

Inclusão produtiva vinculada à política de assistência social: um caso de workfare state brasileiro?.

Adriane Ferrarini.

Cita:

Adriane Ferrarini (2017). *Inclusão produtiva vinculada à política de assistência social: um caso de workfare state brasileiro?.* XXXI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Montevideo.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-018/2179>



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

TÍTULO

**Inclusão produtiva vinculada à política de assistência social:
um caso de *workfare state* brasileiro?**

Nombre y apellido: Adriane Vieira Ferrarini

Correo electrónico: adrianeferrarini@gmail.com

Institución: UNISINOS

País: Brasil



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

RESUMEN

Políticas de superação da pobreza articuladas às econômicas ampliam-se em todo o mundo. No Brasil, a autossustentação econômica tem sido colocada como possibilidade de autonomia para famílias assistidas através do trabalho - com foco em beneficiárias do Programa Bolsa-família. Para tanto, programas de inclusão produtiva (IP) foram instaurados no âmbito do Programa Brasil sem Miséria em conjunto com a política de assistência social (AS). A IP envolve um conjunto de iniciativas de geração de renda, qualificação profissional, economia solidária e desenvolvimento local. Na literatura brasileira predominam críticas, as quais afirmam que a IP significa a perda de direito social, que ela não compete à AS e que no escopo desta política são criadas alternativas econômicas precárias e desqualificadas. Tais críticas assemelham-se àquelas lançadas contra as políticas de ativação e do *workfare state* europeu e norte-americano.

Com base nesta constatação, o trabalho busca analisar se as ações de IP desenvolvidas no âmbito da política de AS se constituem, de fato, como um caso de *workfare state*. Para tanto, problematiza as origens e fundamentos das políticas de ativação e do *workfare state*, bem como analisa avanços e desafios da IP no Brasil, cujas ações foram amplamente deflagradas a partir de 2011. A metodologia foi composta por pesquisa exploratória (análise documental e entrevistas com gestores públicos da política social e econômica e com beneficiárias do Programa Bolsa-família); pesquisa-ação participante com gestores e técnicos; reuniões inter-secretarias e entrevistas com gestores do Ministério do Desenvolvimento Social (à época).

A pesquisa revelou que, apesar da ampla cobertura nacional e dos massivos investimentos em IP, sua implementação apresentou baixa eficácia devido à carência da intersecretorialidade; limites na geração de oportunidades econômicas; elevada desigualdade e condição de pobreza intergeracional e multidimensional; invalidação (questionável) de iniciativas econômicas plurais (afora o emprego formal) e baixa participação da população nos programas.

Apesar dessas limitações, a pesquisa concluiu que a IP no Brasil não se trata, até este momento, de um caso de *workfare*. O ingresso ao mundo do trabalho não é compulsório nem



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

condiciona o recebimento dos benefícios sociais, não significando, portanto, a perda de direitos sociais. Diferentemente da realidade europeia, a última década no Brasil foi marcada - ainda que com limites - pela ampliação das políticas públicas e redução da pobreza. Entretanto, destaca-se que a IP no Brasil é recente e revela um debate complexo e inconcluso, sendo necessário descolonizar análises que se pautam na realidade do Norte e repensar fronteiras epistemológicas entre o social e o econômico.

ABSTRACT

Policies to overcome poverty linked to economic policies are expanding worldwide. In Brazil, economic self-sustainability has been affirmed as a possibility of autonomy through work for assisted families - focusing on beneficiaries of the Bolsa Família Program. To this end, productive inclusion (PI) programs were implemented under the Brazil Without Misery Program in conjunction with the Social Assistance policy (SA). PI involves a set of initiatives of income generation, professional qualification, solidarity economy and local development. In the Brazilian literature, criticism predominates, which affirm that PI means the loss of social right, that it is not the responsibility of the SA and that, within the scope of this policy, are created precarious and disqualified economic alternatives. Such criticisms resemble those launched against the activation policies and the European and American workfare state.

Based on this finding, the work seeks to analyze if the PI actions developed within the scope of the SA policy constitute, in fact, a workfare state case. In order to do so, it problematizes the origins and fundamentals of the activation policies and the workfare state, as well as analyzes the advances and challenges of the IP in Brazil, whose actions were largely triggered from 2011. The methodology was composed by exploratory research (documentary analysis and interviews with public managers of both social and economic policies and beneficiaries of the Bolsa-Família Program); participatory action research with managers and technicians; inter-secretariat meetings; and interviews with managers of the Ministry of Social Development (at the time).



