, de acordo com Medeiros *et al.* (2007, p.25) “Certo moralismo ingênuo, que transfere aos pobres a responsabilidade pela solução do problema da pobreza, sintetizado no julgamento de que o trabalho seria a única porta de saída legítima da miséria”.

Outro aspecto a ser problematizado é como lidar com as novas tecnologias, sendo este um grande desafio a ser vencido. O mercado exige qualificação, treinamento, conhecimento, capacitação, especialização mesmo nas funções mais básicas como o da construção civil. É necessário, portanto, muito mais a força mental do que a força física para gerar uma produtividade crescente.

Os programas de crescimento nas cidades, de investimentos em obras de infraestrutura, de estradas, de moradias demandam essa mão de obra. Neste aspecto, a construção civil tem o papel primordial, conforme já apontado anteriormente neste trabalho. Quanto mais organizada for esta mão de obra, seja na

forma de cooperativas ou associações, mais viável ficará a inserção no mercado de trabalho.

É necessário, entretanto, pensar que não é apenas a questão tecnológica que vem precarizando as condições de trabalho e aumentando o desemprego, nem tampouco a falta de organização dos trabalhadores. Isso vem ocorrendo também devido à mudanças de caráter mundial. Para Nise Jinkings (2004):

As mudanças em curso no capitalismo mundial, que resultam em um novo conjunto de relações internacionais e locais, atingem todas as esferas da vida social e se traduzem em mudanças na configuração espacial dos processos de acumulação do capital, na organização da produção e do consumo e no sistema de dominação política e ideológica do capital [...] as políticas de liberalização do comércio, de privatização do Estado e de ataques aos direitos do trabalho e à organização sindical são expressões da reestruturação e da mundialização contemporâneas do capital. (JINKINGS, 2004, p.208).

Esse panorama necessita ser analisado e desvelado, para que possam ser criadas alternativas de romper com a precarização presente nas relações de trabalho, tanto nas relações com vínculos formais, como no trabalho informal, para que, apesar de pretender atender aos interesses do mercado, possam minimizar os efeitos na vida dos trabalhadores, contemplando, também, os interesses dessa classe.

Assim, o apoio oficial para as micro e pequenas empresas, que geram muitas oportunidades de emprego, é instrumento necessário para a sustentação deste mercado. A inclusão de pequenos comércios e empresas na participação legal nas concorrências estatais, as isenções tributárias, a diminuição da burocracia, também constituem caminhos que facilitam o desenvolvimento. Não só o dinheiro, mas os financiamentos com as diversas opções de investimentos são viáveis aos negócios e aos novos mercados, incluindo a exportação. (BRASIL, 2012a).

Cabe destacar que em âmbito de ensino técnico há o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC, instituído pela Lei nº 12.513, o qual altera as leis que regulam o Programa Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e o Fundo de Amparo ao Trabalhador. O referido Programa dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui o Plano de Custeio, o Fundo de Financiamento ao Estudante Superior e o Programa Nacional de Inclusão de

Jovens. Tem como objetivo oferecer uma educação profissional técnica, presencial e a distância, cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional, procurando atingir os estudantes do ensino médio da rede pública, trabalhadores, beneficiários dos programas federais de transferência de renda, pessoas com deficiência entre outros. (BRASIL, 2011).

O desenvolvimento do programa se dá principalmente pela rede federal de educação profissional e tecnológica e em articulação com Sistema Nacional de Emprego (SINE), As instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio poderão participar do programa mediante termo de adesão com o Ministério da Educação. Outras entidades privadas sem fins lucrativos e devidamente habilitadas, também poderão prestar treinamento e adequação da mão de obra incluindo-se aí os sistemas "S": Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Social da Indústria (SESI), Instituto Euvaldo Lodi (IEL), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), Serviço Social do Comércio (SESC), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), Serviço Nacional de Aprendizagem em Transportes (SENAT), Serviço Social de Transportes (SEST), Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP) e finalmente, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). (BRASIL, 2012a).

Conforme a legislação de criação do PRONATEC, o Sistema "S" ficou comprometido a designar parcelas significativas das suas receitas para os cursos gratuitos em consonância com o Ministério de Educação e Cultura (MEC). No caso do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), dois terços do arrecadado deverá ter essa destinação. Os três níveis dos entes federativos são envolvidos diretamente no programa, mas recai sobre o município a tarefa de colocar em prática esta atividade. Outra alteração nesta parceria é referente à duração dos cursos que passaram a ter 160 horas no mínimo. (SISTEC, 2013).

A aposta no empreendedorismo vem sendo incentivada como forma de enfrentar a redução dos vínculos trabalhistas e a perda de espaços socioocupacionais, que repercutem na capacidade de consumo da população. Para Luiz Barretto (2014):

O Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) atua em parceria com o governo federal para dinamizar e economia por meio do apoio ao empreendedorismo. O incentivo aos pequenos negócios, que representam 99% das empresas brasileiras é estratégico nesse contexto. (BARRETTO, 2014, p.385).

O empenho em garantir o apoio aos pequenos empreendedores, se justifica pela necessidade de garantir a inclusão de segmentos que historicamente ficaram fora do mercado, diante das exigências para se regularizar como trabalhadores autônomos. Luiz Barretto (2014) afirma:

Queremos ver os microempreendedores individuais se tornarem micro e pequenas empresas, o que terá um enorme impacto na massa salarial e na geração de vagas de trabalho. Precisamos ajudá-los a crescer, simplificando e desburocratizando cada vez mais o caminho do empreendedor. O Brasil não pode prescindir de uma base de desenvolvimento como essa. (BARRETTO, 2014, p.406).

Assim, os gestores, em todos os níveis de governo, desde à união até o município mais distante devem contribuir para ações que favoreçam processos de inclusão social. Para o autor citado anteriormente, "o empreendedorismo possui um papel transformador que transcende a análise meramente econômica" (BARRETTO, 2014, p.406). Diante disso, fica um questionamento: de fato as ações propostas dentro do Programa de Inclusão Produtiva estão voltadas para a inclusão social, ou apenas para a inclusão econômica, reduzindo a noção de cidadania ao poder de consumo?

Mônica de Alencar (2004) responde esse questionamento problematizando a estreita relação entre as experiências empreendedoras com o capital. Para ela:

As políticas públicas de emprego e renda articulam-se sob uma lógica em que, à medida que atendem algumas necessidades do trabalho, o fazem, no entanto, subordinadas às requisições e necessidades do capital. Isto é, as políticas voltadas para os pequenos empreendimentos econômicos, ao articularem ações de apoio a esses segmentos (oferecimento de crédito, assistência técnica, capacitação profissional, garantia de comercialização) incentivando o auto-emprego e a atitude empreendedora [...] conferem um certo dinamismo à economia do país. (ALENCAR, 2004, p.120).

A afirmativa da autora gera alguns desafios para os trabalhadores que atuam com os Programas de capacitação para o trabalho e/ou que estão diretamente vinculados aos beneficiários dos Programas de Transferência de Renda, tendo em vista as contradições presentes nesse processo: de um lado, a necessidade de

incentivar a participação em cursos de qualificação e no trabalho informal e, por outro, o compromisso de desvelar a realidade marcada pelo predomínio do capital em detrimento das pessoas e de suas necessidades.

Monica Alencar (2004), em sua análise sobre o incentivo ao empreendedorismo, faz a seguinte exposição:

Os trabalhadores apostam então nos pequenos negócios pela dificuldade de encontrar emprego assalariado, pela oportunidade de acrescentar renda face o salário insuficiente. As atividades de economia informal constituem, para a maioria dos que nela se encontram uma estratégia de sobrevivência, num contexto marcado pela destruição de postos de trabalho no segmento formal da economia. (ALENCAR, 2004, p.121).

Partindo desse contexto, cabe aos técnicos um processo contínuo de avaliação da Política de Inclusão Produtiva, enquanto alternativa de enfrentamento ao aumento do desemprego e das condições de vulnerabilidade dos postos de trabalho existentes.

### **3 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL E A POLÍTICA DE INCLUSÃO PRODUTIVA**

Os programas de Transferência de Renda têm sido apontados como alternativas viáveis de enfrentamento da pobreza e da miséria. Neste capítulo faz-se uma breve exposição sobre os PTRs brasileiros, com ênfase ao PBF e ao BSM.

#### **3.1 Programas de Transferência de Renda no Brasil**

O Brasil tem adotado PTRs como elementos estratégicos de enfrentamento da pobreza, através de auxílio financeiro associado à oferta de serviços nas áreas de educação, saúde, assistência social. Historicamente, tem sido cobrados compromissos, por parte da família beneficiária, voltados às áreas da saúde, educação e capacitação para o trabalho.

Conforme Silva, Yasbek e Giovanni (2004), os PTRs implantados no Brasil, datam da década de 1930 com a criação do salário mínimo, o qual deveria ser capaz de garantir a sobrevivência da família. Essa medida veio beneficiar o mercado que passou a exercer o controle da vida privada dos seus empregados. A questão do salário mínimo foi pauta das Constituições de 1946 e 1967 e, posteriormente em 1988, passou a ser considerado direito de todos os trabalhadores e um instrumento capaz de atender as necessidades do núcleo familiar

No ano de 1986, foi criado o Seguro Desemprego, sendo considerado um elemento que daria segurança temporária ao trabalhador que perdesse, involuntariamente, o vínculo empregatício. Atualmente os critérios de concessão do benefício estão sendo modificados, se configurando em uma afronta aos direitos trabalhistas.

A primeira discussão no Brasil sobre a introdução de um PTR que pudesse garantir condições de sobrevivência das pessoas em situação de desemprego ou de emprego precário, possibilitando a redução da pobreza, é identificada como de autoria de Antonio Maria da Silveira, o qual afirmava “a necessidade do estabelecimento de um programa governamental, proporcionando meios que

permitam a gradativa e efetiva extinção da pobreza na medida do crescimento da economia”. (SILVEIRA, 1975, p. 8).

Um dos mais significativos ensaios de Criação de Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) foi o de autoria do Senador Eduardo Suplicy, que propôs uma complementação de renda, em torno de dois salários mínimos aos indivíduos maiores de 25 anos, desde que não ultrapassassem um determinado patamar de renda. Criticada por economistas, os quais afirmavam que este projeto iria reduzir o número de trabalhadores disponíveis no mercado, a proposta foi modificada.

Algumas experiências em nível municipal e estadual foram implantadas: Campinas-SP criou através da Lei nº 8.261, de 06 de janeiro de 1995, o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) com foco em famílias com crianças de zero a 14 anos em situação de risco. A cidade de Ribeirão Preto-SP implantou o referido Programa, também no ano de 1995, com o objetivo de garantir a manutenção das crianças e adolescentes nas escolas e creches e combater o trabalho infantil.