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

The research revealed that, despite the wide national coverage and the massive investments in PI, its implementation showed low effectiveness due to the lack of intersectoriality; limits on the generation of economic opportunities; high inequality and intergenerational and multidimensional poverty; (questionable) invalidation of plural economic initiatives (other than formal employment) and low population participation in programs.

Despite these limitations, the research concluded that PI in Brazil is not, until now, a workfare case. Work inclusion is not compulsory nor does it condition the receipt of social benefits, and therefore does not mean the loss of social rights. Unlike the European reality, the last decade in Brazil was marked - albeit limited - by the expansion of public policies and poverty reduction. However, it is noteworthy that PI in Brazil is recent and reveals a complex and inconclusive debate, and it is necessary to decolonize analyzes that are based on the reality of the North and to rethink epistemological boundaries between social and economic.

Palabras clave

Pobreza; política social; inclusão produtiva; emancipação

Keywords

Poverty; social policy; productive inclusion; emancipation



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

I. Introducción

A pobreza é fenômeno persistente no continente latino-americano, com raízes históricas e causas estruturais. O governo brasileiro assumiu a erradicação da pobreza como meta prioritária na última década e meia. Ações de proteção social são necessárias, porém insuficientes. A autossustentação econômica tem sido posta como requisito à autonomia e cidadania de famílias assistidas. Para tanto, um dos eixos da proteção social básica no âmbito da política de assistência social é a chamada “inclusão produtiva”, a qual envolve um conjunto de iniciativas de geração de renda, qualificação profissional, economia solidária e desenvolvimento local.

Esta análise é resultante de pesquisa científica, cujo objetivo é conhecer e analisar a inclusão produtiva de populações em situação de pobreza e vulnerabilidade social – com foco em beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) e conta com financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio Grande do Sul (FAPERGS) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). A metodologia foi composta por quatro etapas: pesquisa exploratória, em que foram realizadas entrevistas com gestores públicos da política social e econômica e com beneficiárias do PBF, bem como consulta a dados secundários; pesquisa-ação participante com gestores e técnicos; reuniões inter-secretarias e entrevistas com gestores do Ministério do Desenvolvimento Social. A primeira etapa da pesquisa foi concluída, a partir da qual foram criadas metodologias de intervenção intersetorial e de inclusão produtiva das famílias. Na segunda etapa, em curso, estes instrumentos estão sendo aplicados de forma experimental com algumas famílias pela equipe pesquisadora.

Neste texto, inicialmente serão problematizadas as origens e fundamentos que incidem na compreensão acerca da pobreza e das formas de superação que se situam na interface entre o social e o econômico. Posteriormente, a partir de experiências antecessoras – políticas de ativação e *welfare state* – e que catalisam o debate



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

acumulado no campo, será analisada a inclusão produtiva no Brasil, com ênfase na identificação dos diversos e complexos avanços e desafios que a cercam.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

II. Marco teórico/marco conceptual

Historicamente, a assistência social se configurou como sistema de proteção determinado por segmentos populacionais pobres e pela necessidade de atendê-los. Critérios de proximidade ou territorialidade e de inaptidão para o trabalho encontram-se nas raízes da assistência social e são ainda bastante atuais.

A Modernidade europeia contribuiu para a desnaturalização da pobreza devido ao hiato gerado entre a ordem jurídica e a impossibilidade de exercê-la em decorrência da desigualdade de acesso a bens e oportunidades (Castel, 1998). Sendo questão social, a pobreza justifica a busca por reparação. O Estado de Bem-estar Social assumiu papel de integração dos excluídos, captando o círculo virtuoso entre o econômico e o social e promovendo equilíbrio entre sociedade salarial e proteção social (Behring & Boschetti, 2008). Porém, apesar de funcionar de forma satisfatória em países desenvolvidos, especialmente no período pós-guerra, a pobreza persiste, o que permite o questionamento de Robert Castel: "É possível chamar de "sociais" tais políticas? Sim, pelo menos em sentido mínimo em que seu objetivo é assegurar a ordem pública e, portanto, preservar o equilíbrio social. Não, se forem entendidas como um conjunto de práticas (...) para atenuar o hiato entre a ordem econômica e a ordem política (1998, p. 142).

Se não se alteram as formas de distribuição de recursos, as políticas sociais se tornam residuais e compensatórias. "Elas apenas confirmam e legitimam a exclusão por meio de benefícios que não constituem legítima apropriação social dos resultados da economia (...) cuja dinâmica bane e descarta parcelas da população" (Martins, 2008, p. 14).

Essa reflexão é substantiva e precedente a análises das tentativas históricas de superação da pobreza, pois coloca a questão social essencialmente como questão econômica (e do trabalho). Neste caso, sua superação dar-se-ia por novos arranjos e perspectivas que questionam a concepção canônica da economia como sinônimo de mercado e des(socializada) - algo imponderável e improvável em curto a médio prazo -



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

ou pelo reconhecimento do caráter compensatório da política social, se não acompanhada da geração de oportunidades econômicas.

Abordagens integradas entre política social e economia têm longa tradição teórica, desde Marx a Weber, Durkheim e Polanyi. As últimas décadas deram tratamento dissociado à economia e política social, mas ambas têm sido reintegradas através de novos estudos de desenvolvimento, os quais vão desde a tendência tradicional de pensar a política social como subordinada à econômica (ou os efeitos de políticas sociais sobre o crescimento econômico) até aquela comprometida com o desenvolvimento efetivo e centrado nas pessoas (Mkandawire, 2000; Draibe & Riesco, 2011).

Dentre as matrizes analíticas geradas, destaca-se o produtivismo ou a inclusão produtiva. Nessa substituição de uma lógica passiva para uma mais ativa, o conceito de ativação permanece vago e abarca um conjunto de dispositivos e práticas muito diferentes, conforme os países (Laville, 2000). Desde a década de 1950, em seus variados formatos (investimento em capital humano, *workfare* americano com contrapartida às ajudas recebidas e medidas disciplinares e punitivas, políticas de inserção com perspectiva solidarista ou *welfare-to-work* para beneficiários de programas sociais), em geral são vistas como um incentivo positivo (e não financeiro) ou como uma oportunidade (Roche, 1992).

No campo das políticas sociais, as medidas de ativação testemunham que as formas tradicionais de ação social estão sendo postas em causa (Laville, 2000 apud Moser, 2011). Por um lado, se considerado o acesso ao trabalho como direito econômico a uma vida autossustentada, a inclusão produtiva pode ser entendida como restituição do direito negado, reconhecendo a existência de uma dimensão emancipatória na medida em que os programas de ativação promovem a reinserção social e vida plena a pessoas que viviam dependentes de subsídios. Neste sentido, a ativação poderia ser considerada uma nova abordagem dos direitos sociais.

Por outro lado, são-lhe desveladas inúmeras críticas, em especial pela dimensão moral, que questiona a ajuda incondicional. Por detrás desse questionamento, reside a



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

ideia de que a assistência social é uma política com efeito perverso, que torna os pobres dependentes da ajuda do Estado e de que o bem-estar incondicional fracassou frente aos imperativos do capital; ele passa a ser produto do mérito individual e não mais direito social (Silva, 2011). Quanto aos resultados, critica-se a geração de um mercado de trabalho secundário, de ocupações meramente temporárias e empregos inapropriados.

A disputa entre *welfare state* e *workfare state* possui duas interpretações: trata-se de subordinação da política social às necessidades de flexibilização do mercado de trabalho para a redução dos gastos advindos do *welfare* ou do trabalho como direito econômico e como forma de inclusão produtiva, emancipação e autonomia, sem desconsiderar o direito de o cidadão ser assistido?

Apesar das críticas e de não ter atingido objetivos tão audaciosos, as políticas de ativação disseminam-se amplamente. No Brasil, uma perspectiva de ativação pode ser reconhecida nas ações de inclusão produtiva massivamente desencadeadas nos últimos cinco anos. A constituição de 1988 forneceu o arcabouço sobre o qual se erigiram políticas públicas democráticas e universais. À assistência social como direito de cidadania acresceu-se a inclusão produtiva como perspectiva de autonomia. Porém, o caráter retardatário e incompleto do *welfare state* latino-americano, a extrema e persistente desigualdade, estruturas estatais coronelistas e caudilhistas constituem um cenário que pode ser descrito como dramático para evocar-se a superação da pobreza com viés emancipatório.