Dentro do contexto de criar políticas de geração de emprego e renda são incluídas novas possibilidades de sobrevivência para uma enorme parcela da população brasileira, onde cada programa se torna uma oportunidade para uma superpopulação relativa. São políticas que permitem a reatualização de formas precárias de trabalho repassando a responsabilidade no indivíduo por sua situação de desempregado, como se lhe fosse dada a liberdade de escolha de se submeter a condições precarizadas de vida.

Na área da educação, houve a implementação do Programa Bolsa Familiar para a Educação, conhecido como programa Bolsa-Escola, no Distrito Federal, cuja renda *per capita* não poderia ultrapassar meio salário mínimo. Neste programa as pessoas adultas tinham que comprovar a busca de trabalho, através da inscrição no Sistema Nacional de Emprego, SINE/DF. Para Rosa Marques (1997):

[...] embora os programas de renda mínima, tal como vem sendo proposto no Brasil, possam ter efeitos distributivos, continuam sendo políticas compensatórias que apenas atenuam os problemas mais diversos da pobreza e da desigualdade social. Não enfrentam o difícil e polêmico problema do sistema de proteção social em um cenário de transformações econômicas que geram desemprego, precarização do trabalho e exclusão

social. E deixam inteiramente à margem o urgente debate sobre as alternativas capazes de alterar o quadro socioeconômico responsável pelos baixíssimos níveis de renda de milhões de trabalhadores. (MARQUES, 1997, p.287):

As reflexões sobre a distribuição de renda, associada à inclusão produtiva a partir do PBF apontam resultados inequívocos de ascensão nos indicadores familiares com a redução da pobreza, apesar do fortalecimento do sistema capitalista. Porém, a desigualdade é uma realidade na sociedade brasileira, atingindo diferentes grupos sociais, especialmente as mulheres, sobretudo, mulheres negras ou pardas.

### **3.2 O Programa Bolsa Família**

O Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades e que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. O Programa integrou inicialmente o Programa Fome Zero, que foi lançado com o objetivo de assegurar o direito humano à alimentação adequada, contribuindo para a conquista da cidadania pela população mais vulnerável à fome. Essa atividade deve ser articulada com ações e programas de qualificação e capacitação, envolvendo as famílias incluídas no Bolsa Família. O Programa possui três eixos principais: (a) transferência de renda; (b) condicionalidades; e (c) programas complementares. A transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza; as condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; já os programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade (BRASIL, 2012).

O Bolsa Família é considerado o principal programa estruturado com capacidade de intervenção social, de transferência de renda e de inclusão econômica e social dos seus participantes. Ações emancipatórias como o Projeto de inclusão socioprodutiva, Plano setorial de qualificação (PLANEQ), Geração de Trabalho e Renda e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), entre outros, são algumas partes que compõe o complexo Programa de Transferência de Renda.

Este Programa, criado no ano de 2004 através da Lei 10.836/2004, unificou os programas Vale Gás, Cartão Alimentação e Bolsa Alimentação. De igual forma,

faz referência à inclusão produtiva como possibilidade de romper com a questão geracional da pobreza. Este Programa, que faz a transferência de renda, quer beneficiar famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. (BRASIL, 2012).

Alguns estudos de economia mundial apontam realidades semelhantes vivenciadas também pela economia brasileira onde a tecnologia é um dos fatores de desemprego no mundo inteiro e quem acaba sobrando no mercado são exatamente os menos preparados, sem estudo formal e sem experiência. A utópica teoria do pleno emprego não existe nem mesmo em áreas onde não há mão de obra suficiente, cujos momentos de euforia da economia fazem parte de ciclos não tão duradouros. Nesse contexto, explica Jean Pierre Marras (2011):

O meu posicionamento, com relação a este problema social, alinha-se à teoria marxista, pois penso que o desemprego não é resultado nem da ausência de livre mercado nem do mau funcionamento da economia, como prega a teoria Keynesiana, mas da constante e profunda mudança tecnológica que exclui trabalhadores, criando um “exército de reserva”, isto é, de trabalhadores dispensáveis à produção. (MARRAS, 2011, p.33).

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência direta de renda, sendo um dos mais conhecidos no Brasil, com o objetivo de retirar famílias em situação de pobreza, caracterizados com renda mensal de R\$ 70,00 a R\$ 140,00, e extrema pobreza com renda mensal por pessoa de até R\$ 70,00 (SILVA; LIMA, 2010, p. 70). O desempenho deste programa sofre críticas, sobretudo por não prever limites de tempo no recebimento pelos beneficiários. Mas, convém destacar a maneira democrática do seu funcionamento, envolvendo os três níveis de governo. Outro destaque citado pelo Banco Mundial, a sua estrutura e facilidade de controle. É um programa que determina condicionantes, envolvendo, de uma só vez, a educação e a saúde, quesitos fundamentais na busca da cidadania e da inclusão social. O Cadastro Único (CadÚnico) é o instrumento de controle e de inserção no programa governamental contribuindo para uma melhor focalização do Programa.

Uma crítica bastante presente em relação ao PBF está pautada na ideia de que o programa incentiva o beneficiário a permanecer desempregado, e com isso incentiva a preguiça. Ora, diante do quadro de desemprego existente no momento, isso até poderia ser um elemento favorável, se tal afirmativa fosse verdadeira, mas não o é, pois mais de 70% dos beneficiários do PBF trabalham, de forma

precarizada, o que os faz dependentes desse auxílio para sobreviverem, pois a renda adquirida com o trabalho não garante essa sobrevivência. Em relação à crítica ao PBF, José Henrique Fernandes (2014) destaca que:

Desafios também se apresentam no campo político. Cabe lembrar a constância dos julgamentos morais sobre os beneficiários do Bolsa Família - como demonstrado exaustivamente ao longo do debate social que acompanhou a implementação do Programa -, que expressa a influência ainda limitada de um ideário republicano tensionando a proteção social no sentido de igualdade. Da mesma forma, o volume de resistências que em pleno século XXI ainda se levantam contra o Programa revela que a leitura naturalizadora da miséria e da desigualdade ainda se encontra operante na sociedade brasileira, com impactos também no formato e legitimidade das ofertas de serviços e benefícios sociais. (FERNANDES, 2014, p.646).

Apesar das críticas ao Programa que vão além das já apontadas, tendo em vista que alguns autores trazem, por exemplo, o baixo valor repassado que não favorece o rompimento geracional da pobreza, é possível afirmar que há um número significativo de famílias atingidas por este programa, conforme apresentado no Quadro 1, onde é exibido um pequeno relato histórico e número de beneficiários alusivos aos Programas de Transferência de Renda, embasado no Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). (BRASIL, 2012).

#### QUADRO 1 - Histórico dos PTRs

11 de abril de 2001 – Lei 10.219	Programa Nacional de Renda Mínima
24 de julho de 2001 – Dec 3.877	Cadastramento Único do governo federal
06 de setembro de 2001 – MP 2.206-1	Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Saúde - Bolsa Alimentação
24 de janeiro de 2002 – DL 4.102	Programa Auxílio Gás
13 de junho de 2003 – Lei 10.689	Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNNA)
09 de janeiro de 2004 – Lei 10.836	Bolsa Família
26 de outubro de 2011 – Lei 12.513	Pronatec
<b>BENEFICIÁRIOS</b>	
13.000.000 milhões no Brasil	
2007	412.206
2010	452.519 famílias no Rio Grande do Sul
2011	14.077 famílias em Pelotas

Fonte: Adaptado do Ministério do Desenvolvimento Social - MDS (BRASIL, 2012).

O PBF é considerado um dos programas de transferência direta de renda mais importante com o objetivo de compensar a população de baixa renda dos efeitos do modelo econômico brasileiro. O referido Programa predomina nas últimas décadas, dando origem ao cenário proposto de gestão e operação das práticas de proteção social. Para tanto, algumas questões surgem: como combater a pobreza apenas com a baixa transferência monetária? Serão apenas formas compensatórias e disfarçadas apenas para aliviar esses problemas, deixando intactas questões fundamentais da estrutura brasileira? Estas indagações acompanham os estudos sobre os programas de transferência direta de renda e a situação da população participante do PBF. Vários estudiosos e pesquisadores vêm apontando para a preocupação em dimensionar a existência e a magnitude dos fenômenos sociais no Brasil, no entanto, muito longe se está de conseguir visualizar e propor saídas razoáveis. Os trabalhos envolvem análises de cunho econômico e social sobre a atuação do PBF no Brasil.

Como dito anteriormente, o PBF é um programa oficial federal de transferência de renda destinada às famílias em situação de pobreza. Instituído pela Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, com o objetivo de: promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, de educação e de assistência social; combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; combater o aumento da pobreza; e, fomentar a inclusão social, através dos vários segmentos envolvidos.

Os recursos distribuídos nos diversos programas sociais são considerados elementos que fazem movimentar o Produto Interno Bruto (PIB). Estes recursos são reinvestidos na cadeia produtiva, efetivando empregos.

Alguns programas definem o que deve ser consumido, interferindo demasiadamente na vontade e no desejo do beneficiário, seja induzindo-o ou obrigando-o a determinados consumos, negando o direito de decidir como melhor usar o benefício recebido. Vale destacar que isso não ocorre com o PBF.

A legislação em vigor referente aos Programas Sociais do país começou a surgir a partir da Constituição de 88, na década de 90, quando as políticas sociais começaram a aparecer de forma mais efetiva, encarando a pobreza como uma realidade a ser entendida e enfrentada.

Há diferentes programas sociais brasileiros que buscam a participação em todos os níveis governamentais, União, Estados e Municípios, propondo a criação de espaços de participação da população usuária. Outro desafio que a sociedade enfrenta é em relação à unificação das normas técnicas, de forma a superar os entraves existentes, como por exemplo, superar os preconceitos quase insuperáveis, em relação aos beneficiários do PBF.

A dualidade entre inclusão e exclusão e a não universalização exige um olhar mais amplo sobre a questão da pobreza, entendendo que os Programas de Transferência de Renda necessitam estar articulados à outras políticas sociais que garantam o atendimento das demandas postas pelos beneficiários dos PTRs. Maria Ozanira Silva e Valéria Lima, no livro *Avaliando o Bolsa Família*, reforçam o processo de unificação de vários programas:

O processo de unificação dos programas de transferência de renda iniciou-se com a criação do Bolsa Família em 2003, desenvolvendo-se até 2007, quando foi praticamente concluída a migração dos quatro programas federais inicialmente definidos para unificação (Bolsa Escola, Auxílio Gás, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação) para o Bolsa Família. Foi um processo implementado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e os municípios. (SILVA; LIMA, 2010, p.34).

As experiências de transferência de renda, implementadas pelo governo federal, sempre estiveram vinculadas a segmentos populacionais específicos e às políticas setoriais, permanecendo a indagação sobre as possibilidades de uma efetiva proteção social.

O programa é gerido pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em parceria com os estados e municípios. As prefeituras são responsáveis pelo cadastramento das famílias, pela atualização e pelo controle da base de dados do Cadastro Único. Além disso, devem acompanhar o cumprimento das condicionalidades do benefício, além de promover ações complementares

destinadas ao desenvolvimento autônomo e às sustentações das famílias pobres do município.

Nessas condicionalidades, as famílias devem participar das ações de acompanhamento da saúde e do estado nutricional dos filhos, matricular e acompanhar a frequência escolar das crianças no ensino fundamental, e participar de ações de educação alimentar. Com base nas informações do Cadastro Único, elaborado pelas prefeituras, o MDS seleciona as famílias a serem beneficiadas. O controle social sobre o programa é exercido mediante a constituição de comissões municipais intersetoriais e paritárias. A Caixa Econômica Federal (CEF) é o agente operador do cadastro e do pagamento dos benefícios.

O PBF tem se consolidado como elemento importante para rompimento do ciclo intergeracional da pobreza, atingindo grupos populacionais em situação de vulnerabilidade social com foco especial para crianças e jovens. Diante dessa consolidação, muitas famílias temiam se desligar do Programa por terem conseguido, temporariamente, renda maior que a de elegibilidade. Agora, é possível voltar a receber sem ter que passar pelo processo tradicional de concessão do benefício. Isso está ocorrendo através do retorno garantido o qual permite "às famílias beneficiárias que se desligarem do Programa de forma voluntária o direito de retorno imediato ao Bolsa Família, caso voltem a ter o perfil para o programa num prazo de até 36 meses. (COSTA *et al.*, 2014, p.373).

Maria Ozanira S. da Silva e Maria Carmelita Yasbek, são duas grandes estudiosas dos Programas de Transferência de Renda, e apontam que estes programas - Bolsa Família, BPC e o Seguro Social Rural têm um alcance bastante importante, já que estão presentes nos "5.563 municípios brasileiros" (SILVA; YASBEK, 2008, p.144). Para as autoras, tais programas têm dito êxito:

[...] pelo quantitativo de público atendido, mais de 50 milhões de pessoas; pelo volume de recursos aplicados; pela contribuição que estão apresentando para a diminuição da desigualdade social e da pobreza no Brasil, conforme evidenciado por estudos referenciados [...] apesar de desvios registrados e denunciados, têm sido as experiências mais exitosas da Política Social Brasileira no que diz respeito à focalização no seu público alvo, entre outros aspectos. (SILVA; YASBEK, 2008, p.144).

Em relação ao limites, estas mesmas autoras apontam que existem desafios a serem superados, desde o critério de renda fixado, como também pela incapacidade de atingir o público alvo em sua totalidade. Para elas:

A transferência monetária precisa ser melhor articulada ao acesso a serviços sociais básicos e a políticas e programas sociais estruturantes [...] Os Programas de Transferência de Renda, como outros programas sociais precisam ser articulados a uma política econômica que seja capaz de redistribuir renda, e de gerar emprego e renda para que as famílias apresentem possibilidades de se autonomizar. (SILVA; YASBEK, 2008, p.146).

Em relação à geração de emprego, vale destacar que a inclusão produtiva foi criada com o objetivo de atender, prioritariamente, às famílias beneficiárias do PBF. Entretanto, diante dos regramentos impostos pelo capital, há o crescimento do número de desempregados ou subempregados que se tornam alvos dos programas sociais existentes, com maior dificuldade de garantirem sua autonomização. Em relação à necessidade de rompimento geracional da pobreza e de garantia da autonomia Maria Ozanira Silva e Maria Carmelita Yasbek (2008) apontam um aspecto bastante significativo:

Há que se considerar a limitada possibilidade de que os membros da população, ou mesmo famílias que vivenciaram longa história de pobreza estrutural, tenham, de fato, condições de autonomização no âmbito de uma sociedade capitalista baseada na exploração e em limites estruturais do mercado de trabalho. Nesses casos, cabe ao Estado garantir a vida, com dignidade, a essas famílias, cujo direito mais universal é o da sobrevivência. (SILVA; YASBEK, 2008, p.147).

Considerando a necessidade de atender, de forma articulada esse contingente populacional que se encontra em situação de pobreza, O MDS, responsável pelo PBF, decidiu, em 2011, ampliar os programas voltados para a população em situação de miserabilidade, criando o Programa Brasil Sem Miséria.

### **3.3 Plano Brasil Sem Miséria: Antecedentes**

Em junho de 2011 foi criado o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), com o objetivo de dar continuidade às ações de combate à miséria, que vinha sendo desenvolvido pelo Ministério de Desenvolvimento Social, mais especificamente, através do Programa Bolsa Família.

Assim, de acordo com Tereza Campello, Tiago Falcão e Patrícia Costa (2014):

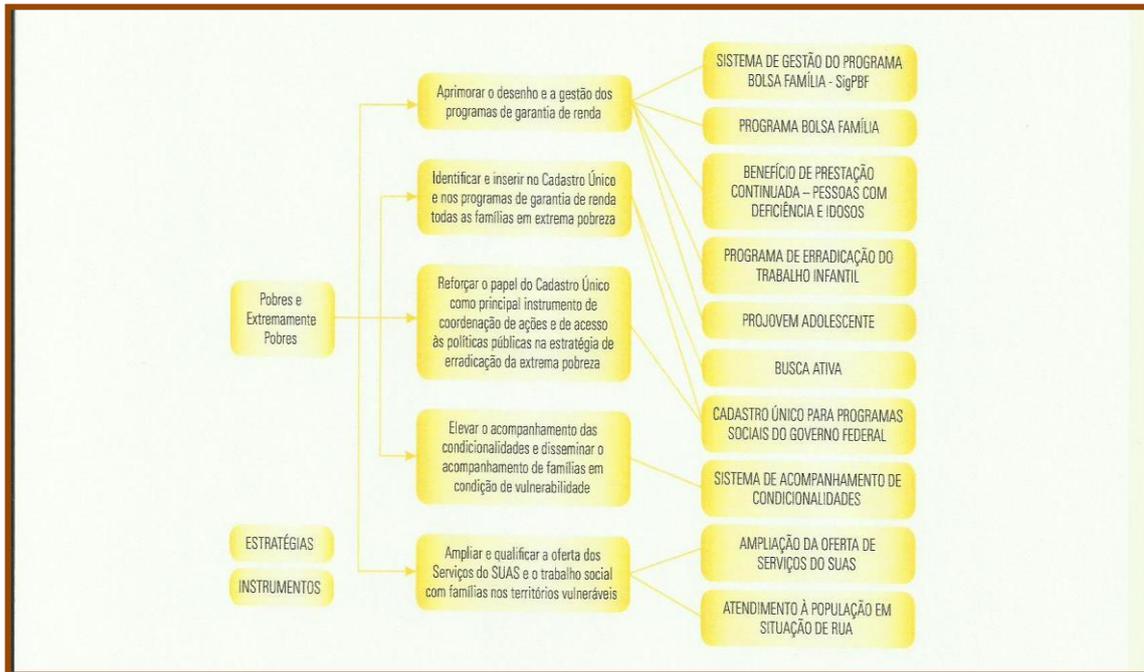
No ano de 2010, tiveram início as discussões sobre os desafios e próximos passos necessários para garantir a continuidade da redução da pobreza e da desigualdade no Brasil. Havia um consenso entre especialistas de diferentes campos acerca da necessidade de aprofundar os avanços sociais alcançados, com a saída de 28 milhões de brasileiros da pobreza desde o início da gestão do Presidente Lula em 2003. O binômio elevação do emprego e distribuição de renda havia sido o principal responsável pelo alcance de resultados positivos em um curto período de tempo. Entretanto, diferentes setores concordavam, no âmbito das discussões sobre desenvolvimento social, que era essencial aprofundar as políticas de redução das desigualdades e de ampliação da rede de proteção social, garantindo que o *núcleo duro da pobreza* fosse também incluído no ciclo de desenvolvimento pelo qual passava o país. (CAMPELLO; FALCÃO; COSTA, 2014, p.37).

Sua estrutura está pautada em três eixos: O primeiro trata de garantir às famílias que se encontram em situação de extrema pobreza o acesso à renda, através do PBF e do BPC. O segundo está voltado para a garantia da oferta de serviços de saúde, assistência e educação e demais serviços que se mostrarem necessários. O último eixo prevê estratégias a serem adotadas nos diferentes níveis de governo para garantir, de forma mais qualificada, o ingresso dos beneficiários no mercado de trabalho. Para Luiz Henrique Paiva *et al.* (2014):

O Brasil sem Miséria não apenas se estruturou ao longo das três dimensões que já haviam guiado a criação do Programa Bolsa Família antes (acesso à renda; aos serviços de educação e saúde, por meio das condicionalidades e ações complementares, voltadas para melhorar as perspectivas de curto prazo dessas famílias no mercado produtivo), ele reforçou tremendamente essas dimensões tanto por meio do redesenho do Bolsa Família quanto pela incorporação, articulação e mesmo criação de uma série de ações e programas de governo voltadas para esse público. (PAIVA *et al.*, 2014, p.366).

A imagem do BSM pode ser visualizada pela ilustração que segue

**Figura 5 – Brasil sem Miséria**



Fonte: MDS (BRASIL, 2014).

Como estratégia do BSM, conforme pode ser visualizado na Figura 5, está a proposta de aprimorar os Programas de Transferência de Renda, envolvendo o PBF, o BPC, o PETI e o Projovem Adolescente. Cabe ressaltar que estes programas permanecem como elementos importantes no processo de redução da miséria. Os Programas destacados são sintetizados de forma sucinta:

- Programa Bolsa Família

Embora já apresentado anteriormente, cabe ressaltar novamente que ele foi criado em 2003 em decorrência do processo de unificação de programas nacionais de transferência de renda, envolvendo o Bolsa Alimentação (Ministério da Saúde), Auxílio Gás (Ministério das Minas e Energias), Bolsa-Escola (Ministério de Educação e o Cartão Alimentação (MESA), dando origem ao Programa Bolsa Família, lançado no dia 20 de outubro de 2003.

- Benefício de Prestação Continuada – BPC

O repasse financeiro no valor de um salário mínimo mensal pode ser acessado por pessoas idosas e pessoas com deficiência (PCDs) que não possuem condições de sobrevivência, cuja renda *per capita* seja inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário

mínimo. O valor da transferência é equivalente a um salário mínimo mensal. No caso dos deficientes não idosos, apenas aqueles considerados incapacitados para uma vida independente e para o trabalho podem solicitar o benefício no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). A partir da avaliação social e médica realizada será ou não confirmada a liberação do recurso. Cabe destacar que a delimitação da renda (1/4 do salário mínimo) é um aspecto bastante limitador de acesso ao benefício.

O BPC, apesar de ser operacionalizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), é um benefício assistencial e foi regulamentado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O mesmo passa a ter particularidades que superam o assistencialismo ao assumir “características de certeza e regularidade, o que o diferencia das tradicionais provisões de assistência na forma de programas, projetos e serviços, cujo traço comum é o da descontinuidade e da incerteza.” (Gomes apud ESPÍNDOLA, 2007, p.19), mesmo que para acessá-lo seja necessário passar por um processo rígido e repleto de restrições.