O termo "inclusão produtiva" tem sido utilizado a partir de 2011 para incidir no velho abismo entre o social e o econômico: "A inclusão produtiva não seria atribuição da assistência social, porém as áreas do trabalho e da educação 'não entendiam' as especificidades da inclusão de indivíduos e famílias em situação de pobreza" (Gestor Público Federal). A lógica dos gestores de políticas de desenvolvimento econômico e dos empresários era voltada para o mercado e para a maximização de lucros, tendo a inclusão produtiva sido criada para garantir a intersetorialidade.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Ademais, apenas no tocante à qualificação profissional, por exemplo, as ações encontravam-se dispersas em 18 ministérios, sendo necessária uma coordenação mais específica para articulá-los em torno do objetivo de inclusão dos mais pobres. As duas principais ações de inclusão produtiva foram o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), que envolve cursos de capacitação profissional, e o Programa de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (ACESSUAS Trabalho), que mobiliza, encaminha, monitora e acompanha a execução das ações e os usuários, articulando com as demais áreas, como saúde, educação e trabalho.



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

III. Metodología

A pesquisa empírica sobre inclusão produtiva foi realizada no município de Canoas (Estado do Rio Grande do Sul) no período de 2013 a 2016. Trata-se de município de médio porte, com o segundo maior Produto Interno Bruto (PIB) do estado. A metodologia foi composta por etapa exploratória (estudos, entrevistas - com quatro gestores e com três beneficiárias do Programa Bolsa-família - e consulta a dados secundários), pesquisa-ação participante com gestoras e técnicas das políticas de assistência social e de desenvolvimento econômico, reuniões intersecretarias (Desenvolvimento Social e Desenvolvimento Econômico - 23 encontros com a participação de quinze pessoas por encontro, em média), treze entrevistas domiciliares com beneficiárias do Programa Bolsa-família e entrevistas com três gestores do Governo Federal. Também foi feita análise documental a partir de relatórios do município, tendo sido possível verificar avanços e limites das ações de inclusão produtiva empreendidas em nível local.

A **primeira evidência** veio ao encontro da fala dos gestores federais entrevistados: "a inclusão produtiva é um palavão na assistência social, precisamos tratar com outro nome" (Gestora Municipal). Quanto à operacionalização, "cuidar da violação de direitos e da proteção social já exige muito dos técnicos: como ainda vamos encaminhar para o mercado de trabalho?" (Técnica do CRAS). Antes de mais nada, verificou-se que não havia um debate nem concepções definidas entre gestores e técnicos, tampouco metodologia definida, "cada CRAS faz do seu jeito" (Técnica do CRAS).

A partir dessa constatação inicial, um grupo de pesquisa-ação participante constituiu-se e reuniu-se sistematicamente ao longo de um ano e meio. Ele foi formado por gestores da assistência social, técnicas dos CRAS e CREAS - Centros de Referência (Básica e Especializada) de Assistência Social, agentes do Pronatec e ainda contou com participação pontual de gestores do desenvolvimento econômico.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

IV. Análisis y discusión de datos

Ao longo do processo, foi identificado que a "resistência" dos gestores e trabalhadores da assistência social se devia à compreensão de que cabe a essa política a função de informar, capacitar, encaminhar e acompanhar a trajetória dos beneficiários ao mundo do trabalho. Contudo "a inclusão produtiva é intersetorial por natureza (...) Atribuir responsabilidades de tal porte a um programa somente é um risco alto" (Castro; Satyro; Ribeiro & Soares, 2010). Isso torna ainda mais necessária a discussão sobre o papel, atributos, metodologia de intervenção, possibilidades e limites da assistência social, a fim inclusive de saber "o que" demandar outras políticas e "como" fazê-lo. Dentre outros produtos da pesquisa, o grupo produziu, de forma participativa, uma metodologia inovadora de intervenção e proposições para adequação do PRONATEC à realidade das famílias assistidas.

Posteriormente, gestores do desenvolvimento econômico, provocados pelo debate, propuseram a construção de um Programa Intersetorial de Inclusão Produtiva, o qual também se pode ser considerado uma inovação social. Tal programa não chegou a ser implementado devido principalmente a entraves organizacionais pautados em dificuldades de mudança da cultura organizacional tradicional ou setorializada, tendo despertado sentimentos de insegurança quanto a qual secretaria ficaria delegado o possível atingimento de metas e receio de perda de referências e especificidades de cada área. Novamente, a experiência parece ter coadunado com a fala de um Gestor Público Federal entrevistado: "Quem pode constituir a intersetorialidade é a assistência social (...) A política deu certo onde a assistência coordenou, mas o gestor local tem que entender o papel de articulação e também 'olhar com o olhar da economia.' Nem sempre acontece".