O BPC é um benefício da Política de Assistência Social, que integra a Proteção Social Básica no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e para acessá-lo não é necessário ter contribuído com a Previdência Social. É um benefício individual, não vitalício e intransferível, que assegura a transferência mensal de 1 (um) salário mínimo ao idoso, com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais, e à pessoa com deficiência, de qualquer idade, com impedimentos de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. (BRASIL, 2012).

#### - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI

O PETI tem como foco a retirada de crianças e adolescentes de atividades laborais. É financiado com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e co-financiado pelos estados e municípios, podendo contar com a participação financeira da iniciativa privada e da sociedade civil. O PETI tem como critérios de inserção e de permanência:

Retirada de todos os filhos menores de 16 anos do trabalho; Manutenção de todos os filhos entre 7 e 15 anos na escola; Apoio à manutenção dos filhos nas atividades de jornada ampliada; proporcionar apoio e orientação às famílias por meio de ações socioeducativas; promover e implementar programas e projetos de geração de renda às famílias. (BRASIL, 2004).

- ProJovem Adolescente

Destinado a complementar a proteção social básica, ofertada nos CRAS, tem como foco o direito a convivência familiar e comunitária, criando também, condições de permanência dos jovens na escola.

É possível perceber que todos os programas apresentados têm como elemento-chave a questão da família, foco da política de assistência social e base do critério de seleção dos programas sociais. Basta citar o PBF, que apresenta no próprio nome que é o alvo das suas ações.

Com relação ao Cadastro Único será apresentado um tópico específico, considerando sua importância no processo de inserção em Programas Sociais.

É possível perceber que no BSM, também a família aparece como referência, com a proposta de inserção no Mercado de Trabalho de jovens e adultos mais pobres, contemplando "três grandes vertentes: o empreendedorismo, as atividades ligadas à economia solidária e o emprego". (CAMPELLO; FALCÃO; COSTA 2014, p.99).

De acordo com o MDS (2014), parcerias foram firmadas para dar conta das vertentes apontadas anteriormente, com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) no âmbito do Programa do Microempreendedor Individual (MEI), envolvendo em torno de 400 mil empreendedores do Bolsa Família; 11,2 mil empreendimentos de economia popular e solidária realizadas pela Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES); créditos por meio do Programa de microcrédito produtivo orientado Crescer, envolvendo pessoas do Cadastro Único. E, finalmente 1,5 milhão de pessoas matriculadas no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), coordenado pelo MEC.

De acordo com Patrícia Vieira da Costa *et al.* (2014) um grande contingente populacional pobre no Brasil, inclusive os beneficiários do PBF, estão inseridos no mercado de trabalho, mas sua inserção ocorre de maneira precária, com rendimentos pouco significativos e instáveis, sendo necessário incentivar os municípios a apostarem em atividades relacionadas à inclusão produtiva.

Corroborando com este pensamento Constanzi (2008, p.14) aponta que “A exploração do trabalho não decorre mais apenas da propriedade dos meios de produção, mas também da transformação do mercado de trabalho em loteria ou em cassino onde os “vencedores” exploram os “perdedores”.

Em consonância com esse pensamento acerca do mercado de trabalho e das consequências de uma inserção precarizada no mercado laborativo ou, ainda, do desemprego crescente, Gilberto Dupas (2008) aponta que:

A desigualdade de renda tem avançado em setores importantes da vida dos cidadãos, tais como a dificuldade nos acessos ao consumo, ao crédito, à educação, à saúde e a inclusão digital, entre outras. Assim, essa crescente espiral de miserabilidade possui impactos regressivos no desenvolvimento social que realimenta altas taxas de desigualdades. (DUPAS, 2008, p.8).

A incerteza de estar ou manter-se empregado, mesmo que com baixos salários, gera uma sensação de não pertencimento à sociedade de consumo, tão significativa para o mundo do capital, onde o ter é sinônimo de *status*. Aqui vale destacar, mais uma vez, as ideias de Gilberto Dupas (2008), quando diz:

O pujante e vencedor capitalismo global tem seu calcanhar de Aquiles na má qualidade e na pouca quantidade de empregos que gera. O trabalho remunerado fixo, atividade essencial ao engajamento econômico e social do ser humano na sociedade está em crise. Ninguém tem mais emprego de longo prazo garantido na sua atual empresa. O emprego será cada vez mais voltado para tarefas ou projetos de duração definida. (DUPAS, 2008, p.12),

Assim, percebe-se o quanto é importante que ações de Inclusão Produtiva sejam desenvolvidas, levando em conta essa realidade. Podem ser estruturadas no intuito de inverter tal lógica capitalista e sendo capazes de oferecer junto com a capacitação técnica, necessária ao ingresso do mercado, uma consciência crítica indispensável ao enfrentamento dessa realidade excludente atual, resgatando a dimensão da pessoa humana em detrimento aos mandos e desmandos do capital. Dupas (2008) exemplifica o contexto mercantil hoje presente ao dizer que "o jovem pobre sem um celular, ainda que pré-pago, é induzido pela propaganda maciça e global a sentir-se mais ainda um pária, um infeliz". (DUPAS, 2008, p.11).

Para que seja eficaz a Inclusão produtiva deve ser levado em conta as potencialidades de cada região, buscando oportunizar cursos e atividades que permitam, efetivamente, o ingresso e a permanência dos cursistas no mercado de

trabalho. Isso exige um planejamento e um acompanhamento sistemático das ações por parte dos gestores e técnicos envolvidos. Cabe destacar, também, que somente a capacitação da mão de obra não é suficiente para resolução do desemprego, pois "um dos paradoxos contemporâneos é que muitos dos que enfrentam o desemprego ou o subemprego receberam uma sólida educação" (DUPAS, 2008, p.13). Assim, não basta apenas capacitar, mas oferecer espaços concretos de inserção no mercado formal ou informal de trabalho.

Um dos mecanismos de seleção dos prováveis cursistas, ou seja, do público alvo da Inclusão Produtiva é o Cadastro Único, é o que reúne dados das famílias em situação de risco social e/ou em vulnerabilidade social, priorizando o processo de capacitação e inserção no mercado de trabalho. Buscando atingir um maior número de pessoas que necessitam serem inseridas em Programas sociais, o Cadastro Único pode propiciar uma fotografia da realidade social em que se encontra a população de um determinado município.

### **3.4 A Importância do Cadastro Único para as Ações de Inclusão Produtiva**

O Cadastro Único foi criado através do Decreto n. 3.877 de 24 de julho de 2001, para subsidiar os programas voltados ao enfrentamento da pobreza, sendo uma base de dados que armazena um leque muito grande de informações das famílias atendidas ou a espera de atendimento, pretendendo ser uma única base de dados que pudesse conter todas as informações relativas aos usuários. No referido Decreto de criação, o artigo primeiro está com a seguinte redação "fica instituído o formulário anexo, como instrumento de cadastramento único para ser utilizado por todos os órgãos públicos federais para a concessão de programas focalizados". Este Decreto foi revogado em 2007 e criado um novo modelo de Cadastro Único, contendo no artigo o seguinte:

O Cadastro Único para Programas Sociais - CadÚnico é instrumento de identificação e caracterização sócio-econômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para a seleção de beneficiários e integração de programas sociais do governo federal voltados ao atendimento desse público. (BRASIL, 2015, p.1).

O objetivo do Cadastro Único é propiciar ao poder público informações corretas que permitam maior agilidade no atendimento aos mais pobres, sendo um

instrumento importante para apontar demandas e impulsionar ações intersetoriais que efetivamente gerem políticas sociais, alterando o quadro de pobreza e miséria que agora está tornando-se visível a partir da existência do CadÚnico, que em 2010, tinha como slogan " Conhecer para incluir" .

Para forçar os municípios manterem o CadÚnico atualizado o repasse de recurso aos municípios varia de acordo com o número de famílias cadastradas, não apenas as que recebem o PBF, mas aquelas que possuem renda mensal *per capita* de até meio salário mínimo. É preciso que os municípios atinjam pelo menos, índices mínimos de desempenho da gestão descentralizada.

O IGD é um índice de qualidade da gestão que combina integridade, qualidade e atualização das informações constantes do CadÚnico e informações sobre os cumprimentos das condicionalidades das áreas de Educação e Saúde. Em relação ao IGD Maria Ozanira Silva e Silva (2008), aponta que os estudos realizados acerca do Programa Bolsa Família mostram a importância do IGD. Assim, de acordo com autora:

O índice de Gestão descentralizada (IGD) foi destacado, no desenvolvimento da pesquisa de campo, enquanto um avanço significativo para qualificação da implementação do Bolsa Família, para o acompanhamento das condicionalidades de Saúde e de educação, podendo imprimir a estas uma conotação educativa e não punitiva. (SILVA, 2008, p.145).

Desta forma, os municípios devem ficar atentos em cumprir as exigências de manutenção do IGD, considerando sua importância para liberação de recursos, por parte do governo federal, para a manutenção da estrutura necessária de acompanhamento dos programas sociais.

## **4 A INCLUSÃO PRODUTIVA EM PELOTAS: algumas reflexões**

Para discutir como ocorre a Inclusão Produtiva em Pelotas, será feito, em um primeiro momento, uma breve retrospectiva da cidade. Posteriormente, serão apresentados os dados relativos ao PBF e a Inclusão Produtiva em Pelotas.

### **4.1 Pelotas: Passado e Presente**

Segundo o site oficial do município de Pelotas, a primeira referência histórica do surgimento do município data de junho de 1758, através da doação que Gomes Freire de Andrade, Conde de Bobadela, fez ao Coronel Thomáz Luiz Osório, das terras que ficavam às margens da Lagoa dos Patos. Fugindo da invasão espanhola, em 1763, muitos dos habitantes da Vila de Rio Grande buscaram refúgio nas terras pertencentes a Thomáz Luiz Osório. A eles juntaram-se os retirantes da Colônia do Sacramento, entregues pelos portugueses aos espanhóis em 1777, cumprindo o tratado de Santo Ildefonso, assinado entre os dois países. Em 1780, o português José Pinto Martins, que abandonou o Ceará em consequência da seca, funda às margens do Arroio Pelotas a primeira Charqueada. A prosperidade do estabelecimento, favorecida pela localização, estimulou a criação de outras charqueadas e o crescimento da região, dando origem à povoação que demarcaria o início da cidade de Pelotas.

A Freguesia de São Francisco de Paula, fundada em 07 de Julho de 1812 por iniciativa do padre Pedro Pereira de Mesquita, foi elevada à categoria de Vila em 07 de abril de 1832. Três anos depois o Presidente da Província, Antônio Rodrigues Fernandes Braga, outorgou à Vila os foros de cidade, com o nome de Pelotas, sugestão dada pelo Deputado Francisco Xavier Pereira. O nome originou-se das embarcações de varas de corticeira forradas de couro, usadas para a travessia dos rios na época das charqueadas.