Quanto às beneficiárias, identificou-se que a maioria desconhece o termo "inclusão produtiva" e não relaciona os cursos do PRONATEC com a possibilidade de ingresso no mundo do trabalho. Não pareceu claro para elas a perspectiva de construção de



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

autonomia, tanto concreta quanto subjetivamente (Ferrarini, 2014). Porém, percebe-se avanço na medida em que a maioria das beneficiárias que participaram do PRONATEC está desempenhando atividades econômicas. Ainda que majoritariamente inseridas em atividades informais, as beneficiárias tiveram um incremento na sua renda, o que lhes permitiu acesso a bens e serviços. Elas referem que estão fazendo uso das aprendizagens, em especial no aprimoramento técnico da atividade produtiva, na comercialização (através do desenvolvimento da capacidade de definir o preço das mercadorias) e na realização de melhorias nas suas casas. Elas também demonstram aumento da autoestima e do reconhecimento social (Dihl, 2015).

A revisão bibliográfica, aliada ao estudo de caso, demonstrou que a inclusão produtiva envolve um debate recente e inconcluso, sendo ainda necessário desvelar a complexidade de argumentos favoráveis e desfavoráveis.

Como elementos positivos, destaca-se primeiramente a visão mais ampla da proteção social e da economia, possibilitando a quebra epistemológica de especializações disciplinares e contribuindo para a concepção mais plena de direitos sociais (em conjunto com direitos econômicos). Em segundo lugar, salienta-se o direcionamento de políticas e programas de qualificação profissional para segmentos com baixa escolaridade, sem experiência profissional e com uma série de vulnerabilidades sociais. Houve bons resultados operacionais e grande montante de recursos investidos.

Como elementos desfavoráveis, elencam-se a baixa efetividade devido a questões de várias ordens, tais como: (1) organizacionais: carência da intersectorialidade imprescindível para responder às demandas multidimensionais da inclusão produtiva em meio à estrutura tecnoburocrática fragmentada. Mostra-se necessária a disseminação de informações, delimitação de atribuições, construção de metodologias para a inclusão produtiva, capacitação de gestores para um olhar sistêmico e protagonismo do gestor da assistência social na busca da intersectorialidade; (2) macro-políticas: ações de caráter distributivo - importantes para a geração das oportunidades e necessárias num projeto de desenvolvimento inclusivo - parecem não ter acompanhado os esforços de ativação; (3)



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

contextuais: elevada desigualdade e condição de pobreza intergeracional e multidimensional do público, com forte presença de mulheres chefes de família sem projetos de vida profissional e sem condições asseguradas para ingresso do mercado de trabalho, especialmente para o emprego formal - via mais estimulada. Acresce-se certa invalidação de iniciativas econômicas plurais como passíveis de inclusão digna e cidadã, mesmo quando acompanhadas por direitos e ganhos extra-econômicos, caso da economia solidária e do microempreendedorismo; (4) programática: baixa participação da população da definição de áreas de interesse, o que se expressa na relação dúbia entre a oferta dos cursos, a demanda do mercado e as habilidades dos usuários.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

V. Conclusiones

A revisão bibliográfica e a pesquisa empírica possibilitaram um conjunto de dados sobre questões da subjetividade das mulheres do Programa Bolsa-família, ações de inclusão produtiva e metodologias de trabalho no campo da assistência social e no município como um todo.

Com base na revisão histórica e conceitual e nos dados empíricos produzidos, o estudo concluiu que a inclusão produtiva no Brasil não se trata de um caso típico de *workfare*. O ingresso ao mundo do trabalho não é compulsório nem condiciona benefícios sociais, não significando a perda de direitos sociais. Quando isso ocorre - e há relatos - trata-se de um desvio ou inadequada compreensão de gestores, que não pode ser atribuída ao modelo. Diferentemente da realidade europeia, a última década no Brasil foi marcada pela ampliação das políticas e por massivos investimentos, ainda que com as limitações explicitadas.