A grande expansão das charqueadas fez com que Pelotas fosse considerada a verdadeira capital econômica da província. Nesta época, as charqueadas contribuíram com um enorme crescimento para o município, e, segundo Leon (1996, p. 31) “a mão de obra para o trabalho na charqueada era de cativos que chegavam

até 200 escravos”. É a demonstração de que desde os primeiros tempos de existência, a questão social foi presente em nossos limites.

A opulência do período do charque se faz presente hoje através dos casebres, em torno da praça. Entretanto, a realidade atual aponta uma cidade que possui uma parcela populacional que necessita acessar programas e serviços ofertados pela Política de Assistência Social.

**Figura 6 - Vista parcial de Pelotas**



Fonte: <http://conhecapelotas.blogspot.com.br/2009/03/freguesia-de-sao-francisco-de-paula.html>

Para fins desta pesquisa as atividades analisadas estão vinculadas às ações voltadas para os beneficiários do PBF, em relação à Política de Inclusão Produtiva, desenvolvida pela Prefeitura Municipal.

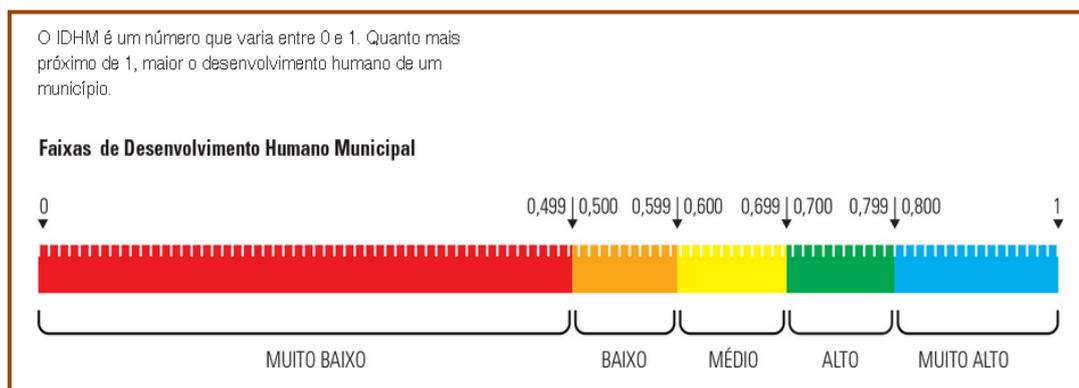
Antes de apresentar os resultados obtidos, é importante traçar o perfil da cidade em relação aos aspectos sociais. Para isso, destaca-se os dados referentes ao o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM).

Para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), “o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida resumida do progresso em longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde” (PNUD, 2014), indo além de indicadores que mensuram apenas o desenvolvimento econômico dos países. No ano de 2012, a metodologia do IDH

foi adaptada para que se tornasse possível calcular o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), a partir dos dados obtidos com a realização do Censo Demográfico de 2010. Os dados dos Censos de 1991 e 2000 também foram analisados para fins de calcular o IDHM e fazer um comparativo dos índices.

O IDHM brasileiro segue as mesmas três dimensões do IDH Global – longevidade, educação e renda, mas vai além: adequa a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. Embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDHM são mais adequados para avaliar o desenvolvimento dos municípios brasileiros. Assim, o IDHM – incluindo seus três componentes, IDHM Longevidade, IDHM Educação e IDHM Renda - conta um pouco da história dos municípios em três importantes dimensões do desenvolvimento humano (ATLAS, 2013, p.11).

**Figura 7 – Faixas de IDHM de Pelotas**



Fonte: Atlas (2013).

Sendo assim, cabe a apresentação de dados relativos ao município de Pelotas, uma vez que o desenvolvimento humano é ponto central para discutir a Política de Inclusão Produtiva. De acordo com informações extraídas da plataforma Atlas 2013, Pelotas apresentou, em 2010, um IDHM de 0,739 (IDHM Longevidade: 0,844 – IDHM Renda: 0,758 – IDHM Educação: 0,632), com base em cálculos específicos, caracterizando-se na faixa de IDHM Alto.

Pelotas vem evoluindo de forma gradativa nos aspectos concernentes e indispensáveis ao desenvolvimento humano. Porém, apesar de o crescimento do IDHM entre 1991 e 2010, está na 795ª posição entre 5.565 municípios brasileiros e na 159ª posição em relação aos 497 municípios de Rio Grande do Sul, o que sinaliza para a necessidade de maiores investimentos na área social. Estes índices,

confrontados com os dados a seguir apresentados, demonstram o nível de desigualdades presentes na sociedade brasileira, pois mesmo com um IDHM alto, Pelotas tem um contingente populacional empobrecido, passível de ser inserido em Programas Sociais do Governo.

### Quadro 2 - População de Pelotas - ano de 2010

CARACTERIZAÇÃO PELOTAS/2010	Números e percentuais
População em Pelotas no ano: 2010	328.275 habitantes
População residente - área urbana	93,3%
População residente - área rural	6,7%
Pessoas acima de 15 anos que não sabem ler	10.857 pessoas
Percentual de pessoas acima de 15 anos que não sabem ler	4,1%
Percentual de pessoas com renda de até R\$ 70,00	3,2%
Percentual de pessoas com renda de até 1/4 salário mínimo	8,1%

Fonte: MDS (BRASIL, 2014).

Pelotas é conhecida como uma cidade universitária o que faz com sua população seja rotativa e, ao mesmo tempo, que seja um povo cujo índice de analfabetismo seja relativamente pequeno. Entretanto, o quadro acima apresenta um número expressivo de pessoas que não sabem ler, ou seja, 10.857 pessoas.

Em relação à população residente em Pelotas houve uma pequena alteração, para mais, nos anos subsequentes, conforme pode ser visto no quadro a seguir:

### Quadro 3 - População de Pelotas - período 2010/2012

ÍNDICE POPULACIONAL	ANO DE 2010	ANO DE 2011	ANO DE 2012
Brasil	190.732.694	192.379.287	193.946.886
Estado	10.693.929	10.733.030	10.770.603
Cidade de Pelotas	328.275	328.865	329.435

Fonte: MDS (BRASIL, 2014).

Em relação ao Sistema Único de Assistência Social o município de Pelotas tem habilitação plena e é considerado de porte grande. Possui cinco CRAS, dois CREAS, um Centro de Referência População de Rua CRAS POP. Em julho de 2012, havia 5.406 beneficiários do BPC, portadores de deficiência e 2.216 idosos

Pelotas é a terceira cidade mais populosa do Estado com 329.435 habitantes (IBGE, 2012). E, no PBF os dados informados em dezembro de 2012, cruzados com a folha de pagamento de janeiro de 2013, apontam que em Pelotas há:

- 27, 2 famílias registradas no CadÚnico;
- 12.978 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, correspondendo a 13,35 % da população;
- 642 famílias (2.135 pessoas) continuam em situação de pobreza extrema mesmo fazendo parte do Bolsa Família, o que corresponde à renda familiar mensal abaixo de R\$70,00.

#### **4.2 O Programa Bolsa Família em Pelotas**

Antes de apresentar os dados referentes aos beneficiários do PBF, cabe apontar algumas dificuldades de acesso às informações. Primeiramente foi feito contato com a Secretaria responsável. No local foi informado que não dispunham de informações atualizadas e que, em relação aos Cursos/atividades vinculadas ao processo de Inclusão Produtiva, deveria consultar o MDS. Conversando com os técnicos nos CRAS foi possível perceber a falta de informações e, até mesmo o desconhecimento acerca do que é mesmo Inclusão Produtiva. A técnica de um dos CRAS disse: "aqui tudo cabe dentro desse conceito. Até mesmo uma oficina de artesanato é lançada como atividade que irá propiciar a inclusão produtiva".

A dificuldade em obter informações atualizadas demonstra que o poder público municipal necessita maior atenção, até mesmo porque a não manutenção dos dados em dia, pode ocasionar a redução de recursos federais necessários para manter o quadro de pessoal necessário ao desenvolvimento das atividades. Cabe aqui, reforçar o que Maria Ozanira Silva da Silva (2008) destaca:

O estudo revelou centralidade da questão do quadro de pessoal para implementação do Bolsa família nos municípios, considerando a insuficiência quantitativa, a instabilidade e a capacitação deficiente para o desenvolvimento dos trabalhos requeridos pela complexidade do programa.(SILVA, 2008, p.147).

Ao buscar no site no MDS informações sobre Pelotas, localizou-se o Censo SUAS 2011, referente ao ano de 2010.

**Quadro 4 - CENSO SUAS 2011**

<b>ÁREAS TEMÁTICAS X NÚMERO DE VAGAS</b>	
Artesanato	225
Saúde	150
Serviços pessoais	150
Arte e Cultura	125
Alimentação	120
Administração	75
Construção e preparo	75
Reciclagem	75

Fonte: MDS (BRASIL, 2014).

O Quadro 4 é bem expressivo, por reforçar o que disse a técnica do CRAS, mas deixa uma pergunta em aberto: o sistema implementado consegue atingir os objetivos, mesmo que parciais, de preparação efetiva para as demandas presentes do mercado de trabalho?

Diante desse questionamento, entende-se que é necessário analisar a gestão pela ótica administrativa, das culturas organizacionais, das gestões de recursos humanos e das relações com a comunidade na perspectiva de uma vida digna, da possibilidade de inclusão econômica, de reconhecimento social, entre outras, numa perspectiva de criação de políticas públicas que tenha impacto, contribuindo para que as ações sejam implantadas e executadas de maneira integrada com todos os níveis da gestão pública.

Ao falar no processo de gestão e, ao referindo-se ao município de Pelotas, as análises realizadas permitem apontar que há um distanciamento bastante significativo entre o plano de gestão e a efetivação das ações de Inclusão Produtiva realizadas, o que pode ser explicitado ao ver-se quais áreas de capacitação foram prioritárias, em contraponto à característica específica da região, ou seja, sem levar em conta as potencialidades regionais e o público destinatário das ações. É perceptível, portanto, que em uma relação custo/benefício, os investimentos feitos não permitiram o aproveitamento dos cursistas no mercado de trabalho, porém,

servem como elementos que podem apontar para uma inserção desses sujeitos em atividades aprovadas pelo gestor. No entanto, com pouco ou nenhum impacto concreto na vida das pessoas e, em consequência, no conjunto da comunidade pelotense.

Sem um Plano bem elaborado, não só os recursos públicos serão gastos de forma equivocada, como também a gestão demonstra sua fragilidade e/ou incompetência de lidar com um contexto marcado por uma falsa ilusão de que ao ingressar no Curso, haverá como contrapartida, um processo inclusivo de todos os que participaram do processo de capacitação para o trabalho.

Fortalecendo a ideia de que é preciso definir o que se quer, efetivamente, para que se possa construir um plano efetivo de capacitação para o trabalho, pertinente se faz apontar o que dizem Denise Colin, Valéria Gonelli e Ana Moreno (2014):

O governo federal possuía inúmeros programas de qualificação e de inserção de mão de obra, mas nada estava articulado, cabendo à assistência fazer a inclusão produtiva, mas de uma maneira bastante precarizada – como uma política de formação de pobres, para pobres. Nesse sentido, fazíamos uma série de cursos e oficinas, como artesanato e fuxico, pequenas produções lá no cantinho, em um espaço pequeno, sem nenhuma estrutura, sem leitura de necessidades, de desejos da população e nem da própria inserção dessas pessoas no mercado. (COLIN, GONELLI, MORENO, 2014, p.37):

Em relação aos valores repassados às famílias do PBF, o quadro a seguir sinaliza para um aumento pouco significativo, o que pode apontar que a estratégia de busca ativa prevista na Política de Assistência Social não esteja sendo efetivamente realizada.

#### **Quadro 5 Valores repassados às famílias do PBF**

<b>TRANSFERÊNCIA DIRETA DE RECURSOS ÀS FAMÍLIAS DO PBF</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Brasil	14.366.015.010,00	17.283.104.720,00	20.288.877.787,33
Estado	483.888.786,00	568.396.498,00	657.067.542,00
Cidade de Pelotas	17.028.178,00	18.189.179,00	18.784.500,00

Fonte: MDS (BRASIL, 2014).

Outro aspecto a ser considerado é a não possibilidade de inscrição de todas as famílias que deveriam estar contempladas no Programa por questões burocráticas e/ou a não adequação das famílias nos critérios de acesso. Roberta Rodrigues Trierweiller (2014) acredita que o fator principal é:

A falta de documentação, em especial à dificuldade da comprovação de renda familiar de acordo com os parâmetros definidos pelo Bolsa Família. Presente aqui está mais uma vez a noção de não direito, visto exigir-se dos mais pobres a comprovação de tal situação. (TRIERWEILLER, 2014, p.73).

No tocante à administração pública municipal entende-se ser a responsável, ou deveria ser, pela inserção dos cidadãos que recebem o auxílio do Bolsa Família no mercado de trabalho. Interessante notar que a respectiva interação entre a colocação de um cidadão no mercado de trabalho, em conexão com o Programa Bolsa Família, acaba resultando em um incremento no salário daquela família. Disto surgem alguns aspectos interessantes de serem analisados: Os cursos oferecidos, que ocorrem através do treinamento, ou melhor, do aprendizado das tarefas, está de acordo com o que o mercado de trabalho está necessitando? Aos modismos que o mercado de trabalho impõe? Essa capacitação vai significar mudanças na vida das pessoas ou vai se perpetuar simplesmente, enquanto um mero recrutamento?

Com base em Vizioli (2010, p.82), entende-se por recrutamento a “adequação do indivíduo às regras que determinada organização ou o mercado como um todo seleciona para compor os quadros disponíveis”. Quando os objetivos bilaterais conseguem se encontrar, surge a possibilidade de começar uma relação formal. A organização, para atingir seus objetivos busca um colaborador, e este, busca o autossustento e o desenvolvimento profissional. Nesta troca onde alguns objetivos se encontram, torna-se comum estabelecer uma relação de troca de benefícios, que será mais satisfatória se a pessoa escolhida apresentar os requisitos adequados.

Assim, na procura por pessoas adequadas, aparece o instrumento de gestão chamado ou identificado como o processo de recrutamento, que na visão de Idalberto Chiavenato (2002) é:

Um conjunto de técnicas e procedimentos que visa a atrair candidatos potencialmente qualificados e capazes de ocupar cargos dentro da organização. É basicamente um sistema de informação, através do qual a organização divulga e oferece ao mercado de recursos humanos

oportunidades de emprego que pretende preencher. (CHIAVENATO, 2002, p.223).

Baseando-se em Chiavenato (2010), entende-se por treinamento, a oportunidade de melhorar ou começar o desenvolvimento profissional do trabalhador para o desempenho de determinada atividade. Além de absorver a forma e a maneira da organização, desempenha seu papel na sociedade constando de assimilação cultural, cujo objetivo é repassar ou reciclar conhecimento, habilidades ou atitudes relacionadas diretamente à execução de tarefas ou a sua otimização no trabalho.

Segundo informações da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social do Rio Grande do Sul (STDS), também no município de Pelotas, o SENAC e o SENAI detêm acima de 90% dos treinamentos do PRONATEC, ficando o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul de Pelotas sem desenvolver maiores atividades, formando apenas 300 alunos no ano de 2012. (IFSUL, 2012).

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) o total de 12.978 corresponde a uma cobertura de 73,38% sobre o total do município. Isto corresponde ao valor de R\$ 1.617.094,00 transferidos a esses beneficiários. Os resultados demonstram que dentro do município ainda tem um grande número de habitantes que está fora da inclusão dos programas sociais e que deve ser constantemente buscado para a efetiva erradicação da miséria. (BRASIL, 2012).

De outra forma, o Estado visa as adequações financeiras e garante elevados níveis de superávit econômico, restringindo seu espaço para realizar investimentos públicos e oferecer políticas sociais públicas essenciais ao desenvolvimento em favor da privatização ou da terceirização como constatado neste trabalho. A seletividade para o atendimento aos direitos sociais universais, constitucionalmente garantidos, expressando um efetivo desmonte do legado de direitos conquistados nos últimos séculos. Como explicam Ivanete Boschetti *et al* (2010, p.39):

Esse processo se expressa em uma dupla via: de um lado na transferência de responsabilidades governamentais para as organizações sociais e organização da sociedade civil de interesse público; e de outro lado em crescente mercantilização do atendimento às necessidades sociais, abrindo

espaços ao capital privado na esfera de prestação de serviços sociais. (BOSCHETTI *et al*, 2010, p.39):

Os habitantes do município de Pelotas que estão à margem dos processos de inclusão em Programas Sociais, certamente deveriam estar sendo considerados pelo Gestor uma prioridade e não deveriam estar sendo poupados esforços pela equipe gestora para inserir esses cidadãos em ações concretas e de qualidade, que possam efetivamente, garantir mudanças nas condições de vida. No entanto, novamente retoma-se à necessidade de questionar: de que tipo de gestão se está falando? Cadê a vontade política para romper com práticas fragmentadas e de culpabilização da própria população de não ser por si mesma capaz de criar empregos e de lutar, mesmo que, inutilmente, contra os malefícios do capital e os limites da gestão?

De acordo com o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2006 (BIRD, 2006), mostra que a igualdade tende a ampliar o conhecimento e diminuir a pobreza e, nesse ínterim entende-se, com base, no referido relatório que a equidade:

[...] é a busca de uma situação em que as oportunidades sejam iguais, ou seja, em que o esforço pessoal, as preferências e a iniciativa e não as origens familiares, raça ou gênero, sejam responsáveis pelas diferenças entre as realizações econômicas das pessoas. (BIRD, 2006, p.2).

O Cadastro único tem um espaço para identificação das chamadas populações específicas ou entendidas como igualdade de oportunidades de forma que respeite as liberdades individuais, bem como o papel do mercado na alocação de recursos, os quais ao serem classificados dessa forma, permite que seja identificado que fazem parte de um grupo sujeito às situações de vulnerabilidade e de risco.

O gestor tem condições de pensar políticas sociais para um grupo específico que possui, mesmo que transitória, uma forma particular de viver, pautada em preconceitos e/ou vulnerabilidades em determinada conjuntura. No levantamento realizado não foi possível identificar os motivos do não acesso ao benefício, se por motivo de renda ou outro que não dá legitimidade de acesso.

### Quadro 6 - Grupos Tradicionais ou Populações Específicas - Pelotas

PERFIL	FAMÍLIAS CADASTRADAS	FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS
Famílias quilombolas	73	60
Famílias indígenas	31	11
Famílias em situação de rua	13	09
Famílias ciganas	01	01
Famílias de pescadores artesanais	89	56
Famílias de agricultores familiares	100	48
Famílias beneficiárias do crédito fundiário	01	01
Famílias com pessoa presa no sistema carcerário	01	00
Famílias de catadores de material reciclável	177	135
TOTAL	486	321

Fonte: MDS (BRASIL, 2014).

Para o Ministério do Desenvolvimento Social todas as pessoas devem ser incluídas no campo do trabalho formal a fim de evitar que tal auxílio adquira um caráter permanente. As ações desenvolvidas devem ser efetivas visando evitar a perpetuação da dependência social para com auxílios financeiros governamentais.

Para melhor compreensão dos dados, segue o quadro 7, mostrando os valores repassados aos beneficiários do Bolsa Família no período de junho 2010 a junho de 2012.

### Quadro 7 - Transferências de recursos do Bolsa Família em Pelotas (em percentuais)

PERCENTUAL DE RECURSOS PARA O CADASTRO ÚNICO	2010	2011	2012
Brasil	-	19.27578	16.62295
Estado	-	17.03635	15.196,94
Cidade de Pelotas	-	6.62647	3.09425

Fonte: MDS (BRASIL, 2014).

Em relação ao percentual de repassado para manutenção do Cadastro Único, implantado em 2011, houve uma redução de percentuais que está ligado diretamente ao trabalho de gestão, por implicar diretamente no processo de atualização permanente e diária dos dados, inserindo as pessoas que se encontram em situação de pobreza.

Lembrando que o foco do presente estudo é o município de Pelotas em relação ao anos de 2010, 2011 e 2012, existe uma queda substancial em relação

aos percentuais apresentados tanto em relação ao estado do Rio Grande do Sul como a comparação com os indicadores nacionais. Os motivos para justificar tal situação não é foco dos agentes públicos constituídos, mas, levando-se em conta os programas, os resultados que os relatórios apresentam entre outros tópicos que serão elencados neste trabalho, a falta de metas para investimentos, envolvendo os beneficiários do CadÚnico no município.

Analisando os dados vinculados aos recursos que foram aplicados pelo governo federal, observa-se que os principais gestores do município de Pelotas não apresentaram relatórios oficiais e projetos que possibilitariam uma melhoria significativa para a população. Desta forma, conseguiu-se compreender os motivos para a perda de recursos referente aos beneficiários do CadÚnico municipal.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta inicia deste trabalho de dissertação foi identificar quais as ações desenvolvidas e quais os impactos da Inclusão Produtiva realizada para beneficiários do PBF no município de Pelotas. Uma tarefa árdua, pois os setores responsáveis não dispõem de um fluxo de informações capazes de dar maior visibilidade a realidade pelotense no que se refere não apenas a absorção da mão de obra qualificada nos processos de formação, previstos na Política de Inclusão Produtiva, mas também quanto ao número de participantes e quais áreas de maior procura. Diante disso, seria importante pensar em um processo amplo de capacitação capaz não só de garantir a vaga pretendida, mas também de ter a garantia de condições adequadas de trabalho e de remuneração salarial.

Tem-se claro que a desigualdade social integra o contexto brasileiro como um todo e que isso não pode ser ignorado no momento em que seja desenhado um rol de políticas e programas direcionados à promoção de resultados imediatos, tendo em vista a precarização das condições de trabalho e renda de segmentos cada vez maiores da população e também aos vários fatores geradores de desigualdades na esfera econômica da produção e de fatores sancionadores de desigualdades no mercado de trabalho, no sistema educacional e na execução de políticas sociais.

Nesse momento de situação histórica de um retrocesso social, as políticas sociais e a inclusão produtiva formam uma política precária que não representa mudanças estruturais no sistema capitalista, não diminuindo os indicadores de desemprego, mas mudanças pontuais de inserção de uma pequena parte da população em formas precárias de trabalho coerente com a política capitalista.

Ao retomar brevemente, a conjuntura brasileira a partir dos anos 80, quando se esgota o ciclo de crescimento iniciado nos anos trinta, percebe-se o agravamento das condições sociais à medida que o Brasil se insere no contexto neoliberal, gerando uma precarização nos espaços de trabalho que absorviam a população menos capacitada, exigindo medidas efetivas de transferência de renda e de criação de novos postos de trabalho e de um amplo leque de políticas sociais interligadas entre si.

A implementação de diferentes programas de transferência de renda tem sinalizado para a urgência de se repensar estratégias de enfrentamento dessa realidade de fragilização e de redução dos espaços laborais e da necessidade de ampliar o número de pessoas que acessam esses recursos, ora como um complemento da baixa renda resultante do trabalho formal ou informal, ora como única renda possível, diante do contexto de desemprego. O Programa Bolsa Família, considerado um dos maiores Programas de Transferência de Renda, levando-se em conta o número de famílias beneficiadas, tem ampliado a sua abrangência, entretanto, não consegue absorver todos os inscritos no CadÚnico que estão já há algum tempo esperando para receber o Benefício.

O governo brasileiro tem considerado o PBF como o carro chefe da Política de Assistência Social, inserindo-lhe a responsabilidade de capacitação e encaminhamento para o mercado de trabalho de pessoas que fazem uso dessa política. Cabe ressaltar que não é o MDS que vai realizar a capacitação, devendo os entes federados firmar parcerias para dar conta dessas novas demandas.

Importante destacar que o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) assume papel relevante na implementação do PBF. De acordo com Luciana Jaccoud (2014):

Cabe lembrar que ao longo dos últimos 10 anos, as políticas sociais brasileiras assistiram a outra construção original: o aparecimento, a expansão e consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em todo território nacional [...] o processo simultâneo e articulado de implementação do Bolsa Família e do SUAS pode ser analisado em um duplo sentido: enquanto parceria no enfrentamento à pobreza e às situações de mais grave vulnerabilidade social e, enquanto construção institucional, integrando e fortalecendo ambas as iniciativas. (JACCOUD, 2014, p.642).

Para auxiliar nesse processo através do SUAS foi idealizado o ACESSUAS, o qual pretende socializar informações referentes às vagas de emprego, dar maior agilidade entre a realização do curso e o ingresso do cursista na condição de trabalhador formal ou informa.

Paralelamente às ações supra, o governo brasileiro criou o Plano Brasil Sem Miséria. Sua estrutura está pautada em três eixos: O primeiro trata de garantir às famílias que se encontram em situação de extrema pobreza o acesso à renda,

através do PBF e do BPC. O segundo está voltado para a garantia da oferta de serviços de saúde, assistência e educação e demais serviços que se mostrarem necessários. O último eixo prevê estratégias a serem adotadas nos diferentes níveis de governo para garantir, de forma mais qualificada, o ingresso dos beneficiários no mercado de trabalho.

Outro aspecto considerado importante é o de intensificar articulações com o SEBRAE voltadas, sobretudo, para projetos piloto na cidade de Pelotas que possam fortalecer os empreendimentos informais constituídos por inscritos no CadÚnico, principalmente por meio de cursos e assessorias de capacitação, promovendo uma articulação conjunta CRAS, CREAS e SEBRAE, no sentido de estender os benefícios da Lei do MEI para os inscritos no CadÚnico.

Para o fortalecimento das experiências de capacitação é imprescindível que os CRAS e as outras unidades de atendimento vejam a Inclusão Produtiva de forma articulada com as demandas dos usuários no campo do trabalho e conectada com as demais políticas setoriais, pois muitas vezes, devido a essas dificuldades de encaminhamento e de clareza no fluxo de atendimento, por parte do próprio gestor, o processo de Inclusão Produtiva se transforma em uma oficina de fuxico, realizada dentro do CRAS.

Os dados coletados referentes ao processo de Inclusão Produtiva em Pelotas permitem afirmar que este é um processo bastante incipiente, demonstrando a necessidade imediata de maior investimento em políticas de geração de trabalho e de renda de qualidade que permita romper com o ciclo intergeracional de pobreza que, historicamente, existe na região.

Finalizando, não se pode associar a desigualdade de renda apenas à existência ou não de vínculos empregatícios, considerando a alta concentração da renda e da terra e por segmentos sociais cada vez mais reduzidos. Entretanto, é importante verificar os redimensionamentos que necessitam ocorrer nas políticas sociais para atenderem aos trabalhadores que não possuem renda suficiente para se manterem. De igual modo, capacitar para a inserção daqueles trabalhadores que se encontram à margem do mercado de trabalho, tendo claro que se faz necessário o estabelecimento de regras e condições para que se efetivem políticas voltadas não

só à inserção no mercado de trabalho, mas para a redução das condições aviltantes de trabalho onde muitos são subordinados.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Lidiane Rocha. **Bolsa Família**: uma política pública de acesso aos direitos sociais. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIV, n. 94, nov. 2011. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=10740](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10740)>. Acesso em: 26 ago. 2014.

ALENCAR, Monica M.T. As políticas públicas de emprego e renda no Brasil: do "nacional desenvolvimentismo" ao "nacional empreendedorismo". In: BEHRING, Elaine R; ALMEIDA, Maria Helena Tenório (orgs.). **Trabalho e Seguridade Social: percursos e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2004.

ARAÚJO, Odília Sousa de. O Direito à Seguridade Social. In: BENECKE, Dieter W, NASCIMENTO, Renata (orgs.) **Política social preventiva: desafio para o Brasil**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.

ATLAS. **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM**. 2013. Disponível em: <[http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_m/pelotas\\_rs](http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/pelotas_rs)>. Acesso em: 7 ago. 2014.

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.

BARRETO, Flavio Ataliba F. D.; JORGE NETO, P.; TEBALDI, Edinaldo. Desigualdade de renda e crescimento econômico no nordeste brasileiro. **Revista Econômica do Nordeste**. Fortaleza, v. 32, n. Especial, p. 842-859, 2001.

BARRETTO, Luiz. O Empreendedorismo como motor da Inclusão Produtiva. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Thiago; COSTA, Patrícia Vieira. **O Brasil Sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014.

BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de; FRANCO, Samuel; MENDONÇA, Rosanel. **Determinantes da queda na desigualdade de renda no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2010.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006.

BIRD. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial**. 2006. Equidade e desenvolvimento. Visão geral. Washington D, C., Banco Mundial, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete. **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. 2. ed. São Paulo, Cortez, 2009.

BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine; SANTOS, Silvana Mara; MIOTTO, Regina. (Orgs.). **Capitalismo em crise**. Política social e direitos. São Paulo: Cortez, 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Bolsa Família**. 2012. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>> Acesso em: 6 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano Brasil sem miséria**. 2012a. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D3ADC4216013AFEDEE3BF6946/APRES%20PLANO%20BRASIL%20SEM%20MIS%C3%89RIA%2006112012.pdf>>. Acesso em: 6 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Rede SUAS**. 2012b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistencia-social/redesuas>>. Acesso em 7 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Sistema Único de Assistência Social (Suas)**. 2014. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas>>. Acesso em: 7 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamento Federal ao Alcance de Todos: Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA 2012**. Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.513**, de 26 de Outubro de 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12513.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12513.htm)>. Acesso em: 6 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. **Decreto 6.135**, de 26 de junho de 2007. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm)>. Acesso em: 13 dez.2014.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Sistema Único de Assistência Social**. 2005. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>> Acesso em: 6 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social PNAS/ 2004**. Brasília, 2005a. Disponível em: <[www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs/pnas-2004-e.../download](http://www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs/pnas-2004-e.../download)>. Acesso em 7 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. **Programa de Erradicação do Trabalho Infantil**. Cartilha do PETI. Brasília, 2004. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/infancia\\_home\\_c/i\\_trabalho\\_infantil/ti\\_doutrina\\_trabalho\\_infantil/manual-peti.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/infancia_home_c/i_trabalho_infantil/ti_doutrina_trabalho_infantil/manual-peti.pdf)> Acesso em: 7 ago. 2014.

CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Thiago; COSTA, Patrícia Vieira. **O Brasil Sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014.

CAMPOS, Arnaldo de; MULLER, Laudemir; RAHAL, Lilian dos Santos *et.al.* Inclusão Produtiva Rural no Plano Brasil sem Miséria: síntese da experiência recente em políticas públicas para o atendimento dos mais pobres no rural brasileiro. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Thiago; COSTA, Patrícia Vieira. **O Brasil Sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014.

CASTRO, Jorge Abrahão de; SÁTYRO, Natália; RIBEIRO, José Aparecido; SOARES, Ribeiro. **Desafios para a inclusão produtiva das famílias vulneráveis: uma análise exploratória**. Texto para discussão nº 1486. Brasília, abr. 2010. Disponível em: <[http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1486.pdf](http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1486.pdf)>. Acesso em: 8 set. 2014.

CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos humanos: edição compacta**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

\_\_\_\_\_. **Gestão de Pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

COLIN, Denise Ratmann Arruda; GONELLI, Valéria Maria de Massarani; MORENO, Ana Heloísa Viana Silva. O Plano Brasil Sem Miséria e a contribuição da Política de Assistência Social na oferta de Serviços para a garantia de necessidades básicas. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Thiago; COSTA, Patrícia Vieira. **O Brasil Sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014.

COSTA, Patricia Vieira da; MÜLLER, Luiz Herberto; CARDOSO, Margarida Munguba *et al.* A Estratégia de Inclusão Produtiva urbana no Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Thiago; COSTA, Patrícia Vieira. **O Brasil Sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014.

COSTANZI, Rogério. **Texto de Discussão 1100**. Brasília, 2008.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

CUNHA, Edite de Penha; CUNHA, Eleonora Schettini M. Políticas públicas sociais. In: CARVALHO, A.; SALLES, F.; GUIMARÃES M.; UDE, W. (orgs.) **Políticas públicas**. Belo Horizonte: UFMG; PROEX, 2002.

DAL ROSSO, Sadi. **Mais trabalho! A intensificação do labor na sociedade contemporânea**. São Paulo: Boitempo, 2008.

DOWBOR, Ladislau. **Brasil: um outro patamar – propostas de estratégias**. Rio de Janeiro: FLACSO Brasil [Série Cadernos FLACSO n. 4], 2010.

DUPAS, Gilberto. Pobreza, desigualdade e trabalho no Capitalismo Global. **Revista Nueva Sociedad**, n. 215. Disponível em: <[www.nuso.org](http://www.nuso.org)>. Acesso em: 11 mar.2013.

ESPÍNDOLA, Cláudio Francisco de. **Evolução Física e Financeira do Benefício de Prestação Continuada do Programa Bolsa Família**. 2007. 45 fls. [Monografia]. Curso de Orçamento Público. Câmara dos Deputados - Centro de Formação, Treinamento E Aperfeiçoamento - CEFOR E Instituto Serzebello Correa – ISC/TCU. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/responsabilidade-social/edulegislativa/educacao-legislativa-1/posgraduacao/arquivos/publicacoes/banco-de-monografias/op-1a-edicao/ClaudioFranciscodeEspndolamonografiacursoOP1ed.pdf>>. Acesso em: 7 ago. 2014.

FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira. A Linha de Extrema Pobreza e o público alvo do Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Thiago; COSTA, Patrícia Vieira. **O Brasil Sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014.

FALEIROS, Vicente de Paula. **O trabalho da política: saúde e segurança dos trabalhadores**. São Paulo:Cortez, 2010.

FERNANDES, José Henrique. Acesso á educação e o combate à desigualdade: o papel da educação no âmbito do Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Thiago; COSTA, Patrícia Vieira. **O Brasil Sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014.

FONSECA, Ana. A evolução histórica das políticas sociais no Brasil. In: CANELA, Guilherme (org.). **Políticas Públicas Sociais e os desafios para o Jornalismo**. ANDI:CORTEZ, 2008.

FONSECA, João José Saraiva da. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

FRANCO, Augusto. **Pobreza e Desenvolvimento Local**. Brasília: ARCA Sociedade do Conhecimento, 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GRANEMANN, Sara. Políticas Sociais e Serviço Social. In: REZENDE, Ilma; CAVALCANTI, Ludimila Fontenele. **Serviço Social e políticas sociais**. Rio de janeiro: UFRJ, 2006.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo IBGE 2010**. Disponível em: <[censo2010.ibge.gov.br/](http://censo2010.ibge.gov.br/)>. Acesso em: 7 jul. 2013.

IFSUL. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia. **Aula inaugural dá a largada para o Pronatec 2013 no campus Pelotas.** Disponível em: <[http://pelotas.ifsul.edu.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=558%3Aaula-inaugural-da-a-largada-para-o-pronatec-2013-no-campus-pelotas&catid=4%3Anoticias&Itemid=1](http://pelotas.ifsul.edu.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=558%3Aaula-inaugural-da-a-largada-para-o-pronatec-2013-no-campus-pelotas&catid=4%3Anoticias&Itemid=1)> Acesso em: 7 jul. 2013.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Sem renda do Bolsa Família, miséria seria 36% maior.** 2013. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20220](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20220)> Acesso em: 26 ago. 2014.

JACCOUD, Luciana. Aprendizados recentes no enfrentamento da desigualdade. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Thiago; COSTA, Patrícia Vieira. **O Brasil Sem Miséria.** Brasília: MDS, 2014.

JINKINGS, Nise. As formas contemporâneas da exploração do trabalho nos bancos. In: ANTUNES, Ricardo; SILVA, Maria Aparecida Moraes. **O avesso do trabalho.** São Paulo: Expressão Popular, 2004.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos Metodologia científica.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

LEÓN, Z. **Pelotas: sua história e sua gente para 1º e 2º graus.** Pelotas: Universitária - UFPEL, 1996.

MARQUES, Rosa Maria. **A proteção Social e o mundo do trabalho.** São Paulo, Bienal, 1997.

MARRAS, Jean Pierre. **Gestão de pessoas inovadoras.** São Paulo: Saraiva, 2011.

MATTEI, Lauro. Panorama atual da pobreza na América Latina e políticas para seu combate. In: MATTEI, Lauro (org.) **A América Latina no limiar do século XX: temas em debate.** Florianópolis: Insular, 2011.

MEDEIROS, Marcelo. **Os ricos e a formulação de políticas de combate à desigualdade e à pobreza no Brasil.** Texto para Discussão, Brasília: IPEA, n.984, outubro. 2007.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde.** São Paulo: HUCITEC, 2011.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas.** 2. ed. Pelotas: Educat, 2004.

NOGUEIRA, Cláudia Mazzei. A feminização no mundo do trabalho: entre a emancipação e a precarização. In: ANTUNES, Ricardo; SILVA, Maria Aparecida Moraes. **O avesso do trabalho.** São Paulo: Expressão Popular, 2004.

NUNES, André; SANTOS, James Richard Silva; BARATA, Rita Barradas; VIANNA, Solon Magalhães (Coords.) – **Medindo as desigualdades em saúde no Brasil**. Uma proposta de monitoramento. Brasília, DF. Organização Panamericana da Saúde, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2001. Disponível em: <[http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/medindo\\_desigual.pdf](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/medindo_desigual.pdf)> Acesso em: 26 ago. 2014.

PAIVA, Beatriz Augusto de; CARRARO, Dilceane; ROCHA, Mirella Farias. Políticas Sociais na América Latina: a superexploração do trabalho e outras contradições. In: MATTEI, Lauro (org.) **A América Latina no limiar do século XX**: temas em debate. Florianópolis: Insular, 2011.

PAIVA, Beatriz Augusto de; OURIQUES, Nildo. Uma perspectiva latino-americana para as políticas sociais. Quão distante está o horizonte? In: **Katálysis**.v.9.2 Florianópolis;EDUFSC, 2006.

PAIVA, Luis Henrique; BARTHOLLO, Letícia; MOSTAFA, Joana *et al.* **O Programa Bolsa Família e a luta para superação da extrema pobreza no Brasil**. 2014. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/brasilsemmiseria/Livro/artigo\\_12.pdf.pagespeed.ce.uuNPL8mCZi.pdf](http://www.mds.gov.br/brasilsemmiseria/Livro/artigo_12.pdf.pagespeed.ce.uuNPL8mCZi.pdf)>. Acesso em: 7 ago. 2014.

PAULUS JUNIOR, Aylton; CORDONI JUNIOR Luiz. Políticas Públicas de Saúde no Brasil. **Revista Espaço para a Saúde**, Londrina, v.8, n.1, p.13-19, dez. 2006. Disponível em: <[http://www.ccs.uel.br/espacoparasaude/v8n1/v8n1\\_artigo\\_3.pdf](http://www.ccs.uel.br/espacoparasaude/v8n1/v8n1_artigo_3.pdf)>. Acesso em: 7 ago. 2014.

PELOTAS. Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social. **Relatório Anual**. Serviços de Proteção Básica 2010. Documento impresso. Pelotas, 2010

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social. **Relatório Anual**. Serviços de Proteção Básica 2011. Documento impresso. Pelotas, 2011

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social. **Prefeitura integra o Acesso Trabalho**. Disponível em: <<http://www.pelotas.rs.gov.br/noticias/detalhe.php?controle=MjAxNC0wMS0yMg==&codnoticia=35950>>. Acesso em 28. jan. 2014.

\_\_\_\_\_. **Plano Municipal de Saúde 2007 - 2009**. Disponível em: <[http://www.pelotas.rs.gov.br/politica\\_social/saude/arquivos/plano\\_municipal\\_saude.pdf](http://www.pelotas.rs.gov.br/politica_social/saude/arquivos/plano_municipal_saude.pdf)> Acesso em: 7 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. **Conheça Pelotas**. Disponível em:<<http://conhecapelotas.blogspot.com.br/2009/03/freguesia-de-sao-francisco-depaula.html>>. Acesso em 7 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. **Mapa do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <<http://www.rsgtransporte.com.br/mapa.html>> Acesso em 9 jul. 2013.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P.; STEIN, Rosa Helena. Política social: universalidade versus focalização. Um olhar sobre a América Latina. In: BOSCHETTI, Ivanete *et al.* (Org.). **Capitalismo em crise: política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 106-130.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. Proteção Social contemporânea: cui prodest? In: Revista **Serviço Social e Sociedade**, n. 116. São Paulo: Cortez, 2013, p. 636-651.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. 2014. **Desenvolvimento Humano e IDH**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/IDH/DH.aspx>>. Acesso em: 7 ago. 2014.

ROCHA, Manuel Alves. **Industrialização e diversificação da economia**. Expansão. 2012. Disponível em: <[http://expansao.sapo.pt/home/opinioes/colunistas/artigos/manuel\\_alves\\_da\\_rocha](http://expansao.sapo.pt/home/opinioes/colunistas/artigos/manuel_alves_da_rocha)> Acesso em: 26 ago. 2014.

SILVA, Josué Pereira da. Repensando a Relação entre Trabalho e Cidadania Social. In: **Revista São Paulo em Perspectiva**. Seguridade, crise e Trabalho. São Paulo: SEADE, 1995.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; LIMA, Valeria Ferreira Santos. **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos**. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, Maria Ozanira Silva; YASBECK, Maria Carmelita. **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cortez; São Luiz, MA: FAPEMA, 2008.

SILVA, Maria Ozanira Silva; YASBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVEIRA, Antonio Maria da. Redistribuição de renda. **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro: FGV, vol. 29, n. 2, abr./jun. 1975.

SISTEC. Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica. **Consulta Pública ao Acordo do Sistema S**. 2013. Disponível em: <[http://sitesistec.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=278&Itemid=213](http://sitesistec.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=278&Itemid=213)>. Acesso em: 7 jul. 2013.

SPOSATI, Aldaíza. **Transferência de renda para família: de política residual a direito incondicional de crianças e adolescentes**. Brasil. BIEN, 2010.

TELLES, Vera Maria. **Pobreza e Cidadania: dilemas do Brasil Contemporâneo**. **Cadernos CRH**, Salvador, n.19. p.8-21, jun./dez. 1993.

TRALDI, Maria Cristina; DIAS, Reinaldo. **Monografia passo a passo**. Campinas, SP: Alínea (Edição Especial), 2009.

TRIERWEILLER, Roberta Rodrigues. **Gênero e Cidadania feminina no Programa Bolsa Família**: um estudo no Loteamento Dunas em Pelotas/RS. [Dissertação]. Curso de Política Social. Universidade Católica de Pelotas, 2014.

VIANA, Ana Luiza d'Ávila; ELIAS, Paulo Eduardo M.; IBAÑEZ, Nelson. (orgs.). **Proteção Social**: dilemas e desafios. São Paulo: HUCITEC, 2005.

VIZIOLI, Miguel. **Administração de recursos humanos**. São Paulo: Pearson, 2010.