No entanto, a inclusão produtiva no Brasil, na prática, não tem se mostrado capaz de promover satisfatoriamente a ampliação de direitos sociais (aliados aos econômicos) devido a uma série de elementos próprios da política de assistência social e da realidade social brasileira em si. Quanto à assistência social, identificou-se a concepção equivocada de gestores e operadores de que a política precisaria dar conta sozinha da inclusão produtiva.

Contudo, esse equívoco é justificável, porque pautado em duas **evidências**: a **primeira** relaciona-se à falta de articulação entre as políticas afins (educação, saúde, mas principalmente do desenvolvimento econômico). As famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade social apresentam demandas multidimensionais para sua inclusão social e econômica. Ao não encontrar uma rede de concepções, procedimentos e recursos articulada, a tarefa de incluir produtivamente famílias vulneráveis torna-se hercúlea para a assistência social. Além disso, a baixa participação da população faz com que muitas



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

ações não respondam às expectativas e possibilidades dessa população. Com isso, perdem sua efetividade.

A **segunda** evidência refere-se à falta de oportunidades econômicas para a população pobre em contexto de extrema desigualdade, como é caso brasileiro. Superar a pobreza de forma efetiva e emancipatória só é possível a partir de um projeto de desenvolvimento mais inclusivo e sustentável. É necessário melhorar a qualificação profissional da população empobrecida - e há resultados positivos nos últimos anos (Montagner & Muller, 2015), mas isso não se sustenta sem a criação de oportunidades dignas. Em geral, considera-se que tais oportunidades são aquelas vinculadas ao mercado formal com direitos trabalhistas assegurados, mas essa realidade mostra-se empiricamente inviável para uma população com baixa escolaridade, necessidade de flexibilidade de horários para prover cuidados domésticos, dificuldade de mobilidade urbana, problemas crônicos de saúde, etc. Ainda assim, pesquisas recentes com mulheres do Bolsa-família demonstram que há nelas o desejo de trabalhar e de se emancipar (Dihl, 2015), tornando necessário aprofundar a escuta de desejos e perspectivas locais de desenvolvimento.

Uma visão social capaz de entender que a população tem necessidades, mas também possibilidades ou capacidades que devem e podem ser desenvolvidas. Assim, uma análise da situação não pode ser só das ausências, mas também das presenças até mesmo como desejos em superar a situação atual (BRASIL, PNAS, 2004).

Conhecer e reconhecer a presença de alternativas econômicas não capitalistas (economia solidária e cooperativismo) ou mesmo do empreendedorismo individual em contextos de pobreza é um caminho para a inclusão com direitos em todas as formas produtivas. Podem ser iniciativas com amparo legal, em que os empreendedores individuais ou coletivos garantem seus direitos. No caso da economia solidária, apesar de pouco mais da metade dos empreendimentos serem informais (Gaiger & Grupo Ecosol, 2014), a luta pelo marco legal encontra-se em curso. Além disso, pesquisa recente (Kuyven, 2015) demonstrou estatisticamente que a economia solidária é uma alternativa concreta para a superação da pobreza no Brasil, com aumento mais significativo de renda



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

para aqueles em maior desvantagem, em especial mulheres com baixa escolaridade, não brancas e de meio rural.

Novamente, as críticas a essas formas econômicas são justificáveis, visto que o estímulo ao empreendedorismo em países desenvolvidos tem significado a transformação da natureza das políticas sociais em prol de crescente individualização das políticas e das responsabilizações. Porém, a realidade brasileira difere-se enormemente, até porque o mercado formal não é a referência de famílias em situação de pobreza multigeracional. Além disso, é preciso ter a ousadia de propor novas saídas para o limbo criado entre o social e econômico no contexto nacional. Este limbo encerra o dilema profundo que envolve a inclusão produtiva: a política social precisa ter dimensão econômica para não ser compensatória, se se entende a pobreza como expressão da questão social de uma sociedade capitalista excludente e predatória - e não como produto de incapacidade individual.

Por isso, apesar de a inclusão produtiva mostrar-se como tema delicado e eivado de controvérsias, se pretende chamar a atenção para sua importância. Primeiramente porque ela versa sobre a superação da pobreza, a busca de autossustentação de famílias que se encontram sob a cobertura de benefícios sociais. Ainda que sejam direitos e que se deva mantê-los e ampliá-los a famílias que ainda estão à margem dele, esses tempos recentes de crise econômica e de desestabilização política no Brasil sinalizam forte risco de redução de benefícios. A partir de análises críticas das políticas de ativação, cabe aos gestores, trabalhadores e pesquisadores do campo da assistência social - historicamente comprometidos com a garantia de direitos e com a construção de uma sociedade inclusiva e justa - propor alternativas para tornar as políticas sociais mais ativas, porém de forma cidadã.

Por fim, destaca-se ainda, nesta análise, a necessidade de se levar em conta que a inclusão produtiva é muito recente, sendo difícil captar certos efeitos sociais e econômicos, os quais, neste caso, não se consolidam no curto prazo. Além disso, são



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

ainda incipientes as pesquisas em dados municipais, tanto qualitativa quanto quantitativamente - necessárias para que se possa ter um cenário mais claro.

Apesar das limitações, algumas evitáveis e outras inerentes a processos de mudança, a ampliação da perspectiva de autonomia e cidadania das populações assistidas e a intersectorialidade na política pública representam importantes pautas para o Brasil. A conjuntura política atual indica o término de um ciclo de "anos gloriosos" da cidadania brasileira do ponto de vista de políticas inclusivas, que teve muitas falhas, mas que merecia ser aprimorado e ampliado para reversão da abissal e persistente desigualdade brasileira. O que se vê, no entanto, é a retirada de direitos sociais e a degradação da política pública. Nos vazios gerados pela grave crise moral, econômica, política e institucional, os rumos que a sociedade brasileira irá tomar são imprevisíveis.



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

VI. Bibliografía

BARROS, R.; MENDONÇA, R; TSUKADA, R. (2011) *Portas de saída, inclusão produtiva e erradicação da extrema pobreza no Brasil*. Chamada para debate, textos para discussão. Presidência da República Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE).

BEHRING, E; BOSCHETTI, I (2008). *Política social: fundamentos e história*. Coleção São Paulo: Cortez (Biblioteca Básica de Serviço Social, Volume 2).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social PNAS/2004*.

CASTEL, R. (1998) *As metamorfoses da questão social: Uma crônica do salário*. Rio de Janeiro: Vozes.

DIHL, E. B. (2015) O Programa Bolsa-família como dispositivo para a inclusão produtiva: possibilidades e desafios. *Dissertação de Mestrado defendida no Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Unisinos*. São Leopoldo: Unisinos.

DRAIBE, S.; RIESCO, M. (2011) Estado de Bem-estar social e estratégias de desenvolvimento na América Latina: Um novo desenvolvimentismo em gestação? *Sociologias* 13.27:220-254.

FERRARINI, A. V. (2014) Social innovation in co-construction of knowledge and practices aimed at the sustainable overcoming of poverty in Brazil. Montreal: *Anais do 4o Colloque International du CRISES*.

GAIGER, L. I.; GRUPO ECOSOL (2014) *A economia solidária no Brasil: uma análise de dados nacionais*. São Leopoldo, Oikos.

KUYVEN, P. S. (2015) Efeitos da economia solidária sobre a geração de renda e a redução da pobreza: um estudo de dados nacionais. *Tese de Doutorado defendida no Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Unisinos*. São Leopoldo: Unisinos.

LAVILLE, J-L. (2000) Inserção e *workfare* na Europa: Perspectiva histórica e ideológica. Reflexões a partir do exemplo francês. In: *Seminário europeu: políticas e instrumentos de combate à pobreza na união europeia: a garantia de um rendimento mínimo*,



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

2000, Almancil/Portugal: União Europeia. Lisboa: Instituto para o Desenvolvimento Social.

MARTINS, J. S. (2008) *A sociedade vista do abismo: Novos estudos sobre exclusão, pobreza e classe social*. Rio de Janeiro: Vozes.

MKANDAWIRE, T. (2001) *Social policy in a development context*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.

MONTAGNER, P.; MULLER, L. H. (2015) Inclusão produtiva urbana: o que fez o Pronatec / Bolsa Formação entre 2011 e 2014. *Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate* 24.

MOSER, L. (2011) A nova geração de políticas sociais no contexto europeu: *Workfare* e medidas de ativação. *Katálysis* 14.1:68-77.

ROCHE, M. (1992) *Rethinking citizenship: inclusão produtiva: Welfare, ideology and change in modern society*. Cambridge: Polity Press.

SILVA, R. G. (2011) *Do welfare ao workfare ou da política social keynesiana/fordista à política social schumpeteriana/pós-fordista. Tese de doutorado*. Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília – UnB.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio