

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PUC-SP

JOSIANE BIONDO

Profissionalização e serviços socioassistenciais: elementos críticos para o debate da relação  
entre proteção social e trabalho

MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

SÃO PAULO

2014

Josiane Biondo

Profissionalização e serviços socioassistenciais: elementos críticos para o debate da  
relação entre proteção social e trabalho

MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social sob a orientação do Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup> Aldaiza Sposati.

SÃO PAULO

2014

Banca Examinadora

---

---

---

*Aos meus pais amados.*

*Aos dias de luta.*

## **Agradecimentos**

Agradeço ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social pela acolhida e pelos aprendizados.

À minha orientadora, Prof<sup>a</sup> Aldaiza Sposati, pela paciência, dedicação e pelas valiosas orientações.

À banca examinadora por ter aceitado participar de momento tão importante para mim.

Aos meus amados pais e irmão, pelo amor e pelo apoio de sempre.

À Chris, por compartilhar solidão na selva de pedra, pelos risos e companheirismo nesses mais de dois anos.

À Cal, pela prestimosa revisão do texto, e pela amizade para toda a vida.

À Dani, por ser pessoa tão linda e me tornar parte de sua família.

À Andressa, pela amizade e pelo riso gratuito.

Ao Pedro, por ser um querido.

À Najila, Alba e Manu, pelos dias bonitos em Sampa.

À pepi Mi e Dil, por se preocuparem.

Aos colegas e amigos do mestrado, que tornaram esse trajeto mais leve.

## Latinoamérica

Soy... Soy lo que dejaron  
Soy toda la sobra de lo que se robaron  
Un pueblo escondido en la cima  
Mi piel es de cuero, por eso aguanta cualquier clima  
Soy una fábrica de humo  
Mano de obra campesina para tu consumo  
Frente de frío en el medio del verano  
El amor en los tiempos del cólera, mi hermano!  
Soy el sol que nace y el día que muere  
Con los mejores atardeceres  
Soy el desarrollo en carne viva  
Un discurso político sin saliva  
Las caras más bonitas que he conocido  
Soy la fotografía de un desaparecido  
La sangre dentro de tus venas  
Soy un pedazo de tierra que vale la pena  
Una canasta con frijoles, soy Maradona contra Inglaterra  
Anotándote dos goles  
Soy lo que sostiene mi bandera  
La espina dorsal del planeta, es mi cordillera  
Soy lo que me enseñó mi padre  
El que no quiere a su patria, no quiere a su madre  
Soy América Latina, un pueblo sin piernas, pero que camina

Trabajo bruto, pero con orgullo  
Aquí se comparte, lo mío es tuyo  
Este pueblo no se ahoga con marullo  
Y se derrumba yo lo reconstruyo  
Tampoco pestañeo cuando te miro  
Para que te recuerde de mi apellido  
La operación Condor invadiendo mi nido  
Perdono pero nunca olvido

Vamos caminando  
Aquí se respira lucha  
Vamos caminando  
Yo canto porque se escucha  
Vamos dibujando el camino  
Vamos caminando  
Aquí estamos de pie  
Que viva la América!

## **Resumo**

O presente estudo visa refletir criticamente a presença de serviços de profissionalização para o trabalho como uma modalidade de serviço socioassistencial. Parte-se do pressuposto de que trabalho e proteção social mantem historicamente uma relação conflituosa. A garantia de direitos sociais na sociedade capitalista se apresenta subordinada aos interesses do capital. A pertinência da profissionalização como um serviço socioassistencial foi analisada, levando-se em consideração as disputas em torno das distintas concepções de proteção social. Além da análise de referencial bibliográfico, foi desenvolvido estudo qualitativo, por meio de entrevistas semi-estruturadas, com gerentes/coordenadores de serviços socioassistenciais de profissionalização, na cidade de São Paulo, que têm por mantenedoras cinco organizações não governamentais, portanto, pertencentes ao campo privado. O processo investigativo permitiu a aproximação do movimento real e concreto no sentido de totalidade e historicidade. Dentre os principais resultados, destacam-se: a) a política de assistência social não reúne os aportes necessários, assim como não deve se responsabilizar pela profissionalização para o trabalho; b) a ênfase na inclusão produtiva decorre da primazia de uma noção conservadora e meritocrática de proteção social; c) além de incorrer no risco da inserção precária dos usuários no mercado de trabalho, a assistência social é capaz de corroborar com a reprodução de um discurso ideológico que entende o trabalho como solução para a “exclusão social”.

**Palavras-chave:** profissionalização, assistência social, trabalho, proteção social.

## **Abstract**

This study aims to critically reflect on the presence of ‘professionalization to work’ services as a form of social assistance service. Its starting point is the assumption that labor and social protection historically maintain a conflictual relationship. In the capitalist society, the social rights guaranty presents itself subordinated to the interests of capital. The relevance of professionalization as a social assistance service was analyzed taking into account the disputes over different conceptions of social protection. Not only the author analyzed bibliographic references but also developed qualitative study using semi-structured interviews with social assistance services of professionalization managers/coordinators in São Paulo city. These services are sponsored by non-governmental organizations, thus belonging to the private field. The investigative process allowed the approximation to real and concrete movement towards totality and historicity. Among the key findings are: a) social assistance policy doesn’t have the required resources and should not be responsible for professionalization to work; b) emphasis on productive inclusion follows from the primacy of a conservative and meritocratic notion of social protection; c) besides the risk of users poor integration in labor market, there is a risk to social assistance to corroborate the reproduction of an ideological discourse that understands the work as a solution to "social exclusion".

**Keywords:** professionalization, social assistance, labor, social protection.



## **Lista de Tabelas**

<b>Tabela 1</b> – Organizações não governamentais conveniadas à Prefeitura Municipal de São Paulo para oferecer serviços de inclusão produtiva.....	65
<b>Tabela 2</b> – Serviços ofertados pela ONG mantenedora.....	70
<b>Tabela 3</b> – Vínculo religioso da ONG mantenedora.....	71
<b>Tabela 4</b> – Localização da ONG mantenedora.....	74
<b>Tabela 5</b> – Dados dos serviços/cursos de profissionalização.....	78

## Sumário

Introdução .....	11
1. A negação da proteção social pelo trabalho na sociedade capitalista .....	17
1.1 Trabalho Decente: O trabalho na perspectiva dos organismos internacionais .....	20
1.2 Particularidade do mercado de trabalho brasileiro .....	26
1.3 A relação entre Assistência Social e Trabalho e os fundamentos estruturantes das políticas de inclusão produtiva hoje .....	32
1.3.1 Assistência Social e Trabalho: Oposição ou complementariedade? .....	37
2. Os entraves de efetivação da proteção social na sociedade do capital .....	44
2.1 Pensamento conservador e meritocracia: o mérito como antítese do direito .....	51
2.2 A assistência social na mira do social-liberalismo .....	54
2.3.1 Amartya Sen e o Desenvolvimento como Liberdade .....	59
3. Presença de centros/núcleos de formação profissional para jovens e adultos na condição de serviço socioassistencial .....	63
3.1 Os serviços de inclusão produtiva na cidade de São Paulo: base empírica de estudo .....	63
3.2 Desenvolvimento das entrevistas .....	73
3.3 O desenvolvimento dos cursos profissionalizantes .....	78
3.4 Da instalação de cursos de profissionalização nas organizações mantenedoras .....	82
3.5 Precedência de estudo de demanda no mercado de trabalho para definição dos cursos a serem ofertados .....	89
3.5 Formas de acesso dos usuários aos cursos de profissionalização .....	91
3.6 Certificação dos cursos .....	95
3.7 Presença de Avaliação dos resultados dos cursos .....	99
3.8 Entidades assistenciais e o poder público .....	108
3.8.1 Relação com a Prefeitura/SMADS .....	108
3.8.2 A interlocução das ONGs com o Pronatec e o Programa Acessuas Trabalho .....	109
3.9 O vínculo entre os serviços de inclusão produtiva e a política de assistência social .....	113
Conclusão .....	116
Referências Bibliográficas .....	122
Anexos .....	126

## **Introdução**

O debate da relação entre proteção social e trabalho não é inédito, tampouco deixou de ser atual. A conflituosa relação entre trabalho e políticas sociais deriva, historicamente, de uma colisão de interesses entre o processo de acumulação de mais valia face a ampliação da garantia de direitos humanos e sociais aos sujeitos, como parte do processo civilizatório. Assim, a garantia de direitos na sociedade capitalista sempre esteve subordinada ao trabalho. Uma consequência primeira, em nome do exercício da liberdade, foi configurar o trabalhador como indivíduo, desmanchando os liames das necessidades humanas a um contexto mais amplo, sigunlarizando-o como indivíduo.

Assim sendo, todo e qualquer indivíduo que necessitasse, devido a alguma intercorrência de vida, apoiar-se na provisão do Estado deveria ter comprovada sua inaptidão para o trabalho, posto que sua condição humana por si só seria insuficiente. Essa relação de subordinação das políticas sociais ao trabalho – que indiretamente significa a subordinação do trabalho ao capital – assumiu diferentes formas históricas de acordo com o contexto de desenvolvimento do modo de produção capitalista.

Nos países da Europa central, no pós segunda guerra mundial, foi instituído o Estado social, marcado pela responsabilidade estatal em afiançar políticas sociais baseadas no princípio dos direitos sociais universais. Direitos esses reforçados pela Declaração dos Direitos Humanos, ao final da década de 1940. Nesses países, mesmo sob a contraditória relação entre capital e trabalho, foi possível estabelecer um pacto para garantir condições básicas ao conjunto da sociedade, tendo o Estado como regulador.

A concessão de alguns direitos sociais básicos se firmou como parte constitutiva da construção histórica desses países e, mesmo com a crise capitalista na década de 1970, que levou à desaceleração do modelo keynesiano de bem-estar social, a conjuntura do período posterior revela o esforço em construir uma alternativa capitalista ao quadro da crise. (CARRARO, 2010).

Nos países periféricos latino-americanos, cujas marcas históricas vão da colonização, escravismo a ditadura militar, o processo ocorreu em outra direção. A partir da condição periférica, a cultura dos direitos sempre se constituiu como um entrave para as classes dominantes locais. Por essas terras, a dependência econômica aos países centrais é uma conta alta a ser paga pelos trabalhadores: aqui, a acumulação de mais valia traz a marca indelével de operar pela maior exploração do trabalho, e, ademais, não se consolidaram modelos de proteção social coesos e efetivos capazes suprir as necessidades da população e arcar com as demandas provenientes da “questão social”.

Não obstante, a crise mundial do modo de produção, dos anos 1980, exigiu que os países tomassem uma série de medidas para reestabelecer o crescimento econômico. Nesse viés, a alternativa neoliberal veio operar no sentido de bloquear e, se possível, dismantlar a proteção social estatal baseada em padrões civilizatórios, calcados na universalidade e na proteção de todos para além do vínculo empregatício.

Depreende-se que, a partir das tentativas de retomar o crescimento, modernizar a economia e assentar cada vez mais o país na dinâmica global dos mercados, as políticas sociais passaram por uma grave refuncionalização para atender as necessidades do capitalismo na atual conjuntura, porém não sem impactos profundos para a classe trabalhadora. Assim, o balanço para esse início de século de um modo geral não pode ser considerado positivo: o estupendo número de greves que assolou o Brasil somado aos protestos nos mais diversos cantos do país, aponta para um descontentamento generalizado, tanto no que se refere às condições de trabalho, quanto às condições de reprodução social e qualidade dos serviços sociais públicos destinados a atender a população. Com isso, fica evidente que não se trata aqui de uma realidade estática, mas de uma realidade permeada por interesses contrapostos que estão em constante disputa.

Nesse sentido, o presente estudo visa se concentrar na contraposição de interesses e disputas ocorridas em torno da política de assistência social, em especial no que tange ao viés mercadológico que vem sendo a ela atribuído.

As recentes tendências impressas na assistência social nos últimos anos materializam divergências de interesses e de entendimentos em torno da ideia de proteção social. Se houve, na década anterior, um esforço maior do poder público no sentido de

implementar a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004, e com ela o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2005, a conjuntura recente indica uma retração ou um movimento em direção inversa. Após instaladas as unidades de referência – os Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) –, em praticamente todos os 5.570 municípios do país, a rede de serviços socioassistenciais permanece incipiente e com lento crescimento. Entender a assistência social pela lógica da desmonetização, significa, portanto, aproximá-la da rede de serviços em seus distintos graus de complexidade.

Porém, enquanto o SUAS segue fragilizado, paralelamente, e com recursos orçamentários públicos da assistência social, uma série de programas de governo são desenvolvidos, inclusive, contando com a transferência para outros ministérios. Há nesse rol distintas frentes programáticas do Programa Brasil Sem Miséria, a exemplo do Brasil Carinhoso, que transfere recursos para a Educação, do Programa Nacional de Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho) e do PRONATEC, do Ministério da Educação e em parceria com com o Sistema S.

Esse caminho seguido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), mostra clara opção política de substituição da política de assistência social, tal como foi regulamentada na perspectiva de direitos universalizantes, por Programas de Governo que realizam investimentos de caráter focalizado, voltados, sobretudo para a inserção dos usuários no mercado de trabalho.

Dessa forma, a investigação busca contribuir com as discussões atinentes às transformações que vem ocorrendo no campo da assistência social no Brasil nos últimos anos, priorizando tratar a partir de uma perspectiva crítica da profissionalização dos usuários da assistência social como responsabilidade público-estatal da assistência social junto à população de menor renda.

Essa reorientação no aparato estatal tende a provocar algumas consequências graves tais como :

- alteração dos princípios e bases da assistência social como política de caráter não contributiva e como direito de seguridade social, para dar espaço a uma concepção de

proteção individual sustentada pelo próprio trabalho/remuneração /emprego de cada indivíduo;

- desenvolvimento do princípio liberal que prevê a proteção social subordinada ao trabalho, com enfoque na proteção social essencialmente contributiva e na inserção de usuários no mercado de trabalho;

- retração do trabalho descente, conforme prevê a Organização Internacional do Trabalho (OIT) pelo aumento da precarização do trabalho, tendo em vista a política de assistência social não reunir os aportes necessários para a profissionalização, assim como a escolaridade dos beneficiários do Bolsa Família não possibilita resultados breves no campo da qualificação.

Sabe-se que, em geral, as capacitações/profissionalizações para o trabalho são pouco discutidas. Ao serem voltadas para pobres que buscam se capacitar, parece que não há o que ser questionado, afinal, o discurso dominante tende a reconhecer, e com certo esforço, apenas os direitos provenientes do trabalho formal.

Face ao exposto, e considerando que o mundo do trabalho configura-se de maneira particular na periferia do modo de produção capitalista, o tema investigado neste estudo ganha relevância e atualidade para além das tendências levantadas junto à política de assistência social. O surgimento de novos elementos conjunturais de cunho econômico, político e social, vinculados especialmente à crise do capital, incidem diretamente na forma de organizar o trabalho e as políticas sociais de modo geral.

A partir dessas ponderações, a aproximação do tema foi realizada a partir de um estudo qualitativo de serviços socioassistenciais desenvolvidos, na cidade de São Paulo, e voltados para a profissionalização de jovens e adultos em áreas laborais diversas. Isto significa que, na cidade de São Paulo, há também a aplicação de recursos orçamentários da assistência social no campo do trabalho.

Referente ao método escolhido, este estudo apoiou-se no método dialético-materialista, dada sua capacidade em oferecer aportes para desvendar a realidade concreta na qual está inserida a política de assistência social, bem como as relações que a permeiam. Boron (2006) ao se referir a reiterada incapacidade do capitalismo de

enfrentar e resolver os problemas oriundos de seu próprio funcionamento faz a seguinte afirmação:

Na medida em que o sistema segue condenando segmentos crescentes das sociedades contemporâneas à exploração e a todas as formas de opressão – com suas sequelas de pobreza, marginalidade e exclusão – e agredindo sem pausa a natureza mediante a brutal mercantilização da água, do ar e da terra, as condições de base que exigem uma visão alternativa da sociedade e uma metodologia prática para pôr fim a esta ordem de coisas continuaram estando presentes, todo qual não faz senão ratificar a renovada vigência do marxismo. (BORON, 2006)

E aponta, ainda, para a capacidade desse corpus teórico de se enriquecer ao longo da história em correspondência com o próprio desenvolvimento das sociedades e das lutas pela emancipação dos explorados e oprimidos pelo sistema. Boron (2006) indica três aportes fundamentais da teoria social para o estudo da sociedade: a visão de totalidade, o historicismo e a relação entre teoria e práxis. A visão de totalidade não se caracteriza pela primazia do fator econômico na explicação histórica, mas é o ponto de vista da totalidade, a supremacia do todo sobre as partes, que é a essência do método que Marx tomou de Hegel e brilhantemente o transformou nos alicerces de uma nova ciência (LUKÁCS *apud* BORON, 2006). A noção de historicidade como elemento fundamental para se pensar o social de forma articulada entre estrutura e conjuntura, onde o caráter e as possibilidades desta última encontram-se condicionados por certos limites históricos-estruturais que possibilitam a abertura de certas oportunidades ao passo que enclausuram outras. A relação entre teoria e práxis como lugar-chave para desvendar as relações do modo de produção capitalista em direção à possibilidade de supera-lo, dada a impossibilidade de transformá-lo em um sistema mais justo. Para o autor, é essa junção entre teoria marxista, os grandes movimentos sociais e forças políticas, o desafio mais candente da atualidade.

No âmbito da análise qualitativa foi imprescindível a realização de levantamento bibliográfico capaz de contextualizar criticamente o terreno sócio histórico e econômico acerca do objeto pesquisado.

Embora este estudo pudesse ter se reservado a análise puramente conceitual, teórica e documental por decorrência de seu caráter amplo no encontro entre o trabalho e uma política pública social, optou-se por lhe agregar o recurso da linguagem oral, restrita ao saber da prática de quem atua em serviços de profissionalização na assistência social.

Yaguello (2006) referenciado em Bakhtin afirma que a palavra veicula, de maneira privilegiada, a ideologia; a ideologia é uma superestrutura, as transformações sociais da base refletem-se na ideologia e, portanto, na língua que as veicula. Assim, a relevância de ouvir e captar o discurso destes operadores da profissionalização na assistência social é sobretudo a possibilidade de que atentar para expressões de relações sociais, preceitos morais, ideologias, noções de direito, etc.

O desenvolvimento do estudo qualitativo foi realizado por entrevistas semi-estruturadas (seguindo roteiro descrito no Anexo D), pré-agendadas e realizadas entre os meses de fevereiro a maio de 2014, nas instalações do serviço socioassistencial de profissionalização.

Dessa forma, o estudo que segue está dividido em três capítulos: o primeiro trata da relação entre proteção social e trabalho na sociedade capitalista, delineando um trajeto histórico dessa conflituosa relação. Traz também uma análise do trabalho na atualidade, atentando para o conceito de trabalho decente, da OIT, e da categoria da superexploração da força de trabalho. O segundo, versa sobre os entraves de efetivação da proteção social no Brasil, referenciando as disputas em torno de diferentes concepções de proteção social. O terceiro capítulo expõe a sistematização dos resultados da pesquisa empírica desenvolvida junto a serviços de profissionalização no campo da assistência social pela gestão municipal de São Paulo.



## 1. A negação da proteção social pelo trabalho na sociedade capitalista



*André Dahmer*

Afinal, o que é esperado concretamente da proposta de profissionalização de jovens e adultos pobres, através da política de assistência social? A resposta de maior consistência a essa questão parece fluir mais do campo ideológico do que do econômico, quando considera que a inclusão social só é possível via esfera produtiva e que dela advém a proteção social, como responsabilidade primeira de cada indivíduo. Ou seja, é por meio do trabalho que o homem, além de assegurar sua dignidade, atinge meios de suprir suas necessidades e de sua família. Por meio do trabalho o homem pode ter acesso à proteção social e às garantias que lhe são próprias, desde que se encontre na condição de empregado. É através do trabalho que os indivíduos adquirem, também, o direito de organizar-se e manifestar-se, à medida que as associações e sindicatos de trabalhadores acumulam, de longa data, legitimidade para lutar frente aos seus interesses.

Envolver o aparato da política pública de assistência social com esse objetivo implica que o resultado dessa política seja ampliar o ingresso no mercado formal, embora essa política não seja organizada ou tenha os instrumentos e habilidades para tanto. Por consequência, a resposta mais plausível à questão inicial é de que a leitura utilitária da Assistência Social decorre de promover a absorção de jovens e adultos no mercado de trabalho formal, mas de forma precária.

Desde o final da década de 1990 é possível perceber esforços dos organismos internacionais, e por consequência dos países a eles associados, em estabelecer uma

agenda com intuito de promover o trabalho formal, movidos não apenas pela prerrogativa do trabalho como direito, mas também pela noção liberal de trabalho. O trabalho seria a forma mais eficaz – e a mais aceitável – de “incluir” os indivíduos na sociedade e de garantir-lhes direitos.

Assim, se serviços de capacitação ocupacional objetivam a inclusão social pela via do trabalho, se faz de extrema importância entender de que tipo de trabalho essa concepção de inclusão social está falando. O presente capítulo, em busca de aprofundar a questão aqui posta, pretende se alicerçar em um parâmetro de trabalho para alcançar essa compreensão. Atualmente, quem assume a função de propor diretrizes para políticas sociais (incluindo as políticas de emprego e renda) e estabelece um parâmetro “aceitável” de condições de trabalho são os organismos internacionais, a exemplo da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Desse modo, é com base nas proposições da OIT enquanto entidade hegemônica de *elaboração, adoção, aplicação e promoção das Normas Internacionais do Trabalho* que se buscará um parâmetro de verificação da qualidade e efetividade dos serviços que visam à inserção dos sujeitos de direito no mercado de trabalho, por meio da política de assistência social. Para tanto, será utilizado o conceito de Trabalho Decente. Formulado pela OIT, esse conceito surge com intuito de promover condições adequadas de trabalho para superação da pobreza e desigualdades sociais, nos mais variados contextos nacionais.

Cabe ressaltar que o trabalho decente constitui-se, aqui, como unidade comparativa apenas, haja vista a necessidade de um marco regulatório para se analisar as condições de trabalho, a qualidade dos empregos e a capacidade dos mesmos em prover uma vida digna aos milhões de trabalhadores ao redor do mundo. Por certo há inúmeras divergências em torno do conceito– aspecto que será tratado no decorrer da seção –, mas, em especial, ressalta-se sua incapacidade de apreender as relações que permeiam o mundo do trabalho nos mais diferentes contextos.

Buscando suprir essa incapacidade, será tratada posteriormente a categoria da superexploração da força de trabalho, fundamental para se pensar o tema desde a particularidade do trabalho no continente latino-americano<sup>1</sup>. A escolha por essa categoria

---

<sup>1</sup> Ruy Mauro Marini, importante teórico brasileiro, contribuiu enormemente para as interpretações da causa do subdesenvolvimento e da especificidade da constituição do trabalho nos países latino-americanos, sintetizada na categoria da superexploração da força de trabalho. “Marini soube utilizar os conceitos clássicos desenvolvidos em *O Capital*, de Karl Marx, na explicação sobre a extração da mais-valia

de análise é imprescindível diante do objeto investigado: é preciso situá-lo na realidade concreta à qual está submetido; pensar o trabalho e as políticas públicas sociais no Brasil perpassa pela necessária compreensão das relações que os determinam.

Nesse sentido, a categoria da superexploração da força de trabalho dá conta não só de desvelar aspectos cruciais das relações de trabalho na América Latina, mas também suas nefastas consequências. Não é possível abordar as relações capitalistas na periferia do sistema sem associá-las à deterioração da classe trabalhadora e à reprodução das desigualdades sociais. Há uma ligação indissociável entre acumulação de riquezas e pobreza, no entanto, parece ser esse um aspecto ignorado do ponto de vista da formulação de diretrizes e políticas para os chamados países “em desenvolvimento”. Assim, a superexploração da força de trabalho torna-se o terreno concreto de análise e, por outro lado, o trabalho decente aparece como parâmetro institucional de comparação à realidade em que aquela está colocada.

Ainda nessa esteira, pretende-se discutir como a forma de organizar o trabalho – ou mesmo os mecanismos de produção e reprodução do capital – nos países periféricos é capaz de criar barreiras ao trabalho decente, ou seja, de impedir que o trabalho decente se materialize e atinja ampla parcela da população, como propõe a agenda lançada pela OIT. Karl Marx, em seu capítulo XXIII intitulado “Lei Geral da Acumulação Capitalista”, menciona como a população trabalhadora excedente constitui condição necessária para a existência do modo de produção capitalista, pressuposto esse que não adquire relevância nas teses hegemônicas sobre o mundo do trabalho. Sem contar, inclusive, a funcionalidade gerada pelos postos de trabalho informais e precarizados.

No Brasil, a intenção de estruturar uma proteção social marcada pela universalidade e responsabilidade do poder público, ancorada pela Constituição de 1988, revela a gradativa captura dessa noção de proteção social a favor das necessidades do capital, de modo que nem o trabalho e nem a proteção social passam incólumes. As diretrizes adotadas para a proteção social brasileira foram também capturadas para servir como estratégias de combate à pobreza, internacionalmente, colocando questões fundamentais para pensar os caminhos das políticas públicas sociais. Que projetos

---

absoluta, da mais-valia relativa, sobretudo de como, em circunstâncias especiais, o capital aplicado na periferia se utiliza de salários tão baixos que sequer permitem a reprodução, a reposição da força física do trabalho vivo como elemento essencial de extração da exploração. Isso é a condição de superexploração”. (TRASPADINI; STEDILE, 2005, p. 41)

teóricos, políticos e ideológicos estão em disputa na construção da política pública? Que conflitos permeiam essa disputa? A que caminhos filiam-se as estratégias de combate à pobreza? O que está em jogo ao se reforçar os serviços de inclusão produtiva por meio da política de assistência social? Seria o trabalho assalariado uma atividade dignificante na sociedade de classes? Desse modo, o objetivo dessa seção consiste em uma tentativa de tirar o véu que encobre a nebulosa relação entre a proteção social e o trabalho em sentido liberal.

### ***1.1 Trabalho Decente: O trabalho na perspectiva dos organismos internacionais***

O conceito de Trabalho Decente surgiu pela primeira vez em 1999, em convenção realizada pela OIT com o objetivo de garantir *que homens e mulheres obtenham um trabalho produtivo e de qualidade, em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade humanas*. Na oportunidade, a OIT previu lançar uma nova agenda para promover o acesso ao emprego produtivo, à medida que acredita ser o acesso ao trabalho a forma mais eficaz de combater a pobreza e as desigualdades sociais. Assim, o trabalho decente pode ser entendido como *o trabalho adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, capaz de garantir uma vida digna*. Para a OIT (2012), este conceito é estruturado a partir da junção de quatro objetivos estratégicos: o respeito aos direitos no trabalho, a promoção do emprego, a extensão da proteção social e o fortalecimento do diálogo social.

Mesmo com todas as problemáticas que envolvem hoje os organismos internacionais e suas diretrizes, é inegável a importância de uma agenda cujos objetivos estejam pautados pela melhoria das condições de trabalho. Contudo, as propostas advindas em prol do trabalho decente possuem uma razão de ser, isto é, surgem a partir de uma conjuntura específica, na qual o mundo do trabalho passa por inúmeras transformações ao longo das décadas de 1970, 1980 e 1990. Essas transformações estão relacionadas diretamente ao processo de reestruturação produtiva, iniciado nos anos 1970, e cujos reflexos apontam para uma forte reorganização global do mundo do trabalho.

Nesse sentido, o atual quadro experimentado pelo conjunto da classe trabalhadora é fruto de um drástico processo de mudanças no modo de produção capitalista, iniciado

nos países centrais nos anos 1970 e desencadeado por uma intensa crise econômica. Encontra-se no cerne dessa crise o esgotamento do modelo taylorista/fordista.

O núcleo essencial do fordismo manteve-se forte até pelo menos 1973, baseado numa produção em massa. Segundo esse autor [David Harvey], os padrões de vida para a população trabalhadora dos países capitalistas centrais mantiveram relativa estabilidade e os lucros monopólicos também eram estáveis. Porém, depois da aguda recessão instalada a partir de 1973, teve início um processo de transição no interior do processo de acumulação de capital. (HARVEY *apud* ANTUNES, 2011 p. 28)

Aruto e Mattei (2008) apontam que nesse período passou a se questionar o modo de produção capitalista em si mesmo. Até mesmo o Estado de Bem Estar Social, conhecido como *Welfare State*, e responsável pela conquista de uma série de direitos sociais trabalhistas, passou a ser questionado. Verificava-se uma forte ascensão dos movimentos sociais, que almejavam, além de questões pontuais como salários e jornada de trabalho, o controle social da produção nas fábricas (ARUTO; MATTEI, 2008). É diante dessa conjuntura, portanto, que se inicia a passagem do modelo Taylorista/Fordista para um novo padrão de acumulação capitalista denominado *Toyotismo*. Antunes (2011), referenciando Harvey, irá reconhecer a possibilidade de uma combinação de diferentes processos produtivos, articulando o fordismo com processos flexíveis, isto é, em condições de acumulação flexível, diferentes sistemas de trabalho podem coexistir.

Inúmeras faces da precarização hoje podem ser identificadas através do modelo toyotista. O Toyotismo prevê um *aumento da exploração do trabalhador*, ironicamente contrário às pautas e reivindicações feitas na época. Essa maior exploração fez com que o trabalhador passasse a exercer mais de uma função estando no mesmo cargo, ao contrário do que ocorria no Fordismo, quando o trabalhador restringia-se a exercer uma única atividade.

O excesso de funções e responsabilidades atribuídas a um único cargo, os planos de cumprimento de metas nas empresas que, por consequência, estimulam o aumento da capacidade produtiva do trabalho em um espaço de tempo cada vez menor, são apenas alguns exemplos. A regra, em geral, é diminuir o número de trabalhadores e ampliar o quadro através de horas-extras. E como a produção segue à risca as tendências e caprichos do mercado, opta-se pela contratação de trabalhadores temporários, cujas condições são extremamente precarizadas e os direitos, reduzidos. Soma-se a isso a

elevação do número de desempregados, enquanto os movimentos de resistência no âmbito do trabalho e os sindicatos sofrem um intenso processo de captura pelo capital.

Essas novas formas de organizar o trabalho imprimem ao conjunto da classe trabalhadora reflexos nefastos. Traços como o reforço do individualismo, a perda de horizonte político e da combatividade são típicos desse tempo histórico:

A crise atinge também intensamente, como se evidencia, o universo da consciência, da subjetividade do trabalho, das suas formas de representação. Os sindicatos estão aturdidos e exercitando uma prática que raramente foi tão defensiva. Distanciam-se crescentemente do sindicalismo e dos movimentos sociais classistas dos anos 60/70, que propugnavam pelo controle social da produção, aderindo ao acrítico sindicalismo de participação e de negociação, que em geral aceita a ordem do capital e do mercado, só questionando aspectos fenomênicos desta mesma ordem. Abandonam as perspectivas que se inseriam em ações mais globais que visavam a emancipação do trabalho, a luta pelo socialismo e pela emancipação humana...”. (ANTUNES, 2011, p. 40-41, grifo nosso)

A intensa reorganização do mundo do trabalho, no contexto da globalização e aliada à ofensiva neoliberal, não teve apenas impactos de natureza material, mas também simbólicos, posto que a fragilização a que está submetida o conjunto da classe trabalhadora reflete diretamente na capacidade de organização e de luta, conforme elucidada Druck (2011).

A reestruturação produtiva e do trabalho – via demissões, enxugamentos, terceirização, polivalência –, inspirada no modelo japonês, levou, no plano objetivo, a condições de fragilização dos trabalhadores e de sua capacidade de luta, que foram reforçadas, no plano subjetivo, pela defesa de uma política e uma atuação sindical dentro dos limites dessa nova ordem (neoliberal) do capital, neutralizando a vontade política coletiva no sentido de não apenas resistir, mas de buscar rupturas com essa nova ordem. (DRUCK, 2011, p. 51)

Análises recentes acerca da organização dos trabalhadores, em especial do sindicalismo – principal forma de organização existente nesse sentido – alertam para a perda de combatividade dos sindicatos mais expressivos no país, como é o caso da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e da Força Sindical.

Ademais, as mudanças provocadas na organização do trabalho trouxeram sérios reflexos também no âmbito social. Propostas conservadoras indicavam o excessivo dispêndio dos gastos sociais e a queda do nível de poupança como os culpados pela recessão (ARUTO; MATTEI, 2008). A social-democracia se retrai diante da ofensiva neoliberal e nos países onde foi possível a constituição de um Estado de Bem Estar Social, os direitos sociais passaram a ser paulatinamente desconstruídos.

A América Latina e, por conseguinte, o Brasil adequam-se ao processo de reestruturação produtiva para garantir a vigência do modo atual de acumulação e acabam, inclusive, reforçando a condição de dependência à qual os países periféricos estão submetidos.

Isso significa que no Brasil, assim como em diversos outros países do continente latino-americano, a exemplo do Chile e do México, as novas formas de organização do trabalho trouxeram impactos ainda mais degradantes.

Com o fim das ditaduras e a ascensão dos governos democráticos, a questão de ordem estava justamente na *reestruturação das relações sociais e de trabalho para torná-las funcionais às novas condições de acumulação e valorização do capital*. A década de 1990 foi decisiva no lastro destas transformações. A adesão ao Consenso de Washington, ao mesmo tempo em que previa conter a inflação, acabou por provocar uma série de desregulações das mais diferentes ordens, seja no campo das políticas públicas sociais, seja no campo dos direitos trabalhistas. Figueiredo Filho e Souza (2012) mencionam que durante a década de 1990, especialmente durante os dois mandatos do governo Fernando Henrique Cardoso, a política econômica de altos juros e de sobrevalorização cambial, a flexibilização trabalhista, as privatizações e a abertura comercial e financeira foram elementos chave para acentuar o fenômeno do desemprego no Brasil.

Assim, o lançamento de uma agenda que objetiva promover o trabalho decente não ocorre por acaso, mas em meio a uma conjuntura marcada pela degradação do mundo do trabalho, resultado de quase três décadas de profundas transformações das forças produtivas e das formas de organizar o trabalho mundialmente. O trabalho decente significa, pois, uma tomada de medidas por parte dos organismos internacionais frente a um cenário marcado pelos altos índices de desemprego, perda dos direitos trabalhistas e sociais e acirramento das contradições entre o capital e o trabalho.

É diante deste cenário que, em junho de 2003, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva e o diretor geral da OIT, Juan Somavia, assinam um Memorando de Entendimento com intuito de efetivar o Programa Especial de Cooperação Técnica para a Promoção de uma Agenda Nacional de Trabalho Decente. Para tanto, o Memorando de Entendimento prevê atuação em quatro áreas prioritárias:

a) geração de emprego, microfinanças e *capacitação de recursos humanos, com ênfase na empregabilidade dos jovens*; b) viabilização e ampliação do sistema de seguridade social; c) fortalecimento do tripartismo e do diálogo social; d) combate ao trabalho infantil e à exploração sexual de crianças e adolescentes, ao trabalho forçado e à discriminação no emprego e na ocupação. (MINISTÉRIO DO TRABALHO, 2010, p. 6, grifo nosso)

Como já destacado, a promoção de um pacto em torno de melhores condições de trabalho constituiu-se medida necessária frente à degradação das relações de trabalho, à qual se encontram submetidos os trabalhadores na entrada deste novo século. Algumas pautas em especial possuem um caráter ainda mais urgente, a exemplo do combate ao trabalho infantil e à exploração sexual de crianças e adolescentes, ao trabalho forçado e à discriminação no emprego e na ocupação; práticas arcaicas em termos de direitos humanos, mas ainda tão presentes em um país onde o novo e o velho convivem em demasiada harmonia. Por outro lado, é preciso atentar quando se fala em “capacitação de recursos humanos, com ênfase na empregabilidade dos jovens”. Isto porque as políticas de capacitação para o trabalho e a chamada “empregabilidade” praticamente tornaram-se um mantra quando a questão a ser tratada é o desemprego e a força de trabalho sobranete.

Nesta linha de pensamento, para atender às necessidades decorrentes do desenvolvimento das forças produtivas, é preciso que os trabalhadores – tanto os empregados quanto os desempregados – acompanhem e estejam atentos a essas necessidades, buscando adequar-se e profissionalizar-se cada vez mais. Com base nessa exigência, pautada principalmente pelos interesses do capital e de seus detentores, foi possível notar uma crescente efemeridade em relação aos postos de trabalho ao longo das últimas décadas.

Trata-se de uma rapidez inédita do *tempo social*, sustentado na volatilidade, efemeridade e descartabilidade sem limites de tudo o que se produz e, principalmente, dos que produzem – os homens e mulheres que vivem do trabalho. É isso que dá novo conteúdo à flexibilização e à precarização do trabalho, que se metamorfoseiam, assumindo novas dimensões e configurações. O curto prazo – como elemento central dos investimentos financeiros – impõe processos ágeis de produção e de trabalho, e, para tal, é indispensável contar com trabalhadores que se submetam a quaisquer condições para atender ao novo ritmo e às rápidas mudanças. (DRUCK, 2011, p. 42)

Assim, a instabilidade no emprego tornou-se algo comum, e a constante substituição de trabalhadores por outros mais qualificados passou a ser uma prática naturalizada, até mesmo para organizações de trabalhadores que, frente a uma coesão



cada vez maior com os governos, deixaram de questionar o significado de algumas transformações que vinham ocorrendo no mundo do trabalho. Figueiredo Filho e Souza (2012) afirmam que o discurso da “empregabilidade” e da capacitação para o trabalho – como parte da ideologia neoliberal dominante – ganhou a adesão também de sindicatos. Para os autores, a CUT aderiu ao discurso da “empregabilidade” de modo parcial e encoberto, enquanto a Força Sindical de maneira hegemônica e declarada.

Ambas as centrais passam, assim, a investir em cursos de requalificação profissional e políticas de intermediação do emprego da força de trabalho, exercendo a função de gestão direta de recursos públicos, provenientes em grande medida do Fundo de Amparo ao Trabalhador.

No contexto atual, outro fator que limita a ação desses trabalhadores é que a ideologia neoliberal dominante contribui para fomentar o pensamento de que o desemprego é fruto de incapacidade individual, fazendo recair sobre o desempregado a “culpa” por sua situação e impulsionando a busca de saídas individuais para o problema. Parte das estratégias sindicais para envolver os desempregados incorpora elementos dessa ideologia, passando a desenvolver cursos de capacitação profissional a fim de “qualificar” os desempregados para o mercado de trabalho, o que ocorre em grande medida por conta da tentativa dessas entidades de obter mais recursos financeiros (por exemplo, através do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT). (FIGUEIREDO FILHO; SOUZA, 2012, p. 286)

A postura adotada pela CUT e Força Sindical contribuiu, entre outros fatores, para que setores ditos mais combativos apostassem na organização dos trabalhadores em outros espaços, como é o caso do surgimento da Conlutas e da Intersindical, formadas em 2004 e 2006, respectivamente. Para estes últimos, o discurso da “empregabilidade” e o oferecimento de serviços voltados à qualificação são práticas que corroboram elementos da ideologia dominante, que atribuem ao indivíduo a “culpa” pela sua condição de desemprego, haja vista que o trabalhador que se encontra nesta situação estaria inadequado ou fora dos níveis de qualificação exigidos pelo mercado de trabalho, conforme apontam os autores.

Desta análise é possível fazer algumas constatações: a) a capacitação para o trabalho e a política de “empregabilidade” podem ser consideradas estratégias de manutenção da forma como o capitalismo opera no mundo do trabalho; b) tais estratégias operam em planos distintos, mas, principalmente, no ideológico; c) a capacitação de jovens e adultos tornou-se uma diretriz não apenas no âmbito do trabalho, mas se

expandiu também para o campo das políticas públicas, como é o caso da política de assistência social – na qual se concentra este estudo – e na educação.

Considera-se, portanto, que para além de uma forma de incluir os indivíduos no mercado de trabalho, garantindo assim a redução das desigualdades, a estratégia de capacitação/profissionalização de jovens e adultos perpassa pela necessidade de se garantir mão de obra minimamente qualificada e, sobretudo, constitui uma forma eficaz de gerir as problemáticas advindas do capital/trabalho.

Por certo essa estratégia não é recente e nem inédita. A última proposta mais contundente de profissionalização para o trabalho remonta à década de 1990, com o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), cuja proposta consistia em “democratizar” o acesso à qualificação profissional, em todas as regiões do país, aliado a ações de geração de emprego e renda. Entretanto, a partir dos anos 2000 a estratégia da qualificação dos trabalhadores mais pobres ganhou formas mais sofisticadas e criou fortes raízes, especialmente porque ganhou adesão de trabalhadores da base das ocupações, por meio dos sindicatos e políticas de negociação.

## ***1.2 Particularidade do mercado de trabalho brasileiro***

Um dos principais aspectos que chama atenção ao analisar os serviços de inclusão produtiva e profissionalização para o trabalho, através da política de assistência social, diz respeito à ausência de interlocução entre essa política e o mercado de trabalho. Essa lacuna pode se expressar tanto na efetivação dos serviços e nos reais impactos que provocam, quanto no trato teórico do tema. De modo geral, tem-se percebido que as organizações não governamentais que oferecem este tipo de serviço não apresentam um acúmulo mais consistente de informações acerca do mercado de trabalho brasileiro e no qual pretendem inserir seus usuários.

Os números divulgados em relação ao nível de desemprego, criação de novos postos de trabalho e aumento da formalidade na última década criaram uma expectativa um tanto quanto otimista em torno do mercado de trabalho. Em seu mais recente relatório sobre o trabalho decente, lançado em 2012, a OIT elucida como a economia vinha crescendo vertiginosamente e o desemprego diminuindo, até a crise de 2008. De acordo com a análise da OIT sobre o perfil do mercado de trabalho na última década, é a partir

de 2005 que se constata a aceleração do crescimento da economia e o aumento do trabalho formal, contudo, este quadro é freado pelos impactos da crise mundial.

De fato, a Taxa de Desocupação, que era de 9,0% em 2004, declina para 8,5% em 2006 e posteriormente acelera o seu ritmo de redução para 7,2% em 2008. Em 2009, como consequência direta da crise financeira internacional, a trajetória de declínio do desemprego foi interrompida e a taxa aferida com base nos dados da PNAD se elevou em 1,2 ponto percentual, alcançando 8,4%. (OIT, 2012, p. 62)

Passado o período mais drástico da crise, a partir de fevereiro de 2009, o relatório menciona como o emprego voltou a crescer e aponta para a criação de 1,76 milhão de novos postos formais de trabalho.

O emprego continuou crescendo num ritmo acelerado em 2010, mediante a criação de 2,86 milhões de vínculos empregatícios formalizados ao longo do ano – geração recorde na série histórica. Esse desempenho representou uma expansão de 6,94% em relação ao estoque de vínculos existente em dezembro de 2009. A taxa de desemprego nas seis maiores regiões metropolitanas do país começou a recuar em abril de 2009 e continuou diminuindo fortemente ao longo de 2009, atingindo 6,8% em dezembro e encerrando o ano com uma taxa média de 8,4% - ainda num patamar superior ao observado em 2008 (7,2%). (OIT, 2012, p. 63)

Ainda segundo análises da OIT, algumas medidas foram fundamentais para a recuperação da crise e retorno do crescimento, tais como as políticas de transferência de renda e valorização do salário mínimo, de estímulo e ampliação do crédito, assim como a alocação de recursos para diversos investimentos. Nesse viés, é possível traçar, através dos números, um quadro geral e objetivo do mercado de trabalho brasileiro referente à última década, em que as taxas correspondentes à formalidade e ao desemprego são consideradas positivas até 2007, sofrendo um abalo com a crise de 2008, mas tornando-se positivas novamente ainda no ano de 2009. Desde 2012, muitos analistas têm exaltado o surpreendente desempenho do mercado de trabalho e referindo-se sempre à baixa taxa de desocupação, que atingiu sua mínima histórica no final de 2012, chegando a 4,6%<sup>2</sup>.

Entretanto, Druck (2011) atenta para o fato de que os números, por si só, são incapazes de traduzir a realidade. Para a autora, há um fetichismo em torno dos números e estatísticas, isso porque o caráter quantitativo, por representar a objetividade, tende a

---

<sup>2</sup> “Não é correto afirmar que Brasil vive pleno emprego, diz IBGE”. Valor Econômico, de 31.01.2013, com base na Pesquisa Mensal do Emprego (IBGE): <http://www.valor.com.br/brasil/2991276/nao-e-correto-afirmar-que-brasil-vive-pleno-emprego-diz-ibge>

autonomizar os números e torná-los a única fonte legítima de conhecimento da realidade. Embora os números sejam importantes indicadores e não devam ser desprezados nas pesquisas qualitativas, ao considerá-los isoladamente corre-se o risco de extrair análises distantes da realidade concreta, a exemplo daquelas que associam os baixos índices de desemprego ao pleno emprego<sup>3</sup>.

Nesse sentido, tem-se deixado de lado as discussões que tratam das causas estruturais do desemprego para se defender a ideia de que não há falta de emprego, e que a problemática estaria, então, na falta de trabalhadores capacitados para assumir os postos de trabalho já existentes. Porém, ainda que os números indiquem para um cenário alentador, é possível afirmar que, de modo geral, o balanço em relação ao mercado de trabalho não pode ser considerado positivo, pelo contrário, o Brasil se mantém marcado pela insegurança e pela superexploração do trabalho, conforme aponta Antunes (2012). Embora o governo do Partido dos Trabalhadores (PT) tenha sido capaz de criar mais empregos formais em relação ao governo anterior – o que o torna mais qualificado nesse aspecto –, não se pode dizer que houve mudanças de cunho estrutural no mundo do trabalho. Houve, sim, um continuísmo das reformas e tendências já iniciadas na década de 1990, cujos maiores beneficiários encontram-se no agronegócio e nos grandes capitais.

Druck (2011) aponta que nos anos 2000, tanto o Brasil como a América Latina, mantêm os mesmos problemas referentes à precarização social do trabalho na região, mas apresentam queda na taxa de desemprego, que foi de 11,4% em 1999 para 8% em 2007.

Mesmo considerando alguns resultados, como a diminuição das taxas de desemprego e a redução de níveis de pobreza para certos países na América Latina, inclusive o Brasil, eles não chegaram a se firmar como tendências consolidadas, pois a crise mundial que se abriu em 2008, em meses, colocou por terra alguns avanços localizados, evidenciando a permanência de uma profunda vulnerabilidade social. (DRUCK *apud* DRUCK *et al.*, 2010, p. 45)

Ademais, os próprios organismos internacionais reconhecem que, apesar deste avanço, o número de postos de trabalho criados foi insuficiente, sendo uma parcela significativa nos setores de serviços e também pertencente ao trabalho informal. Antunes (2012) lembra que estes postos de trabalho atrelados ao setor de serviços, a exemplo do *telemarketing*, *call centers*, redes de *fast food* etc., são marcados em sua maioria pela precarização e ficam à margem da representação sindical.

---

<sup>3</sup> “País vive pleno emprego, diz FGV”. O Estadão, de 08.02.2013:  
<http://economia.estadao.com.br/noticias/economia-geral,pais-vive-pleno-emprego-diz-fgv,143473,0.htm>

Iamamoto (2011), ao tratar dos mitos que envolvem o desemprego na atualidade, refere que é comum atribuir aos próprios trabalhadores a responsabilidade pelo desemprego.

Compõe essa mitologia inúmeros aforismos, tais como: existe uma conivência entre patrões e assalariados à custa dos desempregados – ou seja, os “outsiders” estão desempregados por causa dos “insiders” (...) Outra máxima é a de que o crescimento do desemprego é um momento necessário e penoso da mutação tecnológica, da automação e da reestruturação do aparelho produtivo, que destrói temporariamente os empregos, mas também volta a criá-los em outro lugar, com o reestabelecimento da taxa de lucro. Daí a absorção do desemprego é tida como mera questão de tempo para formar trabalhadores, para sua reciclagem ou para seu envelhecimento. *Insinua-se, assim, serem os desempregados “inadaptados” porque não apresentam as qualificações exigidas para os novos postos de trabalho. Em consequência, a programática centra-se nas políticas de requalificação de mão-de-obra.* Outro libelo das causas do desemprego é o “elevado custo do trabalho”: ainda que o salário direto esteja num nível “conveniente”, os encargos sociais são “excessivos”. (IAMAMOTO, 2011, p. 126, grifo nosso)

Essa mitologia sobre as causas do desemprego, para usar a palavra referida pela autora, existe com o intuito de encobrir os reais motivos que estão no cerne da problemática. A grande massa de desempregados ocupa, na verdade, uma posição estratégica para garantir o funcionamento e a reprodução desse modo de produção. Porém, *se a lei geral da acumulação capitalista opera independentemente das fronteiras nacionais, seus resultados societários trazem a marca da história que a concretiza*, o que remete à importância de pensar as *particularidades histórico-culturais nacionais* tanto na análise da “questão social” quanto do trabalho.

Assim, se a “questão social” deve ser compreendida a partir da concretude das relações entre capital/trabalho, nos mais distintos contextos nacionais, chama-se atenção para a particularidade com que se constitui o trabalho no Brasil. Do traçado feito sobre as transformações ocorridas nas últimas décadas e do panorama mais recente, é possível denotar que a precarização do trabalho e a informalidade, assim como a presença de uma mão de obra quase sempre barata, são elementos constituintes da formação socioeconômica do país. Ademais, são aspectos característicos da formação do mundo do trabalho na ampla maioria dos países do continente. Tais aspectos são explicados a partir da inserção da América Latina na economia mundial, com a passagem do colonialismo para o estatuto republicano, aprofundando-se com o surgimento da grande indústria nas economias centrais e com a divisão internacional do trabalho.

As novas sociedades latino-americanas, geradas a partir dos processos de independência, nascem baseadas na escravidão, na concentração de terras e na produção de bens primários voltados para o mercado externo, evidenciando que a emancipação do estatuto colonial, além de não significar a superação de determinantes fundamentais daquele período, manteve seu cerne e propiciou o aprofundamento de suas raízes. (PAIVA; CARRARO; ROCHA, 2010, p. 154)

Levar em consideração os aspectos de formação da economia mundial significa atentar para o fato de que as relações de produção são desiguais, isso porque o desenvolvimento de certas partes do sistema ocorre à custa do subdesenvolvimento de outras:

As relações tradicionais são baseadas no controle do mercado por parte das nações hegemônicas e isto leva à transferência do excedente gerado nos países dependentes para os países dominantes, tanto na forma de lucros quanto na forma de juros, ocasionando a perda de controle dos dependentes sobre seus recursos. E a geração deste excedente não se dá, nos países periféricos, por conta da criação de níveis avançados de tecnologia, mas através da superexploração da força de trabalho. (MARINI *apud* CARCANHOLO; AMARAL, 2009, sem página)

A essas relações desiguais, próprias da forma como o capitalismo se organiza para garantir o continuísmo desse sistema e a produção cada vez maior de excedente, Marini (2005) corretamente chamou de dependência latino-americana:

[...] entendida como uma relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo marco as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência. (MARINI, 2005, p. 141)

Ao desvelar como as relações de troca entre países centrais e periféricos ocorrem em essência, Marini traz uma contribuição de fundamental importância para se entender as formas assumidas pelo trabalho no Brasil: para o autor, a superexploração da força de trabalho encontra-se no cerne da dependência latino-americana, isto é, constitui uma modalidade de acumulação em que, de maneira estrutural e recorrente, é possível violar o valor da força de trabalho (OSORIO, 2009).

Nesse sentido, a superexploração pode se dar com base em três mecanismos distintos, mas que normalmente se apresentam de forma combinada, são eles: a) a intensificação do trabalho; b) a prolongação da jornada de trabalho e c) a expropriação de parte do trabalho necessário ao operário para repor sua força de trabalho (MARINI, 2005, p. 156).

O reflexo destes três mecanismos possui efeitos devastadores para o conjunto da classe trabalhadora. No primeiro caso, constata-se que, ainda que o valor da força de trabalho fosse respeitado, o aumento da intensidade do trabalho provoca também um maior desgaste do trabalhador, provocando redução de sua vida útil. Neste caso, nem mesmo incrementos salariais são capazes de ressarcir o desgaste provado pela intensificação do trabalho (OSORIO, 2009). No segundo mecanismo, ainda conforme o autor, o capital pode violar o valor da força de trabalho com base na prolongação anormal da jornada laboral.

(...) los bajos salarios obligan al trabajador a estar dispuesto a realizar horas extras en su jornada con el fin de obtener un salario que le permita satisfacer sus necesidades, que a su vez aumentarán debido al mayor desgaste que implica esta prolongación de la jornada laboral. (OSORIO, 2009, p. 114)

O terceiro mecanismo, “opera en la esfera de las mercancías, por lo que no se le puede detectar en la esfera de la producción” (OSORIO, 2009, p.113) (referência com página). Aqui, é possível perceber a forma mais bruta e notória de superexploração, à medida que o capital viola diretamente o valor diário da força de trabalho, mediante a compra desta força por um salário muito inferior ao seu valor, impedindo o trabalhador até mesmo de acessar o estritamente necessário para repor seu desgaste.

A compreensão da categoria da superexploração do trabalho, bem como os mecanismos que a engendram são cruciais por uma série de motivos. Se o trabalho se constitui de forma diferenciada, então, a “questão social” igualmente ganha outros contornos. Em um país no qual a superexploração da força de trabalho é mecanismo necessário para acumulação, a contradição entre capital/trabalho também é mais aguda. O trabalho, sob essa perspectiva, deve ser entendido a partir de lentes mais críticas, que levem em consideração essa particularidade, a fim de não confundi-lo com aquele trabalho dignificante e necessário capaz de suprir as necessidades dos homens.

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 cidade. (PEREIRA, 2013, p. 649)

Sob essa perspectiva, devem ser compreendidas também as políticas socioassistenciais. Como será abordado adiante, a incorporação da inclusão produtiva na

política de assistência social incorre no risco de transformá-la em mero mecanismo que disponibiliza mão de obra barata e submetida à precarização – através de postos de trabalho com baixíssimos salários, da empregabilidade de pessoas com deficiência, idosas etc. – e, por outro lado, mantém domesticada as demandas vindas do exército industrial de reserva.

### ***1.3 A relação entre Assistência Social e Trabalho e os fundamentos estruturantes das políticas de inclusão produtiva hoje***



*Quino*

Não é novidade que a política de assistência social ganhou relevância nos últimos anos e, por isso mesmo, vem tornando-se objeto de estudo de uma parcela significativa de pesquisadores, especialmente das áreas de serviço social, economia e ciências sociais. A razão principal para o olhar mais apurado sobre uma política social historicamente relegada às margens da proteção social brasileira, sem dúvida encontra-se na criação do programa Bolsa Família e na ascensão, de modo generalizado, de programas de transferência de renda em toda América Latina, em que o Brasil tornou-se rapidamente o exemplo pioneiro para o restante do mundo<sup>4</sup>.

Além do programa Bolsa Família, é possível denotar uma série de outras ações governamentais e mudanças no campo desta política pública no Brasil, cujo marco

<sup>4</sup> Segundo relatório apresentado pela OIT: "Estima-se que o programa *Bolsa Família* de transferências monetárias condicionadas no Brasil seja responsável por 15% da melhoria no coeficiente de Gini no país entre 1999 e 2009 (Soares *et al.*, 2010) e pela redução da intensidade da pobreza em 12% entre 2001 e 2005 (ILO-UNDP, 2011). É um feito notável dado que apenas 0,4% do PIB foi atribuído ao programa em 2010 (Antigo *et al.*, no prelo)" (OIT, 2011).



político costuma ser considerada a entrada do PT no poder, em 2003. Apenas para demarcar as principais, podemos mencionar a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS 2005), da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais; a implantação dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), dos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS) e, mais recentemente, a criação do Programa Nacional de Acesso Técnico e Emprego (PRONATEC), em parceria com o Ministério da Educação, e do ACESSUAS Trabalho – que pretende promover a integração dos usuários no mundo do trabalho. Sposati (2011) acrescenta que, a partir das mudanças ocorridas com a PNAS/2004, uma nova linguagem de reconhecimento e efetivação passa a comandar e construir a identidade da assistência social em todo o país.

A partir de uma visão de totalidade, essas mudanças não podem e nem devem ser consideradas somente a partir do prisma da boa vontade governamental, mas sim como resultado da ação de diversos setores e movimentos da sociedade. A aprovação da PNAS/2004, por exemplo, é resultado de mais de uma década de lutas por parte de categorias profissionais, sujeitos coletivos e movimentos organizados da sociedade civil:

A PNAS 2004 resultou de amplo processo de debates descentralizados em regiões do país. Seu eixo central é a proteção social não contributiva como alargamento do alcance da política brasileira de proteção social como direito de cidadania, e não direito do trabalho próprio do seguro social ou da proteção social contributiva, mas como assinala o texto da PNAS-04 (MDS, 2005, p.25) ela se articula “a outras políticas do campo social, voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida”. (SPOSATI, 2011, p. 9)

Já no que concerne à criação de programas de inclusão produtiva, bem como a ênfase cada vez maior em serviços socioassistenciais de capacitação para o trabalho, também é possível fazermos algumas reflexões a propósito das relações sociais que impulsionam a existência dessa onda “profissionalizante” e o porquê da *reconciliação entre assistência social e trabalho*.

Hipótese apresentada por Sitcovisky (2012) diz que os programas de transferência de renda inseridos na política de assistência social alteraram drasticamente a relação desta política com o trabalho<sup>5</sup>. Considera-se, entretanto, que as análises recentes a propósito da

---

<sup>5</sup> Na verdade, é válido considerar que os programas de transferência de renda, além de representarem a garantia do direito à renda mínima, aglutinam uma série de formulações por parte dos organismos

assistência social vêm focando, de modo talvez excessivo, nos benefícios e programas de transferência de renda. Não que estes não mereçam a devida atenção, afinal, são conhecidos os seus impactos, especialmente no âmbito político. Gonçalves (2012) argumenta que grupos dirigentes, focados na *perpetuação do poder*, reconhecem o papel das políticas de redução da desigualdade, em geral, e de combate à pobreza, em particular, nas disputas eleitorais. Por outro lado, a assistência social não se limita aos programas de transferência. Reduzir o programa Bolsa Família à sua dimensão eleitoral, ou mesmo à política de assistência social, pode se tornar um equívoco. Como também é de conhecimento da maioria dos estudiosos sociais, esta política compõe-se de ampla e complexa rede, permeada por serviços das mais diferentes ordens, princípios éticos e morais diversos, forças sociais divergentes; é um espaço dialético, em construção, mas é, principalmente, um espaço de disputa.

Assim, a intenção de investigar e discutir os serviços de inclusão produtiva, oferecidos por entidades não governamentais, perpassa pela necessidade de disputa. O que isso significa? Significa que este *modus operandi* assumido pela assistência social com a inclusão produtiva, ainda que seja previsto constitucionalmente, deve ser revisto. Fala-se em *modus operandi* à medida que esta estratégia de capacitação para o trabalho, por meio do SUAS, não é uma façanha de exclusividade do município de São Paulo, mas uma prática operacionalizada em nível nacional e muitas vezes oferecida pelo próprio CRAS. Acreditar que os usuários, ao acessar a política social, devem preocupar-se imediatamente em como não depender mais dos serviços públicos deixa implícito o conservadorismo dessa forma de pensar e reger as ações. Trata-se, aqui, de uma crescente interação entre a política de assistência social e o trabalho, como se a primeira antecedesse e/ou fosse condição para se chegar ao segundo. Pereira (2004) ao discutir a presença da velha concepção de *subclasses* e *da cultura da dependência* do Estado paternalista, explica:

[...] tais concepções apoiam-se, agora, em um outro paradigma, que, segundo Abrahamson (1995), vem sendo definido como *schumpeteriano*, porque vincula a proteção social à contrapartida do trabalho e aposta na criatividade empresarial e na autonomia dos consumidores para imprimir um estilo meritocrático às políticas sociais. Daí a valorização recente do princípio do *workfare*, e não mais do *welfare*, visando a redução dos gastos sociais e o

---

multilaterais para os países periféricos, a exemplo dos objetivos de desenvolvimento do milênio estipulados pelas Nações Unidas.

*enquadramento dos pobres na ordem social dominante, em troca de qualquer trabalho e salário.* (PEREIRA, 2004, p. 57, grifos nossos)

Ao analisar as determinações mais recentes dos organismos internacionais, como é o caso do documento “Piso de Proteção Social para uma Globalização Equitativa e Inclusiva”, elaborado pela OIT, evidencia-se essa forte vinculação da ideia de proteção social enquanto etapa necessária para ingressar no mercado formal de trabalho. Dentre outras coisas, o Piso de Proteção Social, que deve servir de base para todos os países cuja proteção social ainda não se encontra devidamente consolidada, sugere que se leve em consideração

Agregar os objetivos de prevenção da pobreza e da proteção contra os riscos sociais à necessidade de fortalecer os indivíduos a fim de permitir-lhes aproveitar as oportunidades de emprego decente e relacionadas à criação de empresas. (OIT, 2011)

Ainda que tais iniciativas dos organismos multilaterais comportem uma relevância, em especial para países onde a proteção social inexistente, é preciso que não se reafirme uma nova onda moralizante, até mesmo no interior da categoria profissional, em que os pobres só encontram-se “excluídos” devido a *escolhas individuais desviantes*. Tal como afirma Pereira (2004):

Trata-se da formação de um pensamento que articula o nível macro (econômico) com o micro (moral), para identificar nesse último nível escolhas individuais desviantes, ditadas por uma moral negativa alimentada pelos condenáveis incentivos econômicos oferecidos pelo Welfare State. Assim, por esse prisma, as deficiências de comportamento que definem as chamadas subclasses e as diferenciam dos pobres merecedores (os incapacitados para o trabalho), são sintomas de uma crise moral, geradora de um círculo vicioso da cultura da dependência ou da pobreza – um obsoleto conceito veiculado nos anos 60 pelo contestado antropólogo Oscar Lewis – que reforça a exclusão social. (PEREIRA, 2004, p. 57)

Ademais, não é raro perceber entre as atuais tendências impressas no interior da assistência social algo que muito se assemelha a esses *sintomas da crise moral*, citados pela autora. A ideia da “não-política”, isto é, a reprodução, ainda que velada, de uma noção de assistência social não como direito, mas como espaço virtuoso onde se pode adquirir e desenvolver capacidades pertinentes ao mundo do trabalho. Essa concepção deixa de ser mera suposição se considerarmos o crescente número de serviços oferecidos, especialmente pelos CRAS, de profissionalização para o trabalho. Privilegiam-se os

espaços profissionalizantes em detrimento dos ambientes de acolhida, de conscientização, de cultura, de experiências coletivas e comunitárias para se dedicar a como não depender mais da assistência social e seus benefícios. Surgem, então, novas questões: estaria a assistência social assumindo, mais uma vez, atribuições que não lhe competem? As capacitações e o retorno dos usuários para o trabalho, ainda que não se saiba “que tipo de trabalho”, são atribuições desta política?

A proposta ora apresentada parte do pressuposto de que a política de assistência social é inapta para oferecer esse tipo de serviço. De modo que a pobreza não se combate apenas por meio de política social, não será por meio de política social que serão resolvidas as problemáticas pertinentes ao mundo do trabalho.

Boschetti (2003) esteve certa ao apontar a incapacidade cada vez maior do sistema capitalista em assegurar o direito ao trabalho, no entanto, julga que os programas de transferência de renda se limitam a propiciar os “mínimos sociais”, mas não contribuem para ampliar o direito ao trabalho. Ora, estando os programas de transferência de renda vinculados à assistência social, não deve ser espantosa a incapacidade destes programas em não ampliar o direito ao trabalho, uma vez que estruturalmente não são dotados dessa capacidade. A garantia de renda mínima, assim como a política de assistência social como um todo, tem como finalidade, para além de suprir as necessidades básicas, dar condições objetivas aos usuários diante da possibilidade de protagonismo nas mais diversas situações de vida. Sposati (2011) esclarece:

Pode-se dizer que o grau de destituição dos povos latino-americanos trouxe como exigência não só a introdução de respostas sociais, mas também a urgência de acesso aos meios para que possam ser incluídos nessas respostas quando existentes. Não se torna factível propor políticas sociais sem levar em conta as condições objetivas da população que será sua usuária. (SPOSATI *apud* SPOSATI, 2011, p. 110)

Nesse sentido, é válido lembrar que o direito ao trabalho e o direito à assistência social não devem estar contrapostos, especialmente em um continente marcado pela superexploração do trabalho. É verdade que a conflituosa relação entre estes direitos não é recente. Boschetti (2003) expõe uma série de legislações datadas desde o século XII, na Europa, que retratam a tensão entre ambos à medida que estas legislações impunham um “código coercitivo do trabalho”.

Uma análise atenta a respeito dos que hoje se beneficiam desta política social irá mostrar, no entanto, que os usuários não mais se caracterizam predominantemente pela inaptidão ao trabalho. Ao contrário, a bandeira do combate à pobreza, representada pelos focalizados programas de transferência de renda, atuam, em parceria com estratégias e serviços, no sentido de remanejar os beneficiários à condição de não-dependentes da política social. Nessa perspectiva, a única possibilidade possível em meio à sociedade salarial encontra-se na indução dos usuários à venda da força de trabalho.

### *1.3.1 Assistência Social e Trabalho: Oposição ou complementariedade?*

As políticas públicas sociais, quando não tratadas numa perspectiva de totalidade, podem ser avaliadas a partir dos mais distintos lugares. É comum nos depararmos com análises que mencionam as políticas sociais brasileiras tão somente a partir de ações governamentais ou enquanto reflexo que nos chega dos modelos de proteção social europeus. No caso da política de assistência social, por ocupar um importante papel na reprodução das relações sociais e de vida de uma significativa parcela da população, há uma série de determinantes que implicam a constituição do seu desenho – tais como sua herança histórica, a luta de movimentos organizados, orientação ideológica de governos e ditames dos organismos multilaterais – e que se inserem no contraditório movimento entre o capital e o trabalho.

A interação dialética entre esse conjunto de determinantes, contudo, levou por muito tempo a uma oposição entre a assistência social e o trabalho. Em linhas gerais, essa oposição está centrada na ideia de que o provimento dos indivíduos, bem como de suas famílias, deve se dar unicamente pela via do trabalho. Assim, os indivíduos portadores de um trabalho não têm direito de acesso à assistência social. Quando não empregados, podem recorrer a ela, mas com o intuito de inserir-se rapidamente ao mercado de trabalho. Neste conflito, no qual assistência social e trabalho se opõem, tem-se a consolidação de uma não-política. Isto é, embora tenha se consolidado, a partir de 1988, efetivamente enquanto política pública social carrega ao longo de sua história a noção de que só é possível – e louvável – acessar direitos através de contribuição prévia. Nesse sentido, Couto (2010) afirma:

Embora a concepção da assistência social porte uma dimensão de “provisão social”, que tem por base a noção de direito social, a mesma é plasmada no contexto de uma sociedade que historicamente vinculou o campo dos direitos sociais à versão de compensação àqueles que, pelo trabalho, eram merecedores de ser atendidos socialmente. Sendo assim, o campo dos direitos, na sociedade brasileira, é marcado por um processo contraditório, próprio da relação acumulação de capital versus distribuição de renda. Ou seja, o que está em jogo para que sejam efetivados os direitos sociais é a possibilidade, ou não, nos parâmetros dessa sociedade, da ampliação de investimentos de capitais em áreas não-lucrativas. (COUTO, 2010, p. 167-68)

Dessa forma, Boschetti (2003) explica que, no Brasil, a assistência social incorporou dois critérios para a concessão de direitos: a pobreza e a comprovada inaptidão para o trabalho. Estudo de Couto (2010) aponta para esta mesma hipótese ao fazer levantamento das garantias constitucionais, vinculadas ao campo da assistência social entre os anos de 1934 a 1988. Em suma, os direitos afiançados entre essas décadas abarcam especialmente o amparo à infância, à juventude, à maternidade, aos inválidos e à segurança alimentar, ou seja, abrangem em sua maioria parcelas específicas da população, cujas principais características são a miséria e a incapacidade em desenvolver qualquer atividade laboral. Conforme será possível constatar ao longo da investigação, embora hoje se verifique o atendimento de uma parcela maior da população – incluindo os aptos para o trabalho – a noção de assistência social como uma não-política prevalece.

O conflito existente entre assistência social e trabalho, entretanto, não é uma especificidade do Brasil ou mesmo de países periféricos. Enquanto mediação do movimento de reprodução social determinadas pelas necessidades do capital (SITCOVSKY, 2012), este conflito apresentou-se também fortemente na Europa. Na verdade, ele antecede até mesmo a Revolução Industrial, através das *Poor Laws*. Boschetti (2003), a partir das leituras de Castel (1998); Polanyi (2000); Pereira (2000) e Schons (1999), reúne um apanhado de legislações e regulamentações inglesas que retratam a tensão ou oposição entre trabalho e assistência social: elas iniciam com o Estatuto dos Trabalhadores de 1249, e seguem com o Estatuto dos Artesãos (Artífices) em 1563, com as leis dos pobres elizabetanas, entre 1531 e 1601, a Lei de Domicílio (Settlement Act) de 1662, o Speenhamland Act de 1795 e a Lei Revisora das Leis do Pobres (Poor Laws Amendment Act), em 1834.

A característica predominante das legislações que regulamentavam a prática da assistência social estava centrada na ideia dos “pobres merecedores” ou, em outras

palavras, nos pobres inaptos para o trabalho. A autora, com base na leitura de Castel, aponta uma série de princípios comuns destas regulamentações.

Estabelecer o princípio do trabalho a todos que dependiam de seus braços para sobreviver; obrigar o pobre a aceitar o primeiro trabalho que lhe fosse oferecido; proibir a retribuição ao trabalho efetuado, ou seja, o pobre não poderia negociar formas de remuneração; proibir a mendicância dos pobres válidos, obrigando-os a se submeter aos trabalhos “oferecidos”. Nesse sentido, diz Castel, “o código do trabalho é formulado em oposição explícita ao código da assistência” (1998, p. 99). Assistência social e trabalho, assim, se conjugam nas regulações da ordem social e na organização social do trabalho então predominante: assistência mínima aos inválidos e trabalho forçado aos válidos. (BOSCHETTI, 2003, p. 53-54)

Embora a autora esteja se referindo a regulamentações que marcaram a Europa no período anterior à Revolução Industrial, podemos identificar nos princípios demarcados acima uma forte semelhança com as tendências adotadas pela assistência social no Brasil nos últimos anos, com ênfase a partir da ascensão do social-liberalismo. Assim, embora haja abertura para o atendimento e concessão de benefícios aos sujeitos aptos para o trabalho, prevalece – e talvez tenha se intensificado – o primado liberal do trabalho ou, mais precisamente, do trabalho assalariado, materializando na história o princípio segundo o qual o homem deve manter a si e a sua família com os ganhos de seu trabalho, ou com a venda da sua força de trabalho (POLANYI *apud* BOSCHETTI, 2003).

O Brasil, ao se desenvolver cada vez mais sobre bases propriamente capitalistas, absorveu os ideários necessários para garantir sua plena realização. Contudo, assim como é distinto o lugar em que ocupa no modo de produção capitalista, qual seja de país dependente e periférico, o Brasil se diferencia também pela formação do modelo de proteção social. O que nos leva a crer que a assistência social nos contextos periféricos exige uma análise talvez mais atenta e apurada, não apenas por estes países não terem implantado um estado de bem-estar social ou algo que o valha, mas sobretudo por condensarem nesta política pública uma infinidade de mazelas históricas e contradições próprias das sociedades marcadas pela superexploração do trabalho. Nesse sentido, Couto (2010) também elucida:

A escolha do campo da assistência social para explicitar as conquistas dos direitos sociais pela população brasileira é emblemática, pois sua concepção e sua operacionalização revelam os limites e as possibilidades no que concerne à efetivação dos direitos sociais. Essa área possibilita que sejam identificados os fundamentos e a natureza dos direitos sociais, bem como sua titularidade. É

uma área reveladora das heranças dos ideários liberal e social que embasaram as ações do Estado ao longo das décadas de 1930 a 1980 e que acompanham o movimento histórico, político e econômico do país. (COUTO, 2010, p. 162)

Por essa razão, falar dos avanços e conquistas desta política social na última década faz-se necessário, mas sem perder de vista a herança histórica que ainda permanece impregnada. Essa herança por certo se refere a um passado marcado pelos poucos investimentos na área social – entra aqui não somente a assistência social, mas as políticas de saúde, educação, cultura, moradia, previdência social, transporte público etc. –, pelo clientelismo, pela noção de direito enquanto bem-estar, pela ausência de participação política e espaços decisórios. Estes aspectos são parte da própria formação do sistema de proteção social brasileiro, cuja estruturação iniciou no período do pós-guerra, ganhando relevância durante o regime militar, de acordo com Paiva e Mattei (2009).

O caráter redistributivo do sistema ao longo de quase três décadas foi bastante limitado. De certo modo isso ajuda a explicar os elevados índices de concentração de renda no respectivo período, e as razões que levaram a ditadura militar a reformar a estrutura embrionária dos direitos sociais, erradamente conquistados por segmentos da classe trabalhadora urbana, centralizando-a e restringindo-a. Embora tenha sido um período intenso de formulações, substantivamente elas não visaram a construir um sistema público de organização das políticas sociais. (PAIVA; MATTEI, 2009, p. 178)

Quando os autores falam no caráter redistributivo limitado do sistema, é válido mencionar que ele assim permaneceu mesmo no período pós-ditadura militar, com a redemocratização, até os dias atuais<sup>6</sup>. Em verdade, a estratégia desenvolvimentista, ou o “milagre econômico”, cujo intuito era tornar – erroneamente – o país uma grande potência mundial, resultou em consequências nefastas, não apenas do ponto de vista político, mas também da “questão social”. De acordo com análise de Prado Jr. (1986):

Muito longe disso, e até, de certa forma, em sentido contrário, o que a situação presente e o futuro previsível mostram, é que tal milagre não passou de breve surto de atividades econômicas, condicionado por momentânea e excepcional conjuntura internacional cujo fatal encerramento, como de fato ocorreu, trouxe a degringolada catastrófica do castelo de cartas que se lograra erigir e por um momento sustentar (...) A política econômica e social do milagroso modelo econômico, para dizer dele o melhor, se orientou e soube acomodar o caminho – façamos-lhe essa justiça – para o aproveitamento máximo da especulação em que ferveu nestes últimos anos o mundo capitalista, no sentido de promoção da

---

<sup>6</sup> Atualmente há um debate difuso acerca da capacidade redistributiva do sistema, especialmente com a criação de “novas classes sociais” que, supostamente, vieram integrar e expandir a classe média, através do aumento do poder aquisitivo. Ver Pochmann (2012).



economia brasileira dentro de seu tradicional modelo colonial, não lhe imprimiu, nem cogitou disso, nenhum desvio de seus velhos padrões que manteve praticamente intacto. (PRADO JR, 1986, p. 353, 355-356)

A análise de Prado Jr. enaltece aspectos fundamentais do ponto de vista econômico e social para se compreender o terreno no qual as políticas sociais emergiram no pós-ditadura. Nesse sentido, a posição periférica – porém não coadjuvante – assumida no sistema mundial pela América Latina, conforme exposto anteriormente, afeta diretamente não apenas a estrutura econômica de seus países, mas também aspectos tais como a formação de um sistema de proteção social coeso e comprometido com a garantia de direitos. Nesse viés, Paiva e Mattei (2009) afirmam:

Nos países periféricos o destino é a superexploração do trabalho e seu equivalente, uma proteção social focalista e emergencial (...) do ponto de vista genuinamente latino-americano, na medida em que a forte e contraditória relação de subordinação com o mercado externo, através de uma maior exploração do trabalhador, ajusta as relações de produção internas para a acumulação do capital em escala global, o capitalismo dependente cria de modo crescente o pauperismo das massas, produzindo e reproduzindo a chamada “questão social”, cenário de tensões políticas e de necessidades coletivas a que as políticas sociais devem responder. (PAIVA; MATTEI, 2009, p. 181)

Segundo Osório (2009), a superexploração da força de trabalho encontra-se no centro da acumulação dos países latino-americanos, fator que nos obriga a refletir com cautela e criticidade acerca das novas tendências presentes na base das políticas sociais. Partindo da premissa de que a relação trabalho e política de assistência social vem se alterando na última década, convém atentar para novas formas de superexploração, capazes de reduzir a assistência social a mero meio de reproduzir a força de trabalho precarizada no país.

No terreno concreto das lutas sociais e categorias organizadas em torno da política, há um esforço em direcioná-la para um horizonte mais voltado à emancipação dos sujeitos de direito e menos para a mera reprodução da força de trabalho. Desse esforço já decorrem vinte e cinco anos, iniciado em 1988, com a promulgação da Carta Magna.

Embora a assistência social, ao se inserir no rol da Seguridade Social, tenha demarcado a superação da dicotomia entre *merecedores x não merecedores*, conforme análise de Lavinias (2008), a formulação das políticas, programas e serviços tiveram na

prática orientações diversificadas. O traço do clientelismo e da gestão privatista continuou presente e a incorporação do projeto neoliberal na década de 1990 trouxe também consequências nefastas.

Registre-se que nesta lógica já aparecia, ainda em 1995, a contradição central na definição das políticas sociais, uma vez que passaram a se confrontar duas posições. Por um lado, a concepção embasada na tradição universal que consagra os direitos à saúde, educação, previdência e assistência social como direitos inalienáveis dos cidadãos tendo o Estado como portador desses benefícios e, por outro, a concepção neoliberal que enfatiza os princípios da seletividade e da focalização dos gastos públicos junto às camadas mais necessitadas da população. (PAIVA; MATTEI, 2009, p. 183)

Em suma, nem de longe os pressupostos constitucionais estiveram na pauta de prioridades dos governos subsequentes à Carta Magna, o que se viu, ao contrário, foi um esforço desmedido pela estabilização da economia e pela reforma do Estado, através de ajustes fiscais e intenso programa de privatizações. O resultado – tornado quase um consenso entre os estudiosos mais progressistas – foi um salto da pauperização e a minimização da presença do Estado no âmbito público.

A última década, por outro lado, é marcada por análises menos consensuais sobre a atuação do governo e, especialmente, no que tange às políticas públicas sociais. Aqui, parte-se da ideia de que, embora existam diferenças entre os oito anos do governo FHC, na década de 1990, e de Lula, a partir de 2003, é preciso que não sejamos otimistas ao ponto de crer em mudanças de ordem estrutural, na medida em que houve, sim, um continuísmo ressignificado a partir de novas necessidades da acumulação capitalista. Nesse sentido, Ouriques (2010) verifica que a suposta nova posição do Brasil no mundo é resultado, e de forma contraditória, do aprofundamento da nossa condição de dependência. E explica que as análises excessivamente confiantes em relação ao governo do PT não são versadas em vão, já que os números que representam o crescimento econômico encontram certa correspondência com a realidade. Entretanto, os efeitos desse crescimento são, principalmente, produto de uma dinâmica visualizada no contexto mundial.

A economia mundial cresceu de maneira vertiginosa até setembro de 2008, momento em que o sistema bancário faliu e importantes multinacionais do setor produtivo foram a bancarrota nos Estados Unidos e também na Europa. Antes desta data, a expansão da acumulação mundial favoreceu enormemente a acumulação de capital das economias periféricas, especialmente em alguns países que possuem abundantes recursos naturais e que haviam logrado certa especialização na produção de alimentos [...] Os “benefícios” da conjuntura

também alcançaram alguns países africanos e asiáticos que jamais foram considerados “estratégicos” na disputa pela hegemonia mundial, não sem graves consequências para seu futuro econômico e político. (OURIQUES, 2010, p. 2)

No âmbito das políticas sociais, as análises difusas parecem se justificar pelas medidas voltadas a uma parcela da população antes relegada ao esquecimento, isso porque o trato com os extratos mais baixos da população sempre representou um desafio para as classes dominantes do país. Ações como a criação do programa de transferência de renda Bolsa Família e a ampliação de vagas para o ensino profissionalizante, apenas para citar exemplos, estão entre os principais feitos do atual governo.

É válido mencionar ainda que a assistência social passou por um processo contraditório no sentido de sua efetivação. Isto é, se por um lado houve sua ampliação por meio dos CRAS e CREAS, materializando uma importante estrutura pautada no SUAS, de caráter universal, por outro, é inegável que essa política tenha absorvido os preceitos impostos pelos organismos multilaterais, em especial no que se refere à focalização nos mais pobres. Nos últimos anos, não foi priorizada a dinamização do SUAS; os investimentos governamentais na área da assistência social estiveram centrados em programas tais como o Brasil sem Miséria, Brasil Carinhoso, Bolsa Família, ACESSUAS Trabalho, enquanto a rede de serviços, nos moldes da PNAS, ficou secundarizada.

Desse modo, a inclusão produtiva e os serviços profissionalizantes por meio da assistência social expressam uma razão de ser. Atualmente, tais organismos, a exemplo da OIT, apostam nos serviços de capacitação para o trabalho como forma de garantir o acesso dos indivíduos *ao trabalho decente*.

## 2. Os entraves de efetivação da proteção social na sociedade do capital

Com o desenvolvimento do capitalismo em escala global, aliado à hegemonia do pensamento liberal, a proteção social passou a enfrentar entraves cada vez maiores para sua efetivação. Práticas que preconizam a atenção aos segmentos subalternizados ou que preveem suprir necessidades decorrentes dos momentos de adversidades existem de longa data, conforme visto anteriormente, a exemplo das *Poor Laws*. Entretanto, é a partir de um período determinado do desenvolvimento do modo de produção capitalista que estas práticas tornam-se objeto de uma intervenção contínua e sistemática.

No capitalismo concorrencial, segundo aludido por Netto (2009), a intervenção estatal sobre as sequelas da exploração da força de trabalho respondia basicamente às lutas das massas exploradas ou à necessidade de preservar o conjunto de relações pertinentes à propriedade privada. Há, contudo, uma mudança significativa com a transição do capitalismo concorrencial para o monopolista: é neste último que a “questão social” se coloca de fato como alvo das políticas sociais. Nesta passagem, ocorre certa sofisticação das formas com que o Estado, capturado pela burguesia monopolista, passa a tratar as expressões da “questão social”. Ao contrário do que ocorria no capitalismo concorrencial, neste período o Estado passa a buscar legitimidade através do jogo democrático, admitindo conflitos e tensões próprios da sociedade de classes.

[...] o capitalismo monopolista, pelas suas dinâmicas e contradições, cria condições tais que o Estado por ele capturado, ao buscar legitimação política através do jogo democrático, é permeável a demandas das classes subalternas, que podem fazer incidir nele seus interesses e suas reivindicações imediatos. E que este processo é todo ele tensionado, não só pelas exigências da ordem monopólica, mas pelos conflitos que esta faz dimanar em toda escala societária. (NETTO, 2009, p. 29)

Ainda que o Estado passe a atender majoritariamente aos interesses da burguesia monopolista, atende, também, às necessidades mais imediatas das classes empobrecidas, tornando possível atingir bons níveis de coesão social. Assim, atender às demandas expressas pela “questão social” e sentidas cotidianamente pela classe trabalhadora é, antes de tudo, garantir que os conflitos próprios da contradição capital/trabalho não fiquem expostos de forma a romper com essa coesão. Esta nova conformação econômica, marcada pelo capitalismo dos monopólios, deu-se, contraditoriamente, junto à consolidação política do movimento operário e às necessidades de legitimação política do

Estado burguês, tornando a “questão social” internalizada na ordem econômico-político, conforme explicita Netto (2009):

[...] não é apenas acrescido excedente que chega ao exército industrial de reserva que deve ter sua manutenção “socializada”; não é somente a preservação de um patamar aquisitivo mínimo para as categorias afastadas do mundo do consumo que se põe como imperiosa; não são apenas os mecanismos que devem ser criados para que se dê a distribuição, pelo conjunto da sociedade, dos ônus que asseguram os lucros monopolistas – é tudo isto que, caindo no âmbito das condições gerais para a reprodução capitalista monopolista (condições externas e internas, técnicas, econômicas e sociais), articula o enlace, já referido, das funções econômicas e políticas do Estado burguês capturado pelo capital monopolista, com a efetivação dessas funções se realizando ao mesmo tempo em que o Estado continua ocultando a sua essência de classe. (NETTO, 2009, p. 30)

O que se pretende ressaltar é justamente a capacidade adquirida pelo capital, na transição do capitalismo concorrencial para o monopolista, em lidar com as mais distintas mazelas da “questão social” ao mesmo tempo em que passa a criar novas. Se antes as desigualdades sociais se apresentavam como um risco para a ordem vigente, hoje, sob a égide de uma “questão social” ainda mais aguçada, é possível denotar uma capacidade ampliada em naturalizar a pobreza, a exploração do trabalho e a banalização da vida humana. Conforme explicita Iamamoto (2011):

O próprio trabalhador aparece como um mero vendedor de mercadorias: trabalhador “livre” que vende a sua força de trabalho – ou uma medida determinada de seu tempo de vida – e seu trabalho assume a determinação social de trabalho assalariado, com caráter geral. Assim, os agentes principais dessa sociedade – o capitalista e o trabalhador assalariado – aparecem como “personificações do capital e do trabalho”, isto é, portadores de determinados caracteres sociais que o processo social de produção imprime aos indivíduos sociais, produtos destas relações de circulação, no âmbito das quais afirmam seu protagonismo (...) Ela inverte e subverte o sentido das relações sociais em um amplo processo de reificação, submetendo as relações entre os homens às relações entre as coisas. (IAMAMOTO, 2011, p. 58)

Ao tratar desse processo de fetichização, a autora também chama atenção para uma conjuntura em que a produção passa a ser cada vez mais social, enquanto a apropriação do trabalho e das riquezas por ele produzidas se torna cada vez mais privada. Como consequência, tem-se a invisibilidade do trabalho, em especial daquele informal e altamente precarizado, além de uma submissão crescente das relações entre homens às relações entre coisas.

É diante desse cenário, conformado a partir das transformações do capitalismo, que as políticas sociais se refuncionalizam no intuito de abarcar as demandas decorrentes desse processo. Todavia, embora ocorrido em escala global, chama-se atenção aqui para se pensar as políticas sociais a partir do terreno concreto no qual estão assentadas, isto é, refletir sobre a conformação das políticas sociais a partir da particularidade do continente latino-americano.

É fato que o agravamento da “questão social” se dá em toda parte, desde o centro até a periferia do sistema capitalista – haja vista a exploração do trabalho, assim como a apropriação privada de seus frutos serem mecanismos próprios desse sistema –, contudo, as respostas dadas pelo Estado no âmbito das contradições capital/trabalho são significativamente diferenciadas, dependendo da posição que os países ocupam no mesmo sistema de produção. Assim, em concordância com o método proposto pela presente pesquisa, pensar os serviços socioassistenciais a partir da realidade brasileira exige fundamentalmente uma análise crítico-dialética da política social no contexto latino-americano.

Desse modo, parte-se da perspectiva de que, na periferia do sistema capitalista, a política social, além de constituir um instrumento do Estado para garantir a coesão social e a reprodução da subalternidade, por outro lado, aparece também como resultado da luta de classes pela satisfação de suas necessidades. Isso porque, na América Latina, a concessão de direitos sempre se caracterizou como um entrave para o Estado e para a burguesia nacional, motivo pelo qual não se consolidou, em nenhum país do continente, um modelo de proteção social coeso e realmente satisfatório para atender às necessidades da população.

Para Paiva *et al.* (2010), a análise das políticas sociais nesse contexto requer levar em conta dois determinantes essenciais: a participação do Estado na apropriação do excedente econômico e a dinâmica da luta de classes.

No âmbito do modo de produção capitalista consolidado, a política social surge como produto próprio da sociedade liberal-burguesa, como amortizadora do conflito social decorrente da luta operária, refuncionalizando-se também - simultânea e contraditoriamente - para atender às demandas decorrentes da reprodução social tipicamente capitalista, como mecanismo de aproveitamento lucrativo do excedente econômico, conforme lúcida formulação de Baran e Sweezy (1966). (PAIVA *et al.*, 2010, p. 157)

Assim, as políticas sociais assumem um caráter contraditório a partir dessa perspectiva. Tal contraditoriedade implica apreendê-las também no plano dos direitos sociais, para além de sua função na reprodução da força de trabalho. Se para muitos países centrais alguns direitos sociais elementares sempre estiveram ao alcance da população, a exemplo da habitação, transporte, benefícios socioassistenciais etc., no Brasil, cada política social, cada direito conquistado, contém em seu cerne um histórico de lutas que vai desde os movimentos sociais e populares e partidos políticos até a organização de categorias profissionais.

Aqui, as disputas no campo das políticas sociais perpassam não apenas pelo viés ideológico – através das diretrizes dos serviços, programas e projetos disponibilizados à população –, mas sobretudo pelo excedente econômico expropriado pelo Estado.

As autoras explicam, com base em Baran e Sweezy, que em decorrência do desenvolvimento tecnológico e do aumento da produtividade do trabalho, o excedente econômico tende a aumentar significativamente, tornando-se um *problema* à medida que não consegue ser absorvido, seja pelo consumo ou pela acumulação capitalista. Sobre as formas clássicas de absorção do excedente, complementam:

Baran e Sweezy (1966) indicam que o aproveitamento lucrativo do excedente no capitalismo dos monopólios adquire ao menos três formas primordiais: a) despesas com publicidade, em campanhas que visam estimular o incremento do consumo, através da manipulação dos consumidores; b) gastos com a máquina militar, através da produção e comercialização de armas, manutenção e incremento das estruturas de guerra (internas e externas); c) despesas com a administração civil, na qual há a inclusão de gastos com a manutenção de funcionários públicos, força policial e políticas sociais, “temos, nesse item, a educação pública, estradas, saúde e higiene, conservação e recreação, comércio e habitação, política e bombeiros, tribunais e prisões, Legislativos e Executivos.” (BARAN; SWEEZY *apud* PAIVA *et al.*, 2010, p. 160)

A apropriação de parte do excedente pelo Estado, portanto, é uma necessidade própria do processo de acumulação, visando, sobretudo, evitar crises cíclicas do capital. Por outro lado, direcionar esse excedente para subsidiar políticas sociais não se constitui em um movimento automático, posto que o montante destinado à sustentação das políticas sociais é sempre mínimo, legitimando a tese que aponta para a necessidade de uma disputa no sentido de revertê-lo para suprir as necessidades cotidianas da população.

Entre tanto debe hacerse notar que la tendencia hacia una mayor absorción de excedentes del gobierno, en términos absolutos y con relación a la producción total de la sociedad, no es peculiar del capitalismo monopolista. Esta es

aparentemente una característica de los sistemas económicos cuya tasa de crecimiento es mayor. En una sociedad socialista ordenada racionalmente con un potencial productivo comparable al de Estados Unidos, la cantidad e la proporción del excedente absorbido por el Estado para la satisfacción de las necesidades colectivas y las exigencias del pueblo serían seguramente mayores, y no menores, que la cantidad y proporción absorbidas por el gobierno en este país, hoy en día (BARAN; SWEEZY, 1982, p. 120)

Como bem lembrou Netto (2009), no capitalismo monopolista, as funções *políticas* do Estado imbricam-se organicamente com as suas funções *econômicas*. Ou seja, no nível de suas finalidades econômicas, o Estado torna-se o “comitê executivo” da burguesia monopolista – opera para propiciar o conjunto de condições necessárias à acumulação e à valorização do capital (NETTO, 2009, p. 26).

Desse modo, o debate acerca das políticas sociais passa necessariamente pela forma como o Estado burguês distribui o excedente econômico por ele apropriado. A partir do exposto por Netto, é possível constatar que, via de regra, o Estado tende a utilizar o excedente econômico do capital para garantir as condições necessárias de reprodução do capital – seja por meio do pagamento da dívida externa, investimentos privados e gestão das crises econômicas, como ocorreu no ano de 2009 –, restando sempre uma parcela ínfima desse montante para a oferta de serviços públicos de real qualidade. Na perspectiva de Baran e Sweezy (1982), a grande pergunta não é se haverá cada vez mais gastos por parte do governo, mas em que se gastará.

Dada la ineficiencia de lo capitalismo monopolista para asignar usos privados al excedente que puede generar fácilmente, no puede haber duda de que tiene interés para todas las clases – aunque no para todos los elementos entre ellas – el que el gobierno deba incrementar constantemente sus erogaciones e la carga impositiva. Debemos por lo tanto rechazar la idea ampliamente aceptada de que los intereses privados sólidos se oponen a esta tendencia. No es solo la viabilidad del sistema como un todo lo que depende de su continuación, sino también el bien estar individual de una gran mayoría de sus miembros. La gran pregunta, por lo tanto, no es si habrá cada vez más gastos del gobierno, sino en que se gastará. Y aquí los intereses privados entran con derecho propio como factor de control (BARAN; SWEEZY, 1982, p. 123)

Isso significa que os conflitos próprios dessa sociedade perpassam também pela forma como o Estado se apropria e utiliza o excedente econômico. Assim, até mesmo o campo aparentemente simples e neutro da proteção social torna-se uma arena de conflitos de interesses de classes e, portanto, de éticas de política social antagônicas (PEREIRA, 2013, p. 638). Ainda, segundo exposição de Sposati (2013):



A proteção social na sociedade do capital, exatamente por atuar com ‘indivíduos’ sem interesse imediato para o processo de acumulação, porque afastados da inserção no trabalho vivo, contaria com menos interferência de interesses econômicos do capital; todavia, não é isso que ocorre de fato. Pelo contrário, as atenções de proteção social, os dispositivos e regras que a regem, sua gestão e processos de trabalho são submetidos a múltiplas racionalidades geradoras de formas truncadas, parciais, desarticuladas de respostas às desproteções sociais. (SPOSATI, 2013, p. 654)

Fica evidente, portanto, que a proteção social, mesmo quando lida com os extratos menos “interessantes” ao capital, aglutina uma série de interesses divergentes, resultando numa constante tensão teórico-ideológica. Sem essa tensão, inerente à luta de classes, as políticas sociais tendem a vincular-se cada vez mais aos projetos societários hegemônicos, cujos pilares baseiam-se na lógica mercantil, ou seja, a oferta de serviços públicos perde paulatinamente sua condição de direito para compor o universo das mercadorias.

Hoje, o campo das políticas públicas sociais é permeado por uma série de diretrizes que evidenciam o crescente sentido mercadológico da proteção social. Um rápido olhar para as políticas de atendimento básico já permite obter um panorama: na saúde, tem-se a precarização do Serviço Único de Saúde (SUS) como uma constante, em benefício do aumento dos planos de saúde privados; na educação, enquanto o ensino básico é renegado, vê-se um crescente investimento nos cursos profissionalizantes e técnicos; a previdência social concorre lado a lado com os seguros e planos privados; na assistência social, prevalecem os benefícios de transferência de renda na condição de excelentes ativadores do consumo, ao passo que a rede de serviços vive uma odisseia diária para atender ao excessivo volume de demandas.

De fato, com o desenvolvimento das forças produtivas e a produção cada vez maior de mercadorias, a proteção social passa a submeter-se à lógica do consumo em oposição ao usufruto do direito, de modo a suprir a incessante necessidade do capital em transformar todas as atividades sociais em formas de obtenção de lucro ou, nas palavras de Pereira (2013), em submetê-las ao reino da mercadoria.

A concessão, oferta e garantia de direitos definitivamente não estão em concordância com o modo como a proteção social vem sendo concebida, isso porque, pelo viés mercadológico, o acesso a bens e serviços depende primordialmente do poder de compra dos indivíduos. Não é sem propósito quando Sen (2000), considerado um dos

principais pensadores acerca da erradicação da pobreza no mundo, propõe a focalização das principais políticas públicas, devendo pagar todos aqueles que tenham condições para tal, com intuito de não gerar um ônus ao Estado e à sociedade.

Nesse sentido, para acessar bens e serviços que visem suprir necessidades básicas, é preciso que o indivíduo esteja, antes de tudo, apto enquanto consumidor. Em um momento em que os cortes com a proteção social se dão na ampla maioria dos países capitalistas, como forma de contornar a crise econômica, a ideia do direito passa discretamente por uma tentativa de escamoteamento. Na bibliografia *hegemônica* sobre o tema das políticas públicas, a expressão *direitos sociais* entrou em extinção, assim como a universalização. É a retomada de um tempo no qual só tem legitimidade aquilo que é alcançado à custa do próprio mérito, isto é, através dos frutos do trabalho assalariado.

Na retórica que louva o labor como atividade dignificante, o mercado livre, o individualismo possessivo, o mérito como antítese do direito e a ética hedonista do prazer imediato e fugaz, o comprometimento do poder público, com a garantia dos direitos sociais, torna-se desacreditado. Não porque o capital independa do Estado para garantir o trabalho assalariado e a manutenção de um exército de reserva, que lhes são essenciais. Mas porque a linguagem e a cultura dos direitos sociais, diferentemente dos direitos individuais, trazem para o âmbito da exploração do trabalho assalariado o questionamento de seus abusos. (PEREIRA, 2013, p. 641)

Como se vê, a tensão e o conflito não existem somente até o momento em que determinado direito social é conquistado, mas perduram com o intento de garantir que não haja um retrocesso mesmo daqueles direitos já assegurados. Se em determinados momentos da conjuntura é interessante um afrouxamento do Estado para concessão de benefícios à classe trabalhadora, em outros, pelo contrário, denota-se um bloqueio do Estado e o conseqüente avanço dos setores mais conservadores para garantir a estabilidade da ordem vigente. Nesse sentido, as duas últimas décadas tiveram situações emblemáticas: ao longo da década de 1990 viu-se uma intensa resistência por parte de governos em efetivar os pressupostos firmados pela Constituição de 88, tudo em nome da estabilidade econômica e dos planos privatistas de modernizar o país; na década seguinte, mais precisamente com a chegada da crise econômica, a abertura do Estado para atender às demandas da população fica prejudicada, e na ordem do dia está a revitalização de teorias e propostas neoliberais e conservadoras para disputar os rumos da proteção social no Brasil. Contudo, esses sintomas de uma conjuntura desfavorável à conquista de direitos não passam despercebidos, e a prova está no crescente número de mobilizações e

greves que vêm ocorrendo no país nos últimos meses. O Movimento dos Trabalhadores Sem Teto pelo direito à moradia; as manifestações pela redução da tarifa e o direito à mobilidade urbana; a greve dos professores no estado de São Paulo e a paralização dos profissionais da política de assistência social no município são alguns exemplos do embate aberto entre diferentes concepções de pensar a vida em sociedade.

A resistência dos mais diversos segmentos da sociedade reflete também um profundo descontentamento com a lógica da individualização das necessidades humanas e o ideário que resume a proteção social a um mero mecanismo de ativação do mercado de trabalho, conforme aponta Pereira (2013).

A proteção social nunca esteve, como agora, tão associada ao trabalho assalariado, à renda, ao mérito associado ao poder de consumo, ao consumo conspícuo, à lógica comercial e, por isso, nunca esteve tão distanciada da proteção social como um direito devido e desmercadorizado. Diante desse quadro, seria mais apropriado dizer que a noção de proteção social, em seu conjunto, está se afastando da concepção de direito do trabalhador de ser protegido e assistido contra as consequências do trabalho assalariado, que gera desemprego e miséria, para se identificar com a obrigação de todos a se inserirem ou se pautarem pelos ditames desse tipo de trabalho. (PEREIRA, 2013, p. 650)

Face ao exposto, a política de assistência social não foge à regra da monetarização das políticas sociais e da ideia que prevê o uso da proteção social como reguladora *dos conflitos gerados pelo desemprego e reforço ao trabalho assalariado de baixa remuneração*. Conforme será trabalhado no próximo capítulo, os esforços concentrados na atualidade se dirigem primordialmente, através da focalização nos mais pobres, à inserção de seus usuários no mercado de trabalho. A inclusão social (termo que já trazia uma série de questionamentos) passa a ser encarada como sinônimo de inserção no mercado de trabalho. Para a política de assistência social este aspecto constitui um retrocesso sem precedentes, à medida que traz à tona uma noção de assistência social historicamente combatida, mas reavivada para dar suporte aos novos serviços e programas sociais. Diante deste cenário, Pereira (2013) reforça a importância de desmistificar a proteção social em sentido liberal. E de modo que prevaleça a cultura dos direitos sociais em detrimento da reprodução do trabalho precarizado e superexplorado.

## ***2.1 Pensamento conservador e meritocracia: o mérito como antítese do direito***

As transformações operadas no mundo do trabalho acabam por gerar novas necessidades também no que tange à funcionalidade das políticas públicas sociais, o que poderia explicar, em grande medida, a presença dos serviços profissionalizantes para o trabalho no interior da política de assistência social. O fato é que a sociabilidade burguesa não é apenas reproduzida no nível das relações econômicas e de trabalho, ela se dá inclusive através da superestrutura, ou seja, pelo plano ideológico, pelo discurso que é veiculado nos meios de comunicação e igrejas, pela forma jurídica e até mesmo pelas orientações das políticas sociais.

Assim, a profissionalização para o trabalho por meio da política de assistência social, além de responder a uma necessidade do capital – mão de obra barata e minimamente qualificada –, carrega em sua essência o ideário social-liberal e reproduz, como consequência, o que Souza (2013) chama de “ethos meritocrático”.

Para este autor, a meritocracia está na base da ideologia conservadora, que encontra na classe média o extrato social ideal para difundi-la. Isso porque, segundo Souza, as classes mais altas e mais baixas, por si só, não encontram correspondência com suas realidades de vida para apregoar o discurso da meritocracia. Os mais ricos porque são patrimonialistas e, ao herdarem bens, propriedades e dinheiro, não podem justificar sua condição através do mérito; nesse caso *a meritocracia seria um contrassenso*. Os mais pobres, embora bombardeados pelas mais diferentes vias, igualmente não conseguem sustentar tal discurso, já que boa parte deles sempre trabalhou ou vive se deparando com a falta de oportunidades.

Seria a classe média, portanto, a parcela da população mais adequada para comportar o “ethos meritocrático”. Souza (2013) argumenta que tal fato deve-se à história das políticas públicas no Brasil. Aqui, diferente do que ocorreu nos países centrais, não se vivenciou um estado de Bem Estar Social e o Estado sempre se caracterizou por ocasionar empecilhos a esta classe (por meio da burocracia e impostos, por exemplo). Além disso, à medida que a classe média não é possuidora de grandes patrimônios, não conta com a possibilidade de repassar grandes heranças. Seu “sucesso”, logo, é justificado pelo mérito, pelo esforço individual, estudo e formação profissional. É por isso que esse extrato da sociedade acredita e sustenta que essa mesma fórmula funcionaria para todos os demais indivíduos.

Assim, boa parte da classe média é contra as cotas nas universidades, pois a etnia ou a condição social não são critérios de mérito; é contra o bolsa-família, pois ganhar dinheiro sem trabalhar, além de um demérito, desestimula o esforço produtivo; quer mais prisões e penas mais duras porque meritocracia também significa o contrário, pagar caro pela falta de mérito; reclama do pagamento de impostos porque o dinheiro ganho com o próprio suor não pode ser apropriado por um Governo que não produz, muito menos ser distribuído em serviços para quem não é produtivo e não gera impostos. É contra os políticos porque em uma sociedade racional, a técnica, e não a política, deveria ser a base de todas as decisões: então, deveríamos ter bons gestores e não políticos. Tudo uma questão de mérito. (SOUZA, 2013)

Além de a meritocracia justificar posições sociais de poder com base no merecimento, o autor acrescenta que este tipo de pensamento está calcado numa ideia de sociedade formada por uma junção de indivíduos isolados, alheia a uma ordem social capaz de produzir desigualdades. Por fim, essa classe acaba por reforçar a manutenção do próprio sistema do qual julga-se refém. Esse discurso ainda comporta o jargão “é preciso ensinar a pescar ao invés de dar o peixe”, motivo pelo qual os serviços que buscam ensinar algum ofício são muito mais aceitos pela sociedade em geral, ao contrário das políticas de ações afirmativas, transferências de renda, políticas de habitação, distribuição de terra etc.

Fica claro, portanto, que aquilo que é adquirido com a ausência de mérito – ainda que direitos não pressuponham a meritocracia – é passível de algum tipo de represália, e à política de assistência social coube, historicamente, abarcar as mais diversas nuances da ideologia conservadora, tendência própria das sociedades periféricas nas quais não se consolidaram efetivos modelos de proteção social.

Nesse sentido, a ideologia conservadora é bastante eficaz em modernizar seus instrumentos de reprodução da ordem capitalista; ao longo do tempo, reinventam-se e adquirem uma sofisticação cada vez maior com intuito de não transparecer a contradição imanente do estado que pretendem reproduzir. Mascaro, em exposição sobre a Crítica da filosofia do direito de Hegel, explica como o sistema capitalista se sustenta a partir de formas sofisticadas de exploração: diferente das sociedades escravistas e feudais, nas quais os escravos e servos estavam sujeitos aos seus senhores pela força, no capitalismo, o trabalhador igualmente submete-se a um superior, mas o faz sob uma suposta condição de liberdade, submete-se sob a aparência de um sujeito de direito.

Assim, chama-se atenção para as novas e cada vez mais sofisticadas formas de manter vivo o pensamento conservador. Dentre elas, é possível destacar o que vem sendo chamado de social-liberalismo.

## ***2.2 A assistência social na mira do social-liberalismo***

As décadas de 1990 e 2000 reuniram uma série de perdas para a classe trabalhadora, gerando profundo descontentamento com a experiência neoliberal na América Latina. Lehr (2012) elucida que muitos países latino-americanos, passando pelo Chile, Brasil, Argentina, Bolívia, México, entre outros, possibilitaram ganhos abismais para as grandes corporações, em especial através das privatizações e das concessões de prospecção de recursos naturais. E, na medida em que a apropriação das riquezas nacionais gerava de pronto a retração dos direitos sociais, o continente viu-se imerso na crise que resultaria na retomada de lutas e ascensão de movimentos sociais.

A saída para essa “crise de governabilidade”, como assim costumam chamar os operadores do capital, passou, então, por uma reformulação do neoliberalismo. Com nova roupagem, mas com a defesa dos mesmos preceitos em sua essência, Castelo (2012) explica que o social-liberalismo constitui-se numa revisão ideológica do neoliberalismo, ou seja, uma tentativa política-ideológica das classes dominantes de dar respostas às múltiplas tensões derivadas do acirramento das expressões da “questão social” e da luta política da classe trabalhadora. Nas palavras do autor, o social-liberalismo, a princípio, aparentava uma tomada de consciência social das classes dominantes frente à degradação do mundo do trabalho e do meio ambiente, buscando promover um sincretismo de medidas de estímulo a intervenções pontuais do Estado e do Terceiro Setor nas expressões mais candentes da “questão social”. E uma delas, é preciso registrar, corresponde à falta de preparo dos mais pobres para o mercado de trabalho.

Embora haja controvérsias sobre a chegada da ideologia social-liberal no Brasil, para o autor ela teria desembarcado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Acredita-se, no entanto, que a apatia deste governo pelo *social*, expressa pelas esparsas políticas sociais, fez com que o social-liberalismo não encontrasse terreno fértil suficiente

para se desenvolver. Por outro lado, nos últimos dez anos, os governos petistas levaram a cabo fielmente os preceitos por ele trazidos.

Hoje, no âmbito teórico – e ideológico –, a base da relação assistência social/trabalho é fortemente legitimada pelo social-liberalismo, isso porque uma de suas principais características é a preocupação com social. De fato, uma preocupação candente entre aqueles que defendem a economia de livre mercado é como explicar, ou melhor, como responder à equação desenvolvimento *versus* aumento da desigualdade. Ora, como se explica o fato de um país “em desenvolvimento”, como é o caso do Brasil, crescer tanto nos últimos anos (a ponto de ocupar a sexta posição entre os países mais ricos do mundo) e seguir com índices sociais tão alarmantes? Como explicar níveis de desigualdade social que se mantém praticamente inalterados desde o período da ditadura militar até os dias atuais? Ano após ano, os jornais noticiam o que já não é novidade: o Brasil encontra-se entre os países mais desiguais do mundo. Através do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Pnud 2013, a Organização das Nações Unidas (ONU) revela que o Brasil aparece como o quarto país mais desigual da América Latina, ficando na frente de Honduras, Bolívia e Colômbia, e apenas uma posição acima daquela divulgada por diversos meios de comunicação nos últimos anos<sup>7</sup>.

Embora o índice de Gini tenha caído na última década – e estagnado no último ano – os 10% mais ricos detém 42% dos rendimentos do país, expondo uma evidente contradição diante da qual fica cada vez mais difícil atribuir às falhas de mercado a justificativa para tamanha desigualdade social. Diante disso, o social-liberalismo consolida-se com intuito de responder a essas contradições, mas, também, apresenta-se como uma nova forma de disputar os rumos das políticas sociais.

Castelo (2012) elucida que é a partir do cenário da ofensiva mundial do pensamento conservador que os ideólogos brasileiros do social-liberalismo constroem

---

<sup>7</sup> Folha de São Paulo, 2012: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/1140751-brasil-e-o-quarto-pais-mais-desigual-da-america-latina-diz-onu.shtml>.

Carta Capital, 2013: <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/brasil-e-4o-pais-mais-desigual-da-america-latina-3068.html>.

Valor Econômico, 2013: <http://www.valor.com.br/brasil/2967140/america-latina-mantem-uma-das-maiores-desigualdades-de-renda-do-mundo>.

uma agenda política e teórica para dar conta da “questão social”<sup>8</sup>. Aprofundar o tema do social-liberalismo não está entre os objetivos primordiais deste trabalho, cabe, contudo, expor as principais orientações para as políticas sociais oferecidas por essa linha de pensamento.

Constata-se que entre as principais prerrogativas dos teóricos do social-liberalismo brasileiro está a defesa das políticas públicas focalizadas, ou melhor, a focalização dos gastos públicos, da eficiência da administração pública e da educação aliada ao esforço individual. Juntos, formariam os elementos chaves do combate à pobreza.

[...] em vez de investimentos nas políticas universais da seguridade social – consideradas ineficientes, caras e inibidoras do crescimento econômico –, eles defendem o direcionamento dos recursos do orçamento público para políticas sociais de transferência de renda focalizadas nos miseráveis, tidas como “inovadoras e mesmo revolucionárias”. (CASTELO, 2012, p. 53-54)

Sposati, em texto publicado pela *Le Monde Diplomatique Brasil*<sup>9</sup>, em 2009, aponta para a necessidade do fortalecimento da proteção pública, em especial aquela operada pelos dois sistemas nacionais, o SUS e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), ambos de caráter universal, tendo em vista que a proteção social não se dá somente pela garantia de renda, mas, inclusive, através de serviços. No entanto,

É justamente essa forma de proteção que encontra maior dificuldade em ser consolidada, ainda que fortemente reclamada pela população: ela vai contra a mercantilização e a monetarização. Isso porque a proteção social com foco na cidadania supõe a desmercadorização. (SPOSATI, 2009)

Desse modo, embora o social-liberalismo apareça como uma alternativa travestida de ideais “progressistas”, expressando constantemente uma preocupação frente à população mais pauperizada, na realidade segue afirmando um conjunto de pressupostos que *se inscrevem no centro das engrenagens liberais conservadoras*. Conforme destaca Paiva *et al.* (2012), as principais versões contemporâneas que versam sobre a política pública de assistência social

---

<sup>8</sup> Através de estudo consistente, o autor traz um levantamento dos principais expoentes do social-liberalismo brasileiro, cuja área de concentração é a Economia, e desenvolvem seus estudos em instituições públicas e privadas, a exemplo da UFF, UFRJ, FGV-Rio, PUC-Rio, IETS, Iepe, organismos internacionais, entre outros.

<sup>9</sup> Os desafios do sistema de proteção social. Disponível em: <https://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=420>



Se obstinam em impregnar as ações socioassistenciais de forte ênfase particularista, meritocrática e focalista, metamorfoseadas em *adjutórios* caritativos e compensatórios, desempenhando exclusivamente a função de paliativo, cujo propósito restringe-se à distensão de conflitos sociais e situações extremas de miserabilidade, sob o compromisso ou a retórica de redução das iníquas desigualdades sociais. (PAIVA *et al.*, 2012, p. 48)

A defesa dessa lógica meritocrática e focalista, apontada pela autora, é acompanhada do argumento em favor da liberdade dos mercados (SEN, 2000). Ou seja, negar a liberdade das transações de mercado constitui um entrave para a expansão da renda e das oportunidades econômicas das pessoas. Tal argumento, mais uma vez, associa o pleno desenvolvimento dos indivíduos exclusivamente à questão da renda. É por isso que, no Brasil, análises recentes insistem em difundir a existência de uma nova classe média, em virtude do aumento do poder aquisitivo de uma parcela da população até pouco tempo privada de consumir certos tipos de bens. Nesse sentido, Pochmann (2012) alerta para aqueles intelectuais engajados à lógica mercantil, associados com uma retórica de classe de rendimento desprovida de qualquer sentido estrutural, cujo objetivo está apenas em propagandear os imperativos de mercado.

Entende-se que não se trata da emergência de uma nova classe – muito menos de uma classe média. O que há, de fato, é uma orientação alienante sem fim, orquestrada para o sequestro do debate sobre a natureza e a dinâmica das mudanças econômicas e sociais, incapaz de permitir a politização classista do fenômeno de transformação da estrutura social e sua comparação com outros períodos dinâmicos do Brasil. O mesmo parece se repetir em outras dimensões geográficas do globo terrestre, sobretudo na periferia do capitalismo, conforme o interesse de instituições multilaterais (como o Banco Mundial, entre outras) em difundir os êxitos da globalização neoliberal. (POCHMANN, 2012, p. 8)

Por outro lado, nem mesmo o aumento do poder de consumo de um extrato da população – resultado da inserção deste às ocupações na base da pirâmide social, segundo Pochmann –, e o discurso da “nova classe média” foram capazes de ocultar as contradições ainda presentes na realidade brasileira. Fato que leva parte dos liberais do país a defender que *o Brasil não é um país pobre, mas um país com muitos pobres*; e que a explicação para a pobreza que ainda assola o país estaria na má distribuição dos recursos nacionais e na escassez de oportunidades. Para erradicar a pobreza no Brasil, seria necessário apenas 4% da renda nacional, ou cerca de 25% dos recursos públicos já dedicados à área social (PAES DE BARROS; FOGUEL *apud* BARROS; MENDONÇA, 2000).

A combinação da má focalização dos gastos públicos sociais com o fato de que esses gastos representam uma parcela considerável do que se necessita para

erradicar a pobreza no País permite concluir que é possível reduzir a pobreza sem a necessidade de qualquer aumento no volume total de gastos na área social. Embora se reconheça que o (re) desenho de programas públicos adequadamente focalizados é uma tarefa complexa, essa conclusão nos parece auspiciosa uma vez que aponta para uma solução para o problema da pobreza, que depende mais do aperfeiçoamento das políticas públicas do que da elevação dos gastos. Isso torna-se particularmente relevante em momentos de ajuste fiscal, tal como o que o País está atravessando. (PAES DE BARROS; FOGUEL, 2001, p. 120)

Sabe-se que a política de assistência social, embora tenha reunido uma série de ganhos na última década, tem apostado fortemente na focalização de seus serviços e benefícios nos mais pobres. No tocante ao objeto aqui estudado, chama-se atenção para a crescente apropriação do discurso meritocrático por esta política, ou melhor, na simbiose proposta pelos novos liberais entre focalização, oportunidade e esforço. Isto é, ao Estado cabe oferecer um rol de oportunidades aos mais pobres – entre elas a profissionalização para o mercado de trabalho – que deve ser aliada ao esforço e mérito de cada indivíduo “agraciado” pela política pública.

Formaria-se, então, uma espécie de simbiose virtuosa de responsabilidade cívica do Estado com o comprometimento moral do indivíduo. Os pobres deveriam ter um envolvimento maior, esforçando-se ética e moralmente quando as oportunidades aparecessem. Nas palavras de Barros e Carvalho (2003), “para que a pobreza seja realmente erradicada, é necessário que os pobres explorem as oportunidades disponíveis, no que precisam empenhar muito esforço. Em suma, a rota de saída da pobreza se baseia, necessariamente, no binômio oportunidade-esforço”. A ética da responsabilidade, propugnada por Anthony Giddens e Pierre Rosanvallon, surge como um dos elementos orgânicos do social-liberalismo brasileiro. (CASTELO, 2012, p. 61)

Caracterizados por uma análise sempre a-histórica e acrítica dos condicionantes estruturais da sociedade, estes teóricos apostam em explicações centradas no nível educacional dos indivíduos e na capacidade competitiva de cada um frente ao mercado de trabalho. Motivo pelo qual defendem a focalização dos gastos públicos não apenas para a política socioassistencial ou programas de transferência de renda, mas, sobretudo para os serviços e programas educacionais.

Seria no nível formal de educação de cada indivíduo, na sua capacidade de competição no mercado de trabalho, que se deveria buscar as causas primárias e fundamentais do pauperismo, e não nas relações estabelecidas entre as classes sociais. (FERRERIA *apud* CASTELO, 2012, p. 57)

Trata-se de uma análise que, além de buscar explicações fragmentadas frente às causas do pauperismo, acaba em última instância por responsabilizar os indivíduos pela sua condição subalterna na sociedade. Ademais, estudo apresentado por Peliano (2013)

mostra que a educação vale, sim, para melhorar o nível de conhecimento de todos, mas não é eficaz na redução da desigualdade, que está profundamente ligada a sólida estrutura piramidal das ocupações e dos negócios no Brasil.

Como o capitalismo vive e se nutre das diferenças para que perpetue seu padrão ótimo de lucratividade, eficiência e produtividade, as diferenças regionais e educacionais continuarão a existir e serem produzidas. Não são elas, portanto, as causas da desigualdade, mas produtos dessa. A desigualdade vem junto com o processo de expansão capitalista, ele vive dela. (PELIANO, 2013, sem página)

Quando levado a cabo para as políticas públicas sociais, espera-se que os indivíduos superem sua condição de subalternidade tão logo sejam inseridos em programas e serviços que visem sua inserção no mercado de trabalho, seja por meio da expansão do microcrédito, das políticas educacionais ou assistenciais.

Couto (2010) alerta para a constante tentativa de explicar o campo assistencial como decorrência de desajustes individuais, conformando respostas às demandas que vão desde a repressão individual até a benemerência, plasmada em princípios moralizantes. Embora com novas facetas, o que se percebe é uma concepção de proteção social pautada na focalização nos mais pobres – mantendo velhos preceitos conservadores – somada à defesa imprescindível da liberdade de mercado.

### *2.3.1 Amartya Sen e o Desenvolvimento como Liberdade*

É fato que sempre houve uma constante disputa teórica e ideológica sobre as concepções de proteção social. Atualmente, destaca-se o trabalho do economista Amartya Sen<sup>10</sup>, teórico indiano que vem oferecendo suporte aos organismos internacionais no que tange às políticas econômicas e sociais para países considerados periféricos. Sua obra intitulada “Desenvolvimento como Liberdade” tornou-se conhecida na última década por compor o debate sobre os novos projetos de desenvolvimento. Sen compactua com a tese, hoje difundida pelas organizações multilaterais, segundo a qual o desenvolvimento é caracterizado como um processo integrado de expansão entre a economia e o social. Ou

---

<sup>10</sup> Amartya Sen colaborou com a criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), medida utilizada pelo Pnud para avaliar o progresso a longo prazo em três âmbitos do desenvolvimento humano: educação, saúde e renda. Foi também vencedor do prêmio Nobel de economia, em 1998, por seu trabalho sobre economia do bem-estar social.

seja, o crescimento econômico deve promover, ao mesmo passo, a expansão das liberdades econômicas, sociais e políticas. Nesse viés, o desenvolvimento econômico deve estar atrelado ao aumento de *oportunidades reais* para que os indivíduos tenham plenas condições de exercer tais liberdades.

Para Sen (2000), as liberdades políticas passam pela liberdade de expressão e eleições livres; as liberdades sociais, pela forma de serviços de saúde e educação – que, aliás, são os únicos aparatos públicos e gratuitos que o autor admite –, enquanto as liberdades econômicas dizem respeito às oportunidades de participação no mercado de trabalho.

Os fins e os meios do desenvolvimento requerem análise e exame minuciosos para uma compreensão mais plena do processo de desenvolvimento; é sem dúvida inadequado adotar como nosso objetivo básico apenas a maximização da renda e da riqueza, que é, como observou Aristóteles “meramente útil e em proveito de alguma outra coisa”. Pela mesma razão, o crescimento econômico não pode sensatamente ser considerado um fim em si mesmo. O desenvolvimento tem de estar relacionado sobretudo com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos. (SEN, 2000, p. 28-29)

Não considerar somente a renda e a riqueza como únicos parâmetros para medir o grau de equidade em uma sociedade, utilizando-se de uma concepção ampliada de pobreza, poderia ser considerado um avanço, sendo este o principal aspecto que o diferencia dos demais sociais-liberais. No entanto, e em consonância com os demais, Sen também aposta na reafirmação dos preceitos neoliberais e na primazia do mercado para garantir essas liberdades aos indivíduos.

O foco da concepção de desenvolvimento de Sen não está na desigualdade de renda, e muito menos na de propriedade (já que o mercado é a condição natural de liberdade), mas sim na desigualdade de liberdade para acessar os benefícios de mercado. Segundo estudo de Mauriel (2008), nesta mudança de foco analítico do desenvolvimento, reside o *pulo do gato* de sua nova concepção social-liberal de *desenvolvimento como liberdade*. (MARANHÃO, 2012, p. 93, grifo do autor)

Ao defender que somente através da liberdade de mercado, tida como valor fundamental, é possível alcançar as demais liberdades (sociais e políticas), Sen desconsidera, ou nega, que o único fundamento válido e levado a cabo é o de propriedade privada. Nesta estrutura societária, Mascaro (2012) afirma que a única liberdade conferida aos mais pobres é a de vender sua força de trabalho para a classe mais rica. E a única liberdade da classe mais rica – detentora dos meios de produção – é a de continuar mais rica. Assim, se os homens não são livres, nem iguais, os conceitos de liberdade e

igualdade servem para mascarar um mundo que é, justamente, sustentado pela desigualdade. Em uma sociedade cujo fundamento é a propriedade privada, não se pode falar em liberdade.

Em detrimento de uma elaboração teórica que não privilegia fatores de ordem macroestruturais, Sen (2000) ainda aposta na explicação da *pobreza como privação de capacidades*. Dessa forma, mesmo que o autor não considere a renda como único critério para a definição de pobreza, por outro lado, entende que o baixo nível de renda é um fator fundamental para não se adquirir capacidades. A saída possível para superar esta privação de capacidades estaria, segundo o autor, na educação básica e nos serviços de saúde. Quanto mais inclusivo for o alcance da educação básica e dos serviços de saúde, maior será a probabilidade de que até os potencialmente pobres tenham uma chance maior de superar a penúria (SEN, 2000). Nessa perspectiva, políticas como educação e saúde não são encaradas como parte de um modelo de proteção social baseado nos direitos de cidadania. Ao contrário, o conceito de universalização sequer é mencionado nas novas propostas de desenvolvimento econômico e social.

Fala-se em uma privação de capacidades, mas sem expor as causas reais dessa privação. Liberdade de emprego e prática de trabalho, como aponta Sen, devem ser consideradas imprescindíveis. Mas, é possível garantir tais liberdades em um continente marcado pela superexploração da força de trabalho, informalidade e desemprego com políticas públicas altamente focalizadas? Políticas cujo objetivo não é redistribuir a renda no país, mas sim ofertar oportunidades aos *agentes individuais*, capazes de tirá-los da condição de pobreza via inserção no mercado de trabalho. O objeto de estudo da presente pesquisa não foge a estas concepções de desenvolvimento/proteção social, uma vez que aposta no desenvolvimento de capacidades dos indivíduos como principal alternativa para superação da pobreza.

Em suma, o social-liberalismo continua reiterando a dicotomia entre os direitos advindos do trabalho daqueles decorrentes da proteção social não-contributiva, na medida em que prioriza a inserção dos sujeitos nas novas necessidades do mercado de trabalho.

O social-liberalismo é tido não como uma conscientização humanista e social da burguesia, mas sim como uma ideologia de manutenção da ordem capitalista que embasa uma série de intervenções políticas na ‘questão social’, como ações do voluntariado, da filantropia empresarial, da responsabilidade

social, do terceiro setor e de políticas sociais assistencialistas e fragmentadas, que não questionam as bases da acumulação capitalista, produtora de riquezas no topo e de miséria na base da hierarquia social. (CASTELO, 2012, p. 73)

Cabe registrar que o direito ao trabalho permanece legítimo e é, sem dúvida, almejado pela grande massa desocupada e usuária de benefícios socioassistenciais. Contudo, o que se evidencia é uma disputa teórica e ideológica em torno não apenas de uma concepção de desenvolvimento, mas também de proteção social.

A problemática que se coloca à meritocracia não está nos sujeitos individuais que buscam ascender socialmente pela via do esforço e do merecimento advindos do trabalho, porém as políticas sociais não podem estar assentadas nesse tipo de princípio, haja vista que não há terreno fértil para que todos se desenvolvam plenamente a partir desse modo de produzir e reproduzir a vida. No fim, essa é crítica central dirigida a Sen, em “Desenvolvimento como Liberdade”: sua proposta negligencia brutalmente o fato de que o capitalismo se mantém, necessariamente, da produção e reprodução das desigualdades e do boicote às liberdades individuais.

### **3. Presença de centros/núcleos de formação profissional para jovens e adultos na condição de serviço socioassistencial**

Nesta seção, pretende-se expor a sistematização dos resultados da pesquisa empírica desenvolvida junto a serviços de formação profissional realizados no campo da assistência social pela gestão municipal. Com a análise qualitativa dessas atividades busca-se destacar e analisar as implicações que a presença desse tipo de serviço traz à política de assistência social por meio dos discursos formulados na prática cotidiana das organizações não governamentais (ONGs) que os ofertam.

Os temas abordados nos capítulos antecedentes foram escolhidos por fornecer elementos teóricos com capacidade explicativa para deslindar os entraves que envolvem a oferta desse tipo específico de serviço, no âmbito de uma política de proteção social não contributiva, em especial por atender a um público que se caracteriza, em sua maioria, por ser identificado como mão de obra sobrando, marcado pelos baixos salários e por ocupar a base da pirâmide das ocupações de trabalho. Nesse viés, as formulações acerca do mercado de trabalho brasileiro, a presença da superexploração da força de trabalho, a presença e a pressão do conservadorismo na gestão e dinâmica das políticas públicas sociais são pontos de partida para compreender a essência das relações estabelecidas para o alcance do direito ao trabalho decente por parcela da população subalternizada.

Os conteúdos expressos por cinco entrevistados que atuam em ONGs que desempenham tais serviços permitiram identificar pontos para o desenvolvimento de reflexões na direção de desvendar expressões que particularizam a política de assistência social na cidade de São Paulo, ou seja, até onde é entendida como uma política pública universal, garantidora de direitos, que se propõe a estar a serviço daqueles que a utilizam e não ao mercado.

#### ***3.1 Os serviços de inclusão produtiva na cidade de São Paulo: base empírica de estudo***

A escolha dos cinco serviços de inclusão produtiva pesquisados foi precedida de levantamento junto ao site da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento

Social (SMADS) para identificar a presença da oferta de serviços de formação profissional para jovens e adultos no âmbito da gestão municipal da política de assistência social. Apesar de não integrarem a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução nº 109/2009), esses serviços recebem tratamento particular na cidade de São Paulo. O Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS) de São Paulo aprovou, em paralelo à norma nacional acima citada, uma tipologia de serviços específicos para a cidade de São Paulo na qual inclui o Centro de Desenvolvimento Social e Produtivo para Adolescentes, Jovens e Adultos (CEDESP). Por consequência, a rede de serviços socioassistenciais de São Paulo dispõe de um serviço direcionado para a profissionalização de jovens e adultos, o que levanta uma polêmica do ponto de vista nacional: se esses serviços poderão ou não ter o vínculo SUAS, pelo fato de que não encontram respaldo na PNAS ou na Resolução. Contudo, e de forma singular, em São Paulo o CEDESP compõe a rede de serviços socioassistenciais da cidade.

Em 2014 registravam-se 27 CEDESP distribuídos pelas regiões da cidade, sendo que 14 se localizavam na zona Leste, 2 na Sul-Sudeste, 7 na Centro-Oeste e 4 na zona Norte. Cada unidade do CEDESP disponibiliza cursos de profissionalização para áreas laborais diversas. Juntos, mantêm um total de 5.840 vagas, segundo divulgado no site do Fórum da Assistência Social<sup>11</sup> (FAS). É válido mencionar que nenhum serviço nominado CEDESP é gerido diretamente pela SMADS, mas sim por entidades sociais em sua maioria de caráter religioso. Das 27 unidades do CEDESP encontradas em São Paulo, ao menos 23 são ligadas a igrejas de distintas correntes religiosas.

Depreende-se que esse movimento específico em São Paulo é derivado de alguns fatores. Primeiro, a persistência na cidade de São Paulo da força do pensamento conservador, que encontra estímulo no neoliberal workfare, que considera a inserção no mercado de trabalho o resultado esperado da política de assistência social. Sem dúvida o avanço do capitalismo na cidade estimulou e fortaleceu esse princípio de conduta. Segundo, a tradição paulistana, que direcionou a política de assistência social na gestão municipal desde os anos 50, sob a cultura de desenvolvimento e organização da comunidade, fortalecendo os alicerces da subsidiariedade como princípio de gestão, isto

---

<sup>11</sup> O FAS é importante espaço de discussão da política de Assistência Social da cidade de São Paulo e reúne profissionais de diferentes áreas, entidades conveniadas, docentes, etc., que atuam e pensam cotidianamente os rumos desta política pública.



é, objetivo era o de buscar organizações da comunidade para atenderem às necessidades locais e não de instituir serviços estatais. Terceiro, a força de organizações sociais, procedentes de irmandades religiosas ou de leigos que, em alinhamento sócio- político com a Doutrina Social da Igreja Católica, estimulou o trabalho organizado de leigos, para fazer frente às “mazelas sociais”. A cidade de São Paulo é marcada pela constituição das mutualidades étnicas formadas desde os períodos migratórios da produção agroindustrial, e guarda, até o terceiro milênio, especial presença de entidades étnicas, sobretudo no campo da saúde (Beneficência Portuguesa, Hospital Sírio Libanês, Hospital Albert Einstein). O estado de São Paulo e a cidade de São Paulo, em particular, em todos os censos de entidades sociais, retêm a maior concentração nacional que, além de fortemente numerosa, é fortemente poderosa. O conjunto destes fatores faz da gestão da assistência social em São Paulo um exercício quase pleno de gestão terceirizada dos serviços socioassistenciais.

Confirmando essa preponderância, os serviços socioassistenciais direcionados à profissionalização de jovens e adultos são desenvolvidos por organizações privadas, que são pagas pelas vagas ofertadas mediante convênio estabelecido por um dado período de tempo com a SMADS, podendo, todavia, ser prorrogado. Abaixo segue sistematização referente aos convênios estabelecidos para serviço denominado inclusão produtiva:

<b>Tabela 1 – Organizações não governamentais conveniadas à Prefeitura Municipal de São Paulo para oferecer serviços de inclusão produtiva. Agosto de 2013</b>				
<b>ONG</b>	<b>Localização</b>	<b>Vagas</b>	<b>Per capita (R\$)</b>	<b>Repasse mensal (R\$)</b>
<b>Associação Franciscana De Solidariedade</b>	Sas Sé	50	415,95	20.797,52
<b>Obra Social Dom Bosco</b>	Sas Itaquera	60	317,06	19.023,85
<b>Centro Social Nossa</b>	Sas São Mateus	80	411,54	32.923,77

<b>Senhora Do Bom Parto</b>				
<b>Centro Social Nossa Senhora Do Bom Parto</b>	Sas São Mateus	80	430,07	34.406,12
<b>Instituto Lygia Jardim</b>	Sas Sé	80	353,22	28.257,64
<b>Promove Ação Socio-Cultural</b>	Sas Jaçana/Tremembé	120	369,60	44.352,20
<b>Inspetoria Salesiana De São Paulo</b>	Sas Pinheiros	120	389,52	46.743,53
<b>Centro Social Nossa Senhora Do Bom Parto</b>	Sas São Mateus	120	382,90	45.948,29
<b>Obra Social Da Paróquia São Mateus Apóstolo</b>	Sas São Mateus	120	390,60	46.872,80
<b>Obras Sociais Nossa Senhora AQUIROPITA</b>	Sas Sé	140	338,05	47.327,01
<b>Centro Gaspar Garcia De Direitos Humanos</b>	Sas Sé	150	259,96	38.994,86
<b>Instituto Rogacionista Santo Aníbal</b>	Sas Lapa	160	358,04	57.287,76
<b>Associação Reciclazaro</b>	Sas Mooca	160	511,31	81.810,97
<b>União Brasileira Israelita Do Bem Estar Social Unibes</b>	Sas Mooca	160	343,33	54.934,06

<b>Sociedade Instrução E Socorros</b>	Sas Sé	160	356,81	57.089,86
<b>Centro Social Nossa Senhora Do Bom Parto</b>	Sas São Mateus	160	390,75	62.520,79
<b>Obra Social Dom Bosco</b>	Sas Itaquera	180	230,00	41.400,71
<b>Obra Social Dombosco</b>	Sas Itaquera	180	230,00	41.400,71
<b>Centro Comunitário Jardim Autódromo</b>	Sas Parelheiros	200	389,19	77.839,80
<b>Fundação Jovem Profissional</b>	Sas Sé	200	370,63	74.126,86
<b>Obra Social Dom Bosco</b>	Sas Itaquera	210	219,00	45.991,49
<b>Liga Das Senhoras Católicas De São Paulo</b>	Sas Butantã	220	330,46	72.702,18
<b>Obra Social Dom Bosco</b>	Sas Itaquera	220	381,90	84.019,32
<b>Obra Social Dom Bosco</b>	Sas Itaquera	220	387,01	85.142,68
<b>Obra Social Dom Bosco</b>	Sas Itaquera	220	379,18	83.420,52
<b>Obra Social Dom Bosco</b>	Sas Itaquera	240	366,31	87.914,58
<b>Obra Social Dom Bosco</b>	Sas Itaquera	240	374,50	89.880,46

<b>Aldeia Do Futuro Associação Para A Melhoria Da Condição Da População Carente</b>	Sas Jabaquara	240	346,29	83.111,20
<b>Obra Social Dom Bosco</b>	Sas Itaquera	280	367,69	102.955,91
<b>Ação Comunitária Paroquial Do Jardim Colonial Pe. Emir Rigon</b>	Sas Mateus	280	378,28	105.918,90
<b>Sociedade Instrução E Socorros</b>	Sas São Mateus	280	358,12	100.274,22
<b>Obra Social Dom Bosco</b>	Sas Itaquera	300	327,13	98.139,11
<b>Centro De Assistência E Promoção Social Nosso Lar</b>	Sas Aricanduva/For mosa / Carrão	320	355,98	113.916,30
<b>Instituto Dom Bosco</b>	Sas Sé	360	341,72	123.020,04
<b>Sociedade Benfeitora Jaguará</b>	Sas Lapa	400	349,77	139.909,70
<b>Fonte: Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social. Disponível em: <a href="http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/entidades_sociais/index.php?p=3245">http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/entidades_sociais/index.php?p=3245</a></b>				

Consultada em agosto de 2013, a listagem de serviços conveniados da SMADS, publicitada em seu site<sup>12</sup>, informava que 35 deles se destinam especificamente a serviços

<sup>12</sup> Disponível em:  
[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia\\_social/entidades\\_sociais/index.php?p=3245](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/entidades_sociais/index.php?p=3245)

de inclusão produtiva. Ali se pode observar que a mesma pessoa jurídica da ONG, ou a mantenedora do serviço, pode firmar outros convênios para serviços semelhantes de inclusão produtiva ou para outros tipos, dependendo do edital de chamamento público para interessados em administrar tais serviços e de capacidade técnica e administrativa para executá-lo.

Cabe observar que não foi possível dimensionar exatamente a quantidade real de serviços e projetos que ofertam serviços de profissionalização para o trabalho a usuários da assistência social, isso porque inúmeros outros serviços não especificados como “inserção produtiva” atuam no sentido de “preparação para o trabalho”. Como exemplos podem ser citados os serviços de “Espaço de Convivência para Adultos/Crianças e Adolescentes em Situação de Rua”, “Centro de Acolhida com Inserção Produtiva para Adultos II por 24 Horas”, “Centro para a Juventude” etc.

Do conjunto de serviços socioassistenciais de inclusão produtiva desenvolvidos na cidade de São Paulo, foram escolhidos cinco deles pelo fato de ofertarem serviços contínuos e relacionarem-se com a SMADS por meio de um convênio municipal, que determina a atenção a um número específico de alunos, em determinadas modalidades de cursos de profissionalização para jovens e adultos com menor renda.

Ao consultar a listagem de serviços priorizou-se a seleção daqueles que dispunham de um número mais baixo até um número elevado de vagas para os cursos profissionalizantes. Como pode ser observado na tabela acima, um dos serviços escolhidos oferece 120 vagas, enquanto outro se caracteriza por dispor de 420 vagas. Dos cinco serviços, destaca-se que dois deles disponibilizam cursos também no período noturno, tendo em vista ser esse o único momento em que muitos usuários poderiam se inserir.

Nos cinco serviços escolhidos, a mantenedora possui convênio com a SMADS na cidade São Paulo. Isto é, têm uma relação direta com o poder público, recebendo mensalmente – conforme consta do contrato de convênio – um valor destinado a manter a oferta de um determinado número de vagas para matrículas de alunos nos seus cursos de profissionalização. Ocorre uma exceção no serviço B, embora sua mantenedora tenha diversos convênios com a SMADS, inclusive para inclusão produtiva, no momento da

entrevista o serviço consultado não estava com o convênio firmado. Mesmo sem manter naquele momento esse vínculo, entendeu-se pertinente inclui-lo pelo fato de que sua mantenedora mantém convênios nos mesmos moldes das outras, e utiliza extenso espaço físico cedido pela Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), o que também configura uma relação direta com o poder público.

<b>Tabela 2 – Serviços ofertados pela ONG mantenedora</b>	
<b>ONG Mantenedora</b>	<b>Serviços Ofertados</b>
<b>A</b>	8 CCA – Centro da Criança e Adolescente;  1 CEI – Centro de Educação Infantil;  1 CEDESP – Centro de Desenvolvimento Social e Produtivo para Adolescentes, Jovens e Adultos.
<b>B</b>	Albergues;  Centro de Acolhida;  Projetos Socioambientais;  Formação Profissional;  Projetos de Geração de Renda;  Cultura;  Programa de atenção à pessoa idosa;  Cooperativa.
<b>C</b>	CCA – Centro da Criança e Adolescente;  CJ – Centro da Juventude;  CEDESP – Centro de Desenvolvimento Social e Produtivo para

	Adolescentes, Jovens e Adultos;
<b>D</b>	2 SAICA – Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes;  9 CEI – Centro de Educação Infantil;  8 Programas Socioeducativos (incluindo aqui o CEDESP).
<b>E</b>	5 CEI – Centro de Educação Infantil; 3 CCA – Centro para Crianças e Adolescentes;  3 SAICA – Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes;  CEDESP- Centro de Desenvolvimento Social e Produtivo para Adolescentes, Jovens e Adultos

A tabela acima mostra que, dos cinco serviços escolhidos para este estudo, quatro se caracterizam como CEDESP. Além disso, vale ressaltar que todas as mantenedoras têm ligação religiosa.

<b>Tabela 3 – Vínculo religioso da ONG mantenedora</b>	
<b>ONG Mantedora</b>	<b>Filiação Religiosa</b>
<b>A</b>	Católica
<b>B</b>	Católica
<b>C</b>	Católica
<b>D</b>	Católica

<b>E</b>	Católica
----------	----------

Como será abordado adiante, as entidades com vínculo religioso têm participação ativa histórica no trato da “questão social”, especialmente na oferta de serviços de saúde, assistenciais e caritativos. Contudo, as transformações operadas no âmbito econômico-social, arcadas não somente pelo desenvolvimento econômico, mas, igualmente, pelo crescente contingente de lutas por direitos, acabam por refuncionalizar o papel dessas organizações ao mesmo passo em que intimam o Estado a assumir responsabilidades e oferecer respostas à pobreza que se alastra pelas cidades. Além dos cursos profissionalizantes, as ONGs ofertam outros serviços na cidade, não se restringindo à oferta de serviços socioassistenciais, pois possuem convênios com outras políticas públicas, a exemplo do campo da educação.

Como é possível notar na tabela 2, as organizações do terceiro setor são responsáveis pela oferta de uma gama significativa de atenções. Ainda de acordo com a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais da cidade de São Paulo (Portaria 46/2010/SMADS), são apenas cinco as modalidades de serviços socioassistenciais desenvolvidos plenamente pela SMADS: CRAS, CREAS, Família Acolhedora, Hospedagem para Pessoas em Situação de Rua e Central Permanente de Emergência. Segundo dados disponibilizados pela SMADS, são 49 CRAS e 26 CREAS distribuídos em “regiões de maior vulnerabilidade social”, porém, estes equipamentos não contam com serviços socioassistenciais aos quais possam recorrer face às necessidades da demanda, tampouco possuem equipe técnica suficiente e muitos deles enfrentam dificuldades devido à falta de espaço adequado<sup>13</sup>. Assim, os CRAS e CREAS funcionam essencialmente como “porta de entrada” para a população e realizam o acompanhamento de um número determinado de famílias, conforme preconizado pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), sendo a ampla maioria dos serviços socioassistenciais ofertada pelas entidades conveniadas, a exemplo do CEDESP, do SAICA, dos Albergues, Abrigos para a população de Rua, CJ, CA etc.

<sup>13</sup> Neste ano, a categoria dos trabalhadores da assistência social na cidade de São Paulo realizou greve e manifestações em via pública em decorrência das condições precárias de trabalho. Entre as principais reivindicações estavam o aumento salarial, melhores condições de trabalho, fim das terceirizações e realização de concursos públicos.



Ao considerar a dimensão populacional de São Paulo e as gritantes expressões da “questão social”, em todas as suas regiões, é quase perverso constatar a irrisória oferta de serviços socioassistenciais públicos na cidade geridos diretamente pela SMADS. Ainda pior é a permanência do seu traço resistente que se contrapõe a ampliar serviços próprios, mantendo-se no perfil restrito às organizações privadas, instaurado desde a metade do século passado.

### ***3.2 Desenvolvimento das entrevistas***

As entrevistas com os representantes dos serviços de formação profissional foram realizadas entre os meses de fevereiro e maio de 2014<sup>14</sup>, por meio de entrevistas pré-agendadas, realizadas junto aos ocupantes dos cargos de gerente de serviço e orientador/coordenador pedagógico. Foram utilizadas entrevistas semiestruturadas, que abordaram questões tais como:

- Projetos e serviços oferecidos;
- Serviços/cursos de inclusão produtiva ofertados;
- Início da oferta dos serviços/cursos, duração média, quem os ministra e número de atendidos;
- Existência de Certificação profissional;
- Presença de levantamento/estudo sobre a necessidade de ofertar os serviços/cursos no território;
- Relação com o poder público (sobre o convênio e valor mensal do repasse);
- Conhecimento de programas federais (Pronatec e Acessuas Trabalho);
- Entendimento sobre a conexão, ou não, dos serviços/cursos com a política de assistência social;

Com a análise qualitativa dos conteúdos das entrevistas, buscou-se destacar as implicações que a presença desse tipo de serviço traz à política de assistência social,

---

<sup>14</sup> De acordo com o compromisso estabelecido nas entrevistas, nem os sujeitos participantes da pesquisa, nem as entidades nas quais trabalham serão identificadas. Com objetivo de distinguir os interlocutores no desenvolvimento do texto, as ONGs pesquisadas serão identificadas por meio de letras de A a E.

tendo por base a leitura formulada pela prática cotidiana que as ONGs conveniadas ofertam.

Os entrevistados atuam em organizações que se distribuem no território da cidade, sendo três localizadas na zona leste, uma na zona oeste e uma na região central, conforme tabela abaixo.

<b>Tabela 4 – Localização da ONG mantenedora</b>	
<b>ONG Mantenedora</b>	<b>Localização no Município</b>
<b>A</b>	Zona Leste
<b>B</b>	Zona Leste
<b>C</b>	Centro
<b>D</b>	Zona Oeste
<b>E</b>	Zona Leste

As entrevistas foram realizadas com os responsáveis técnicos pelo serviço ou, como denominados nos termos da tipificação da rede socioassistencial de São Paulo, com os gerentes de serviço. No entanto, dada a dinâmica do trabalho que desenvolvem, a disponibilidade restrita de tempo dificultou a realização das entrevistas. Com isso, nem sempre foi possível dialogar com os gerentes de serviço. Nas entidades A, C e E foram entrevistados gerentes de serviço, na B, o coordenador pedagógico (e também responsável pelos cursos) e em D, o orientador pedagógico. Os entrevistados possuem formação de nível superior, com idade variável entre 47 e 49 anos, exceto em C, que possui 36 anos.

A presença de atividades de profissionalização na gestão da assistência social da cidade de São Paulo é bastante antiga, remontando a cerca de 60 anos, quando do início da sua incorporação no aparato municipal.

Algumas falas dos sujeitos entrevistados são ilustrativas nesse sentido:

*“...foram mudando os projetos, foi aumentando o valor [do repasse] para atender a demanda. Eu lembro que a quantidade de alunos cabia nesse espaço aqui, a gente reunia os alunos nesse espacinho. Hoje, tem que reunir todo mundo lá no teatro. Para manter a obra, para manter a estrutura, se não for pelo poder público, tem que ser particular. Não tem como manter uma instituição com mais de 400 pessoas sem essa parceria. Por isso os cursos se tornam gratuitos. Tem café da manhã, tem o almoço, tem toda a estrutura funcionando, luz, água”.* (Entrevistado C)

*“Não vou saber ao certo [o valor do repasse mensal], mas em porcentagem, a SMADS banca quase 70%”.* (Entrevistado D)

Pensar na transferência de responsabilidades para outros setores da sociedade não necessariamente implica menor custo para o Estado, à medida que este continua financiando parte significativa dos serviços ofertados pelo terceiro setor – ainda que não consiga impor concretamente diretrizes para esta oferta –, assim como deixa de arrecadar através da política de responsabilidade social empresarial. O que ocorre é que ele se desobriga da manutenção contínua de uma dada atividade quando não é efetivamente absorvida como política de Estado, mas tão só como apoio a práticas privadas.

Desse modo, trazer à tona o debate sobre a privatização da gestão na assistência social e suas implicações não está necessariamente ligado ao fato de a pesquisa empírica ter sido realizada junto a serviços socioassistenciais que são geridos por ONGs conveniadas, posto que a profissionalização para o trabalho por meio da assistência social não acontece somente por meio destes espaços.

Mas, em especial, porque a construção da política de assistência social no município de São Paulo tem estreita relação com o fomento de organizações não governamentais e entidades religiosas que passaram a compô-la. Não é novidade que as organizações sem fins lucrativos, sejam elas vinculadas à igreja ou não, compõem hoje o que poderia se denominar de “braço direito” da assistência social. Isso porque funcionam – ou pelo menos deveriam funcionar – em um sentido de complementariedade às ações desenvolvidas pelo poder público em âmbito federal, estadual e municipal. No entanto,

em São Paulo, organizações privadas aparecem como sujeito central na oferta de serviços socioassistenciais.

É evidente, portanto, que diante desse contexto a Prefeitura de São Paulo tornou-se dependente destas organizações e da lógica dos convênios. Mas essa relação de dependência, embora apareça para muitos como resultado natural do desenvolvimento da cidade é, sobretudo, fruto de decisões técnicas e políticas.

De acordo com elementos da tese de doutorado de Sposati, de 1988<sup>15</sup>, que adotou como base empírica a trajetória do órgão municipal de assistência social na cidade de São Paulo, em 1955, cria-se no município a Divisão de Serviço Social (DSS), a primeira organização formal de assistência social da cidade. O projeto da DSS, vale destacar, foi apresentado pela corrente política, à época, de Adhemar de Barros, contudo, a proposta havia sido construída pela então diretora da Escola de Serviço Social, Helena Iracy Junqueira, militante do Partido Democrata Cristão, pelo qual havia sido vereadora. Na Câmara, o projeto da DSS é aprovado, entre outros motivos, pelo respaldo que o Serviço Social vinha adquirindo, aos poucos, em função do conhecimento técnico que vinha reunindo. Sobre a DSS e as relações que a permeavam nesse período, Sposati (1988) destaca que se tratava de:

Ação junto a obras sociais e do atendimento de situações individuais, reconhecido como serviço social de casos. Reproduzia-se a nível municipal ações similares à instância estadual. Esta forma de conceber o trabalho não potenciava, porém, o interesse dos técnicos que buscavam instituir novas formas de trabalho que deslocassem a ação do plantão individual para atividades mais próximas ao bairro de moradia de seus usuários (...) as relações de compadrio adhemarista botavam por água abaixo a racionalidade do trabalho do órgão desenvolvida no período 1953 a 1957. Havia, ainda, outro agravante a fragilizar a DSS: o provimento dos seus cargos destinados a assistentes sociais se fizeram só de forma interina, na medida em que a profissão estava em processo de reconhecimento. Temia-se que Adhemar de Barros, amparando-se nessa situação, dissolvesse a DSS. (SPOSATI, 1988, p. 260)

Essa época, ainda, é caracterizada pelo crescimento populacional e agravamento vertiginoso da “questão social”. No intervalo de um ano, de 1953 a 1954, havia registros de que o número de pessoas residentes em favelas teria multiplicado em cinco vezes. A forte política de aceleração do crescimento econômico e de industrialização certamente

---

<sup>15</sup> SPOSATI, A. **Vida urbana e gestão da Pobreza**. São Paulo: Editora Cortez, 1988.

também contribuiu para que milhares de migrantes buscassem por essas terras oportunidades de uma vida mais digna.

As consequências do padrão de acumulação vigente na política juscelinista faziam-se sentir de forma galopante sobre as condições de vida dos trabalhadores. A aceleração industrial provocou a elevação dos custos da reprodução da força de trabalho, agora com componentes cada vez mais urbanos, tornando mais difíceis as condições de vida dos trabalhadores, mesmo nos momentos em que ocorre um crescimento do salário mínimo (1956 e 1957). Era sobre eles que recaíam os custos do processo de aceleração industrial. Mas nem por isso o órgão de assistência social ganhava um perfil mais significativo. (SPOSATI,1988, p. 251)

Essa contradição entre crescimento econômico e desigualdade social se agravaria ainda mais posteriormente, com a ditadura militar. Nesse período, delineia-se um cenário bastante típico do que seria o desenvolvimento do subdesenvolvimento, posto que todo o aparato político e econômico construído em torno da industrialização e em nome do desenvolvimento do país desenvolveu-se, essencialmente, à custa da superexploração e do empobrecimento da classe trabalhadora, que via nos baixos salários e na oferta ínfima de políticas sociais o caminho de sua degeneração.

Ainda conforme os registros de Sposati (1988), a DSS passa a se distanciar de sua ação inicial, pautada no atendimento dos “casos sociais”, para operar fundamentalmente através de entidades sociais conveniadas e, assim, torna-se um órgão mais voltado para a “programação e coordenação que de execução direta dos serviços”. Pouco depois, em 1966, o então prefeito Faria Lima criaria a Secretaria de Bem Estar Social (SEBES), enquanto uma nova setorização de trabalho na prefeitura. Segundo consta nos registros, a ideia de Faria Lima era a de descentralizar os serviços entendidos como de assistência social no município, incluindo as creches. Para Faria Lima, seria impossível a prefeitura administrar ou ofertar diretamente todos esses serviços, devendo a Sebes ser uma secretaria normativa, delegando às entidades o papel executor.

Como se nota, o lobby desta pasta repousava nas organizações comunitárias e sociais da sociedade civil, o que é reiterado por Paulo Maluf, que constitui como secretária do Bem Estar Social Suzana Frank, presidente e organizadora da FOS (Federação das Obras Sociais). A presença de Suzana Frank, embora representasse os interesses das obras sociais com que a Sebes operava, foi também o retorno da forma de poder desvinculada do saber assistencial. Sua trajetória marcava a ação voluntária de benemerência junto à colônia israelita. Tal caráter traz dimensões internas. São profissionais externos do corpo técnico que ocupam os cargos de direção. (SPOSATI, 1988, p. 270)

Nesse período, muitos técnicos do Serviço Social que atuavam na prefeitura e a própria Escola de Serviço Social passaram a ter divergências com os rumos que as ações governamentais vinham tomando. Pode-se dizer, portanto, que as estratégias adotadas para a política de assistência social hoje são essencialmente fruto de decisões políticas que, traçadas ao longo da história desta cidade, solidificaram um modelo de política pública pautado, em grande medida, na normatização e fiscalização, enquanto a oferta de serviços fica a cargo das entidades sociais conveniadas. Atualmente, a SMADS funciona sob a égide de um passado marcado pela priorização do desenvolvimento econômico em face do social.

Esse breve resgate histórico desmistifica a ideia de que a opção por este modelo de assistência social no município foi pensada com intuito de garantir maior eficiência e menos custos para o Estado. Como será tematizado adiante, a profissionalização para o trabalho já se apresentava como uma preocupação para o poder público, juntamente com a educação de base e o atendimento a crianças de 0 a 13 anos.

### ***3.3 O desenvolvimento dos cursos profissionalizantes***

Com base na pesquisa empírica realizada junto a cinco serviços de profissionalização e nas entrevistas com seus coordenadores, foi possível relacionar os cursos de profissionalização para o trabalho ofertados por cada um deles, de modo a compreender quais as áreas laborais têm sido selecionadas para a profissionalização, como funcionam os cursos, qual é a duração média, quem os ministra, quais são as formas de acesso e o número médio de usuários atendidos.

<b>Tabela 5 – Dados dos serviços/cursos de profissionalização</b>			
<b>ONG mantenedora</b>	<b>Cursos de Profissionalização</b>	<b>Duração</b>	<b>Nº de usuários atendidos</b>
<b>A</b>	Mecânica Industrial	6 meses	280

	Instalação elétrica residencial	6 meses	
	Computação gráfica	6 meses	
	Auxiliar Administrativo	6 meses	
	Suporte Técnico em Informática	6 meses	
	Formação de Agentes Socioambientais	6 meses	
	Informática	6 meses	
<b>B</b>	Jardinagem	2 meses	De 90 a 100
	Técnicas de produção de adubo	1 mês	
	Cuidadores de idosos	3 meses	
	Texturização e pintura decorativa	2 meses	

<b>C</b>	Mecânica Industrial	12 meses	420
	Eletroeletrônica	12 meses	
	Assistente Administrativo	6 meses	
	Designer gráfico	6 meses	
<b>D</b>	Cabeleireiro e Manicure	11 meses	240
	Gastronomia	11 meses	
	Assistente Administrativo	11 meses	
	Suporte técnico em informática	11 meses	
<b>E</b>	Web design	6 meses	120
	Cabeleireiro	6 meses	
	Assistente Administrativo	6 meses	



<b>Fonte: elaboração própria.</b>			

Com relação aos cursos, chama atenção o fato de que todas as organizações, independentemente do número de vagas, ofertam cursos muito similares no que tange às áreas laborais. Com exceção da organização B, que possui um enfoque voltado para a área ambiental de trabalho, as demais se caracterizam por transitar entre os cursos de Mecânica, Elétrica, Cabeleireiro, Informática, Design e Assistente/Auxiliar Administrativo – este último aparecendo no rol de cursos de quatro organizações.

Conforme foi possível observar no diálogo com os sujeitos entrevistados, a oferta de cursos profissionalizantes já possui trajetória de longa data, especialmente nas entidades mais tradicionais e antigas no município. Com exceção de B, que iniciou o desenvolvimento dos cursos em 2009, as demais incluem a profissionalização entre suas ações há mais de duas décadas. A entidade C, por exemplo, busca profissionalizar os sujeitos atendidos desde sua criação.

*“Desde que ‘C’ foi fundada, sempre teve essa ideia de profissionalização. Tanto que eles falam que o SENAI surgiu daqui. Foram alunos que estudaram aqui e fundaram o SENAI mesmo. Desde que ‘C’ foi fundado, em 1919, já tinha curso profissionalizante, mas naquela época acho que o de Mecânica tinha, estava em alta por causa da industrialização. Tinha o de Marmoraria, Marcenaria. Aí chegou uma época em que ‘C’ ficou dividido entre colégio particular e obra social. Eu sei que até 1992 era colégio particular também; eu entrei em 1994. De 1993 em diante deixou de ser colégio particular e ficou só obra social 100%, atendendo as crianças, o CCA. Desde que foi fundado tem profissionalização, é fato histórico mesmo. Mas eu conheço de 1994 para cá, até hoje”. (Entrevista C)*

A entidade C tem como principal característica o pioneirismo e, assim, transitou por entre diversas formas de ofertar a profissionalização, que vai desde a oferta através das ações de caridade até a interseção com a política pública, demonstrando ter passado por um claro processo de refuncionalização, de acordo com as demandas surgidas ao longo do tempo. Interessante perceber, também, a opção por tornar-se unicamente uma

obra social, nos anos 1990, em detrimento de um serviço particular, como é o caso do extinto colégio exposto pelo entrevistado. Em alguma medida isso pode ser explicado pelo fato de que a prefeitura, nos anos 1990, passou a apoiar o conveniamento também por meio dos cursos profissionalizantes.

Nota-se que, anterior à década de 1990, os convênios já estabelecidos também abarcavam a profissionalização, contudo, a partir de 1994 passou a existir uma modalidade própria para este tipo de serviço, chamada Qualificação Profissional, sendo alterada a nomenclatura em 2008 para CEDESP. Desse modo, as organizações que possuíam convênio para Qualificação Profissional tiveram seus contratos com a prefeitura renovados sob a nova modalidade.

#### ***3.4 Da instalação de cursos de profissionalização nas organizações mantenedoras***

Para os entrevistados, o início dos cursos e a necessidade de ofertá-los na organização foi justificada pela presença de uma série de demandas, estejam elas relacionadas aos próprios usuários, ao território em que se inserem ou mesmo ao mercado.

*“Aqui (iniciou) em 1994, faz vinte anos. Nós começamos com Corte e Costura. Nós temos uma marcenaria, tinha curso de gráfica – a gráfica era dividida em tipografia, blocagem e impressão. Só que a gente foi observando, como eu disse no começo, que o mercado é que regula o nosso conteúdo. A gente começou a observar que o menino ficava aqui um ano, seis meses, fazendo um curso de marcenaria e para ele era muito difícil porque: primeiro, era menor de idade; segundo, material de marcenaria é muito caro e com crescimento da marcenaria e o aparecimento dessas lojas grandes de móveis – que hoje tudo é informatizado –, a gente começou a observar que o nosso jovem saia só para apertar parafuso. Ele não usava aquele conceito, aquele conteúdo todo de transformar uma madeira, de fazer um móvel para uma casa. Ele ia apertar parafuso, virava um montador. E começou a ter menos demanda, não aparecia aluno. Com costura foi a mesma coisa. O nosso maquinário de gráfica é aquele antigo, alemão, aquelas maquinhas enormes em que você tem que pegar letrinha por letrinha e montar, só que*

*hoje é computação gráfica dispensa isso. Então, era uma coisa que a gente ensinava, mas não ia dar resultado enquanto crescimento para esse jovem no mercado, não ia agregar muita coisa. Então nós fomos mudando, entramos com a Padaria, a Confeitaria, a Gastronomia. Fomos inovando. Nós não tínhamos esse curso de Técnico Administrativo; era uma atividade de informática em que todos os alunos passavam, porque nós acreditávamos que a informática era importante – e ainda acreditamos – então eles têm que dominar. E isso já há vinte anos. Mas tinha um professor que dava essa aula, pegava os meninos, e falava: ‘meu maior sonho é de ter um curso só meu, ter uma turma só minha e ensinar assistente administrativo’, porque ele era formado em Administração. Aí depois de muita batalha, ele escreveu o projeto, conseguimos um curso de Assistente Administrativo. Como é um curso que demanda muita empregabilidade, é um curso que dentro de uma empresa ele pode trabalhar dentro de qualquer segmento, então é muito positivo. A gente foi ampliando e hoje temos cinco turmas de Assistente Administrativo”. (Entrevistado D)*

Nas entidades mantenedoras mais antigas de São Paulo, como é o caso da citada acima, é possível observar um interessante processo de transformações vivenciado pelas próprias entidades no intuito de se adequar às demandas impostas pelo mercado.

Como destacado nos capítulos anteriores, as transformações nas relações de produção e no mundo do trabalho alteram, ao mesmo passo, significativamente as demais relações sociais e, nesse caso, não deixou de afetar a oferta de serviços socioassistenciais e nem a atuação das organizações. Com o passar do tempo, foi necessário que mesmo entidades religiosas, e mais voltadas à benemerência, ganhassem tons de modernização. De fato, o aperfeiçoamento daquilo que é desenvolvido e ofertado para a população demandária constitui aspecto positivo do ponto de vista da qualidade e das necessidades sentidas pelos próprios usuários. Por outro lado, a máxima que aponta para a regulação dos serviços tendo em vista as necessidades do mercado, se torna preocupante no interior de uma política social. Há o reforço de uma ideia de proteção social voltada para garantir as condições necessárias para a inserção dos sujeitos no mercado de trabalho, em detrimento de promover a sua proteção e seu protagonismo. Este está associado à capacidade dos indivíduos de desenvolver habilidades e ocupar postos de trabalho para que não precisem mais depender da política social.

Do contato com cinco representantes de serviços de profissionalização, quatro expressaram essa tendência de modo muito enfático:

*“Acho que foi tudo uma questão de pesquisa. Por exemplo, quanto ao curso de Marcenaria e de Marmoraria, como São Paulo estava crescendo, você pode ver que muitos lugares aí na cidade, principalmente essas residências muito antigas os pisos são antigos. Marcenaria nem se fala. Conforme foi passando a década, isso foi perdendo o interesse, e você vê pelo número de pessoas que se inscrevem. Então, dá uma decaída muito grande de alunos. Você tinha uma turma com trinta alunos e de repente cai para 10, então o curso não está se tornando mais atrativo. Hoje, existe o curso de Marcenaria, mas serve mais para a criança fazer trabalhinho artesanal, tanto que fica só para o CCA. Hoje o que está em alta, no caso, é a Mecânica, um ramo que traz um bom retorno e daqui muitos saem para a engenharia; o de Elétrica, que muitos saem e vão estudar faculdade de eletrônica também, hoje tudo é equipamento eletrônico, então é uma demanda grande também. Na parte de Assistente Administrativo, muitos seguem para a parte de Administração, mas outros... tem aluno, por exemplo, que abriu sua própria loja, então ele consegue casar a administração com o próprio negócio. O de elétrica, se ele não conseguir trabalhar numa empresa, pode fazer manutenções, pequenas instalações, instalações residenciais ou se está desempregado faz um biquinho ali, arruma um chuveiro lá, faz uma fiação. A mecânica já exige um pouco mais, porque a pessoa tem que ter uma máquina, por exemplo. Precisa adquirir uma máquina para fazer um trabalhinho em casa, mas muitos alunos já compraram máquina para trabalhar em casa mesmo”. (Entrevistado C)*

*“Eles têm histórias diferenciadas. Por exemplo, a mecânica industrial. Nós estamos do lado do ABC, uma região historicamente de indústrias metalúrgicas automobilísticas. São Mateus durante muito tempo foi considerado um bairro dormitório de trabalhadores, que desde a década 60 e 70 trabalhavam no ABC. Isso ainda existe em parte, mas isso também fez surgir em São Mateus pequenas empresas metalúrgicas. Então, Mecânica tem a ver com esse histórico na relação com o ABC e com o surgimento aqui. Cursos como Instalações Elétricas Residenciais têm a ver muito com uma demanda crescente na região. Por ser essa região dormitório, ter muitas residências, uma densidade demográfica que vem aumentando, então existe uma demanda para este*

*profissional inclusive atuar como autônomo, prestando serviços residenciais. Os cursos de Auxiliar Administrativo, de Suporte Técnico em Informática e de Computação Gráfica são cursos já de outra geração, digamos que dá necessidade de oferecer para os jovens aqui da região oportunidades de se qualificar para as principais demandas do mercado no momento, que tem a ver com o comércio, que é a principal atividade comercial da região e com as novas oportunidades ligadas a tecnologias, sendo em uma região ou não. Então, por exemplo, o curso que é diferenciado como formação de agentes sociais ambientais, ele também observa que existe um nicho de mercado também importante, porque existe um grande número de projetos e de ONGs oferecendo postos de trabalho na região. A principal linha de ação para a estruturação destes cursos parte a partir deste mapeamento”. (Entrevistado A)*

Além da tendência de eleger o mercado como ente norteador dos serviços que serão oferecidos, é possível perceber que o trabalho informal, ou como dito acima, autônomo, pode ser considerado uma opção dentre as possibilidades do pós-curso. Outro detalhe que chama atenção refere-se ao grande número de “projetos e ONGs” existentes na região e que viriam a expandir os postos de trabalho. Hoje, as regiões com maior precarização de condições de vida concentram um número considerável de entidades não governamentais, sendo o aumento dos postos de trabalho um argumento também muito utilizado para justificar a existência das mesmas.

Nesse caso, há também a intenção de formar pessoal para atuar nas próprias ONGs, que consideram que, além de atuarem no campo da proteção social, ainda possibilitam nesse mesmo trabalho a geração de empregos. Inclusive, uma das áreas que vem se destacando ao lado da prestação de serviços socioassistenciais é a das organizações voltadas para o meio ambiente. O entrevistado B segue a mesma linha do entrevistado A, mencionando esse novo campo de atuação e trabalho.

*“Na verdade, nós temos a junção de fatores. O primeiro fator é o ambiental: a gente sabe que existe um campo de trabalho emergente, ou seja, existe oferta de trabalho e uma grande procura por mão de obra qualificada. Você tem, na verdade, a junção desses dois fatores. O chamado “segmento verde”: um campo relativamente novo que tem uma oferta de trabalho constante, uma boa demanda por mão de obra qualificada. Antigamente, as empresas procuravam por jardineiro, entre os próprios funcionários, e*

*havia aquela consulta informal: “Ah, você tem algum parente que veio da roça, que gostaria de trabalhar como jardineiro?” Era uma coisa muito informal. Hoje em dia não é mais assim. As empresas procuram pessoas qualificadas que tenham certificação, que tenham estudado para fazer jardinagem. Então você tem isso, você tem o mercado que mudou, um mercado que se tornou mais exigente, que quer uma mão de obra capacitada. E ao mesmo tempo você tem poucos lugares em São Paulo que formam. E, ao mesmo tempo, um terceiro fator, que aí junta a esses outros dois: que é o fato de que uma boa parcela de quem é usuário da rede de proteção social de São Paulo tem majoritariamente um histórico de vida profissional ligado à construção civil, a pintura, parte elétrica e tem competências manuais, sobretudo para trabalhar com manutenção. Então, não é uma coisa discrepante você pensar em uma pessoa que foi pedreiro, por exemplo, trabalhar com manutenção de jardim. Eu diria que são áreas afins. E aí você vê até que tem muita gente que veio do interior, que hoje está em situação de rua, que também tem essa vocação e essa experiência prévia com o trabalho braçal e serviços de manutenção, de jardinagem, de horta, de horticultura. Então, é a junção desses três fatores”. (Entrevistado B)*

As falas dos sujeitos entrevistados evidenciam a noção de proteção social que está intimamente ligada ao trabalho e às novas necessidades impostas à assistência social pelo predomínio do modelo Workfare, expressando uma preocupação em desenvolver cursos que tenham possibilidade de absorver mão de obra.

Em São Paulo, as organizações precisam mostrar, até mesmo em razão da disputa por editais que propõem conveniamento de serviços, que os cursos profissionalizantes ofertados encontram alguma correspondência com a realidade. Havia um nicho no mercado especialmente propício para absorver a mão de obra que por ventura estivesse qualificada nessa área. Entretanto, os cursos de maior visibilidade, ao que tudo indica, são aqueles voltados às áreas laborais de maior destaque na atual conjuntura, tais como Design e os ligados à Informática e Assistente Administrativo – esse último extremamente genérico.

A qualificação de mão de obra, como uma exigência do mercado, não é nenhuma novidade no campo da proteção social, bem como não é recente. Além dos relatos que contextualizam o início do desenvolvimento dos cursos profissionalizantes,

Sposati (1988) menciona que, já na década de 1960, um curso sobre “Problemas sociais da cidade de São Paulo”, ao qual compareceram arquitetos, engenheiros, economistas e médicos do funcionalismo municipal atestou, entre outras coisas, a necessária “criação de recursos de capacitação do subproletariado, como treinamento rápido de mão de obra e programas de educação de base”. A ideia inicial, inclusive, era de que a própria prefeitura, por meio de centros comunitários distritais, realizasse cursos de adestramento de mão de obra, porém essa iniciativa, durante a ditadura militar, permaneceu no plano das ideias. Foram as entidades sociais, através de convênios, que seguiram desenvolvendo tais ações na comunidade.

Ainda no que tange aos dados apresentados na Tabela 5, sobre o número de pessoas atendidas em cada curso, notou-se que as turmas comportam entre 15 a 30 pessoas, de acordo com a especificidade dos cursos e da disponibilidade operacional da mantenedora para desenvolver o serviço conveniado.

*“Esse semestre a gente está com uma demanda de 420 alunos. São dois períodos, manhã e tarde. Uns 210 de manhã e uns 210 à tarde. A quantidade de alunos não pode variar porque tem as salas de aula com número limitado, por exemplo, a sala com 25 computadores eu não posso colocar 26 pessoas, senão um aluno fica sem computador. Aí é claro que no decorrer do semestre esse número cai um pouco, em muitos casos devido à necessidade particular: a mãe ficou doente, teve que trabalhar. Alguns falam: ‘ah, não me identifiquei’, ‘tudo bem, volta aí e faz outro curso’. Às vezes é aquilo que eu falei, o pai obriga mas o aluno não se identifica. Mas aí a gente fala: ‘se você não se identificou com esse curso, tem outros, volta aí’. Eu lembro uma vez que a gente preencheu a matrícula de uma mãe e ela esqueceu de preencher o curso e o período. Nós falamos: ‘seu filho esqueceu de preencher o curso’, ah! não, coloca qualquer um aí, é só pra tirar ele da rua”. (Entrevistado C)*

A fala do entrevistado acima, assim como de alguns outros, revela que há preocupação por parte dos coordenadores em acompanhar as dificuldades do aluno. Provavelmente, a experiência tenha revelado a esses coordenadores que a população de renda mais baixa conta com ínfimos recursos para enfrentar as dificuldades cotidianas da vida, a exemplo de doenças. Adotar formas flexíveis de gestão, que levem em conta as

dificuldades familiares e pessoais, é uma exigência que se coloca para que os usuários possam cumprir seus objetivos sem que a precariedade seja ampliada.

*“Nós temos uma média de 25 por turma, por período. O cabeleireiro tem 50, 25 de manhã e 25 à tarde. Hoje, nosso convênio é de 240 alunos. Claro que às vezes passa um pouquinho, mas é uma contrapartida da organização. Às vezes são dois a mais por turno. Por quê? Porque tem o que nós chamamos de “movimento social do jovem”. O que é esse movimento social do jovem? De repente o pai e a mãe estão desempregados e ele precisa trabalhar para ajudar na família. Então o que acontece? Ele não vai abrir mão da escola, vai abrir mão do curso porque ele sabe que lá na frente ele pode tentar de novo. Então geralmente a gente coloca uns dois a mais porque é uma reserva. Claro que se ficarem todos, seria ótimo, mas às vezes um ou outro sai, não conheço nenhum lugar que não tenha um número mínimo de evasão e não somos diferentes”.*  
(Entrevistado D)

Embora a evasão seja um aspecto recorrente em meio aos serviços públicos, é importante salientar que entre as famílias que vivem em maior precariedade, as intercorrências ao longo da vida levam ao afastamento da participação, seja da própria escola ou dos serviços socioassistenciais, principalmente aqueles direcionados para os usuários mais jovens. Como consta nas falas, o adoecimento ou o desemprego dos familiares faz com que os jovens muitas vezes abandonem os serviços para se dedicar a suprir as necessidades da família. Contudo, não se percebe, através das falas, uma contrapartida da entidade frente a essas intercorrências. Dessa forma, questiona-se qual o suporte oferecido pela política de assistência social frente a essas situações na vida dos jovens que evadem dos serviços? Se não há a garantia de direitos justamente nesses momentos de maior necessidade, tem-se um claro exemplo da reprodução da pobreza e da condição de subalternidade. Ao final da fala do Entrevistado C, é perceptível que os pais tentam evitar a reprodução da atual condição quando buscam espaços construtivos dos quais os filhos possam fazer parte.



### ***3.5 Precedência de estudo de demanda no mercado de trabalho para definição dos cursos a serem ofertados***

As entrevistas, além de buscar resgatar elementos sobre a decisão de ofertar os cursos profissionalizantes na instituição, buscou caracterizar a presença de estudo de mercado para orientar o tipo de curso a ser ofertado.

*“Nós não temos uma pesquisa dirigida. Não tem uma pesquisa organizada. Agora, tem uma relação, diálogo contínuo com a comunidade local e a inserção da nossa equipe, da nossa organização num conjunto de espaços de discussão social, de elaboração de políticas públicas. Então, nós compomos o Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes, compomos os Conselhos da área ambiental local, compomos o Núcleo de Desenvolvimento Econômico e Sustentável. Então, a nossa interação com os Conselhos, fóruns e redes que discutem a região de desenvolvimento, que discutem a elaboração de políticas públicas, eu entendo que é a principal forma pela qual vamos mapeando a realidade e as necessidades dessa realidade. (...) com as pessoas foi a primeira coisa que eu coloquei nessa relação próxima com a comunidade, mas como esses sujeitos coletivos que também estão analisando e pensando a região”.* (Entrevistado A)

Percebe-se pelas informações do Entrevistado A que há uma interessante noção de pertencimento à política social do município, não apenas pelo conhecimento que demonstra dos pressupostos legislativos da assistência social, mas também quando aponta para a necessidade de envolver os sujeitos que ocupam o território na construção dos serviços oferecidos, conforme prevê a PNAS-2004.

*“Sim, a gente fez um levantamento junto à rede de proteção social e junto às empresas do entorno que poderiam ser contratadores em potencial. Então, identificamos as duas demandas: a demanda por contratação de pessoal e a demanda dos usuários de abrigo, de Centros de Acolhidas por trabalho. Sobretudo na área de manutenção, serviços de texturização de paredes, que eu já citei, e a jardinagem”.* (Entrevistado B)

*“Em muitas empresas que estão aqui na cidade de São Paulo. Por exemplo, tem uma metalúrgica aqui no Bom Retiro que eu nem sabia que existia. Quando todo mundo*

*fala em Bom Retiro, o que vem na cabeça? Loja e questão de roupa, mas existem empresas metalúrgicas para fazer os botões que vão nas roupas das confecções. Essa parte de zíper e essas coisas têm empresas que trabalham aqui na região e já chegaram a contratar alunos nossos também, inclusive meninas. A última contratação que eles fizeram, contrataram cinco meninas. E aqui em São Paulo, o aluno saindo aqui da instituição, ele pode pegar esse curso que ele fez aqui e aprimorar num SENAI, ele pode aprimorar nas faculdades que tem em volta da gente aqui, ele pode dar prosseguimento nesses estudos. Apesar de muitas indústrias terem partido aqui de São Paulo, isso é um agravante também”. (Entrevistado C)*

*“Sim, tem que ter um estudo, não é da nossa cabeça. A gente tem que ter alguma coisa concreta e provar realmente que isso é importante. E graças a Deus está dando certo”. (Entrevistado D)*

Ao contrário do Entrevistado A, os Entrevistados B e C registram que identificam as demandas prioritariamente com base nas necessidades e oferta de trabalho das empresas localizadas no entorno das organizações. Como será melhor identificado na seção seguinte, o contato dessas entidades com os empregadores de mão de obra do mesmo território onde operam tem sido intenso, o que de certa forma acaba sendo uma estratégia bastante cômoda para os contratadores, à medida que têm à disposição uma mão de obra minimamente qualificada e barata, sem dispendir custos com a qualificação, já que o Estado tem se empenhado de muitas formas em garanti-la. A prerrogativa do Estado mínimo, como se nota, é utilizada apenas quando há conveniência.

Há ainda outros entendimentos:

*“É feito um levantamento da demanda da região, a procura por cursos pela própria comunidade. E houve a necessidade de oferecer esses cursos. Mas a demanda tanto chega aqui, como na assistência social, no CRAS que a gente chama. Então a procura é muito grande. A partir do momento que eles dão assistência social para a família e veem que tem um adolescente com a necessidade de estar inserido em um curso profissionalizante porque não tem acesso”. (Entrevistado E)*

Nessa questão específica, o levantamento da demanda para o Entrevistado A está mais centrado no diálogo com a rede de serviços socioassistenciais e com a população

local, para os Entrevistados B e C a busca de parcerias com as empresas privadas é uma forma de encaminhar a questão. No entanto, para os Entrevistados D e A, como será observado adiante, a interlocução com as empresas é primordial. Já o Entrevistado E não expressou com clareza em sua entrevista como os tipos de cursos são estabelecidos, posto que a procura pela população não é o que necessariamente direciona a escolha das áreas laborais mais pertinentes para absorção no mercado de trabalho, embora demandas por ela trazidas sejam um importante indicador. Nessa mesma entrevista identificou-se, porém a tendência que aparecerá de modo predominante na relação com o poder público, qual seja, o não reconhecimento pela organização mantenedora conveniada de seu pertencimento à política socioassistencial do município. O entrevistado usa da diferenciação entre o “aqui” e o “lá na assistência social, no CRAS”, denotando um sentido de não pertencimento àquela assistência social proposta pela PNAS, o que pode ser entendido como um grave entrave em um município que depende quase exclusivamente das entidades do terceiro setor para oferta de serviços socioassistenciais.

### ***3.5 Formas de acesso dos usuários aos cursos de profissionalização***

As formas típicas de acesso dos usuários aos serviços socioassistenciais são a procura espontânea, por encaminhamento do CRAS ou CREAS, pela busca ativa, pelo encaminhamento dos serviços que compõem a rede socioassistencial e, até mesmo, por encaminhamento das demais políticas públicas. De acordo com os entrevistados o encaminhamento de usuários por serviços da rede é uma forma comum de acesso, porém o que prevalece é a procura espontânea dos moradores do território onde os serviços estão inseridos. Nesse contexto obteve-se repostas como:

*“Os alunos chegam pela divulgação que é feita na rede de proteção social, nos CAPS, nos Abrigos, nos Centros de Acolhida, também nas escolas que estão aqui no entorno e são parceiros na hora da divulgação. Aliás, eles chegam não só desses equipamentos que eu descrevi agora, mas também da Fundação Casa, jovens em liberdade assistida”. (Entrevistado B)*

*“Tem diversas formas. Muitos vêm de outras instituições, e esse contato de instituição para instituição acaba gerando esse canal. Muitos vêm encaminhados até pela prefeitura, pelo SASF. E acho que o mais forte nosso é ‘boca a boca’. Nossa propagando de boca a boca é muito intensa. Muitos colegas falam que estudaram lá naquele serviço e um vai indicando para o outro. A gente está na geração aqui que já tem filhos, netos estudando aqui. (...) E eu entrei dessa forma. Um colega meu, que estudou comigo na época, indicou. Nossos pais trabalhavam na mesma empresa, aí ele conversando com meu pai falou: ‘fala para o seu filho ir lá...’. Aí tinha que fazer uma provinha para entrar naquela época, em 1994, e eu fiz e entrei.” (Entrevistado C)*

*“A maioria acaba vindo de boca a boca, de um falou para o outro. Tenho várias demandas, tem CRAS, Fundação Casa, Liberdade Assistida, tem CAPS”. (Entrevistado E)*

Percebe-se que para o Entrevistado B – muito provavelmente por trabalhar em um serviço que oferta cursos profissionalizantes há menos tempo – o acesso ocorre essencialmente por meio da divulgação na rede socioassistencial. Para os Entrevistados C e E, mais tradicionais na região em que atuam, os usuários buscam os cursos de forma espontânea, referindo-se à mantenedora sem fazer vínculo com a oferta governamental daquele curso, o que amplia o poder local da mantenedora. Por outro lado, os Entrevistados A e D também se caracterizam pelo longo tempo de atuação no território, mas destacam-se pelas formas mais elaboradas de divulgação e de seleção dos usuários:

*“Nós temos um processo. Os nossos cursos hoje são semestrais, e nós fazemos, portanto, dois processos de divulgação e de inscrição abertos, fazemos a maior divulgação possível, no esforço de que toda a comunidade no perfil de faixa etária, principalmente que tenha interesse, possa tomar conhecimento e se inscrever. Esse tipo de serviço tem uma diretriz da Prefeitura que tem como foco distrital. Então, de fato o nosso foco são moradores do distrito de Iguatemi. Nós expandimos, procuramos divulgar para toda a região da subprefeitura de São Mateus que atende para os dois distritos São Mateus e São Rafael, mas somos muito procurados também pelos moradores da Cidade Tiradentes, talvez pela escassez de outras oportunidades lá. Nós não restringimos para a região, mas nós colocamos como critério de prioridade a população moradora no distrito de Iguatemi. Quanto ao encaminhamento de jovens é comum recebermos, mas*

*não do CRAS, e sim de outros serviços como CCAs, que atendem até 14 anos. E a ideia de que eles possam ter uma continuidade, tendo o interesse, sendo motivado. Então, sim, na expectativa da continuidade e da complementariedade da política de assistência, eles terão prioridade. Internamente, por exemplo, os próprios jovens que passam pelo CJ têm prioridade nos cursos. (...) Nós temos um nível de procura no mínimo o dobro o número de vagas, ou um pouco mais. E nós não aplicamos provas, nós aplicamos os critérios prioritariamente da própria assistência social, nós resumimos no sentido de identificar quem mais deseja e quem mais precisa. Então por meio de análise da ficha de entrevista individual, nós temos em média aqui 800 inscritos por semestre e fazemos um trabalho de equipe de entrevistar todos, no caso dos adolescentes e o responsável”. (Entrevistado A)*

Além do processo de divulgação, o Entrevistado A chama atenção pelo número de usuários inscritos para participar dos cursos, sendo 800 por semestre, certamente a procura mais elevada entre todos os serviços pesquisados. Como o próprio sujeito entrevistado aponta, metade da procura precisa ser descartada a cada semestre. Por certo, em função da grande procura pelos cursos profissionalizantes oferecidos, a organização passou a realizar uma espécie de processo seletivo, em que avaliam quem mais deseja e quem mais precisa. Embora a assistência social esteja pautada na lógica do para quem dela necessitar, a seleção de usuários para participar de serviços, grupos e programas se tornou algo recorrente, em especial nos programas de transferência de renda. Assim, a demanda elevada versus os limites de financiamento faz com que as próprias equipes tenham que selecionar os usuários. Isto é, além da focalização presente na escolha entre os mais pobres, ainda é preciso verificar o nível de interesse dos mesmos, se serão usuários empenhados e promissores. Nesse viés, o mesmo ocorre com o Entrevistado D, porém a partir de uma perspectiva voltada para o direcionamento de habilidades:

*“Hoje é uma coisa bem natural de eles virem procurar, até depois do processo vir deixar o nome aí para quando abrirem as inscrições. Hoje é natural porque de boca em boca os alunos acabam fazendo a divulgação. Claro que nós temos também, como em outubro, que nós já começamos a fomentar essa divulgação. Então, nós vamos às escolas, fazemos uma faixa e colocamos aqui, quais são os critérios para vir fazer a inscrição, o que precisa de documento, e aí nós vamos, junto com alguns usuários, que*

são os alunos, e vamos nas escolas aqui do entorno. Vamos no ensino médio, que o público maior aqui é o ensino médio, até porque o ensino fundamental nem sempre tem a idade, eles nem sempre tem 15 anos, tem alguns que até vem, que estão atrasados na escola e vem. Então nós divulgamos. Nós fazemos também uma feira; tudo isso que eles fazem durante o ano, eles criam algumas atividades interativas, com jogos, para trabalhar a questão do que é o RH, o departamento pessoal. O outro professor de suporte cria um computador gigante junto com os alunos; o cabeleireiro geralmente vai junto às escolas fazer um atendimento, sem ser o corte, vai fazer uma escova, uma trança, uma esmaltação artística. Então, quando nós fazemos essa feira interativa de profissões, isso já traz o jovem. Então lá na feira mesmo ele já procura saber: 'Ah, que legal, eu quero fazer!'. Então ele já ganha o panfleto com as orientações e ele vem. Quando ele vem pra cá, ele é recebido pelos alunos que já estão. Os alunos é que fazem a triagem. Qual é essa triagem? A verificação se estão todos os documentos ali. Se estão todos os documentos, beleza. Os outros alunos do suporte técnico montam uma rede, então eles já fazem a inscrição informatizada. E nós, os técnicos, ficamos em salas, três ou quatro técnicos em uma sala, onde você fez a inscrição e onde alguém traz você para mim e nós vamos fazer uma entrevista. E dessa entrevista eu vou tentar entender o porquê você de você querer fazer esse curso. Tanto é que nós não chamamos de processo de seleção, nós usamos uma sigla chamada PDH. O que é PDH? É o processo de direcionamento de habilidades. Eu vou conversar com você e saber o porquê você quer fazer o curso. Você vira para mim e fala: "Eu quero fazer Suporte Técnico". 'Ah, legal. O que você sabe de informática, tem algum conhecimento?'. 'Não, não tenho... na verdade, eu detesto computador'. "Então o que te levou a ter esse desejo?'. 'Ah, meu pai. Meu pai diz que é bom e dá dinheiro'. 'Ah tá, mas eu estou vendo aqui que você tem 19 anos, e é muito legal ouvir o pai, mas e você? Qual o seu desejo? Você já trabalhou? Já trabalha?'. 'Não, trabalhar eu nunca trabalhei, mas eu quero. E eu ajudo muito a minha mãe'. 'Ah é? E o que sua mãe faz?'. 'Minha mãe faz bolo, eu já sei confeitar, eu faço pasta americana, eu faço cupcakes, faço um monte de coisas'. 'Poxa, e você gosta de fazer isso?' 'Ah eu gosto'. 'Então por que você não faz gastronomia? Tem mais a ver com o que você gosta'. 'Ah, mas e o que meu pai vai falar?'. 'Pensa assim: é você quem vai fazer o curso, é você quem tem que estar feliz no curso que está fazendo. E se precisar conversar com o seu pai, conversa, afinal você já é um homem de 19 anos, mas

*se precisar a gente bate um papo'. Ai ele fica na gastronomia e se dá muito bem".*  
(Entrevistado D)

No caso da organização D, a procura espontânea dos usuários se dá em grande medida pelo trabalho de divulgação que é realizado anualmente. A proposta de interagir com as escolas do território é interessante do ponto de vista da intersectorialidade, assim como a realização de uma feira aberta com intuito de apresentar os cursos, iniciativas que também podem fomentar a criação de espaços coletivos na comunidade.

Nota-se, ainda, que na organização D alguns recursos ligados aos conhecimentos em Recursos Humanos são utilizados no momento da seleção dos usuários. Entretanto, o entrevistado D não usa a nomenclatura processo de seleção, mas sim processo de direcionamento de habilidades. Cabe registrar que ao longo da entrevista ficou muito evidente a utilização, pelas organizações A, C e D, de um discurso baseado no empreendedorismo e no desenvolvimento de capacidades individuais como possibilidade de ascensão social, em uma linha convergente com o pensamento liberal de Amartya Sen, de desenvolvimento como liberdade.

### ***3.6 Certificação dos cursos***

A questão da certificação dos cursos passou a compor as análises a partir de uma indagação simples e objetiva: Quem certifica e quem está habilitado a certificar?

É fato que ao realizar o curso, surge a necessidade de certificação para comprovar o tempo despendido com a profissionalização, mas também para deixar registrado, oficialmente, a aquisição das novas habilidades. Afinal, não basta ter acúmulo de “capital humano”, é preciso comprová-lo perante os futuros empregadores. Segundo divulgado pelo SENAI – um dos emissores de certificação profissional – “a Certificação Profissional é um processo de reconhecimento formal de que uma pessoa possui a competência e a qualificação necessárias para o exercício profissional em determinado campo de atividade”.

Para o SENAI, a certificação profissional se faz cada vez mais importante frente à inserção no mundo produtivo, visto que os trabalhadores carecem de reconhecimento por suas habilidades. O reconhecimento, nesse caso, traria vantagens tanto na ocupação de postos de trabalho como implicaria a melhoria dos salários daqueles sujeitos mais qualificados e certificados, logo, para o SENAI certificação profissional é inclusão social. Essa premissa parte de um pressuposto já discutido anteriormente, em que se acredita na formação e no nível educacional como uma das principais causas para a perpetuação da pobreza e dos baixos salários. Mais do que atribuir a responsabilidade pela condição de pobreza aos indivíduos, a disseminação desse pensamento acaba por encobrir e fragmentar as reais causas da “questão social” no país.

Nesse sentido, as organizações assistenciais mantenedoras de convênios para a execução de serviços de formação profissional se deparam com o imperativo da certificação de seus usuários. Das cinco organizações participantes do estudo, todas fornecem certificação ao término dos cursos, ainda que esta política pública não seja apta para emití-la. É curioso notar que de acordo com a informação dos Entrevistados A, D e E, os certificados são concedidos juntamente com a SMADS.

*“Sim, tem uma certificação. A própria organização emite o certificado e assina em parceria com a Prefeitura”. (Entrevistado A)*

*“Temos parceria com o SENAI. O de Mecânica, por exemplo, tem o [certificado] de Mecânica nosso e o do SENAI, porque os nossos cursos são reconhecidos por eles também. Tem dois certificados literalmente”. (Entrevistado C)*

*“Temos a certificação da própria organização que sempre existiu e nele está o logo da Prefeitura, pois a organização e a Prefeitura assinam juntas. E os cursos de Administração e Suporte Técnico, além desse certificado da organização recebem outro certificado do SENAI”. (Entrevistado D)*

*“O certificado de conclusão, de 400 horas semestrais e assinado pela organização e pela assistência social”. (Entrevistado E)*

Como se pode verificar, alunos de alguns dos serviços de profissionalização podem contar com dupla certificação em alguns cursos, como é o caso dos cursos de



Mecânica, Assistente Administrativo e Suporte Técnico, que são reconhecidos pelo SENAI.

Verifica-se que quem certifica o aluno como apto na ampla maioria dos cursos são os próprios serviços ou sua mantenedora, todavia, eles não têm autoridade institucional para tal formalidade, que é própria da área de educação. Ainda pior é quando a SMADS igualmente assina a certificação, pois também não tem autoridade institucional para tanto. O que deve ser fornecido é uma declaração de que o aluno frequentou o curso, mas não o atestado de sua aptidão. Essa situação não parece ser adequada para que a assistência social aplique recursos públicos em cursos para os quais ela não tem autoridade para conferir a aptidão dos alunos. No caso de contar com o aporte do Sistema SENAI de Certificação de Pessoas – que o faz a partir de normatizações específicas da ABNT<sup>16</sup>, seria mais lógico que o próprio SENAI conveniasse a execução de tais cursos responsabilizando-se plenamente pela atividade e sua avaliação. Não seria preciso fazer uma grande digressão para concluir, portanto, que a política de assistência social não é órgão autorizado nem especializado para certificar pessoas – ela tão somente tem agregado entre seus princípios a lógica de que a subalternidade dos indivíduos pode ser alcançada através de melhores condições de preparo frente à concorrência no mercado de trabalho.

Melhorar o nível educacional e investir no aprimoramento em alguma área laboral, de modo geral, pode beneficiar positivamente os indivíduos, entretanto, não contribui para a redução acentuada das desigualdades, haja vista que a precariedade da educação e o nível de qualificação profissional não se constituem causas da desigualdade social, mas sim consequências.

Por outro lado, nota-se que há uma preocupação por parte dessas organizações em tornar os cursos mais efetivos possíveis, ou seja, que possam de fato ser úteis em alguma medida para os usuários na colocação no mercado de trabalho. Tal preocupação é percebida com base na estruturação dos cursos, que pretendem ter uma carga horária mais prolongada – com exceção de B, em que o mais longo possui apenas três meses –, assim como buscam educadores aptos para ensinar sobre cada área laboral.

---

<sup>16</sup> A norma que estabelece os requisitos para os Organismos de Certificação de Pessoas é a ABNT NBR ISO/IEC 17024:2013.

*“A equipe toda aqui pela forma de convenio é contratada pela organização então são funcionários que nós procuramos identificar a partir de um perfil que traga a formação e conhecimento técnico, vivência no mercado de trabalho e compromisso social”. (Entrevistado A)*

*“São profissionais contratados para realizar este trabalho. São, no caso da jardinagem, biólogos, agrônomos e gestores ambientais. No caso da texturização é um profissional da área de construção civil. Produção de adubos também, é um profissional com o perfil que já descrevi, um de biologia e agronomia. No caso de cuidadores, você tem uma equipe multidisciplinar porque tem Serviço Social que aborda o assunto, e ainda o gerontólogo”. (Entrevistado B)*

*“São todos educadores. Tem uns que são formados na área e outros não. Por exemplo, eu sou gerente de serviço, mas sou formado em Mecânica. Mas a maioria que está ingressando é nível superior, porque não é exigido. Uma parte é exigida e na outra, não. Muitos educadores que são contratados atuam na sua área principal, como o professor de Elétrica é formado em Elétrica, o outro de Mecânica”. (Entrevistado C)*

*“São pessoas com especialidade naquela aérea. Por exemplo, para dar o curso de Técnico Administrativo, a pessoa tem que ter feito curso superior em Administração. Para dar aula de cabeleireiro, tem que ser uma cabeleireira. Claro que nesse caso não precisa ter ensino superior, mas tem sempre que estar ligado à área. No curso de Gastronomia não é um cozinheiro, mas é uma pessoa ligada à área de Gastronomia. Nossa professora é técnica, ela teve formações em vários lugares e onde se aperfeiçoou, ela “manja” mesmo. Tem até um “pezinho” da questão nutricional também que ela ensina para a turma”. (Entrevistado D)*

*“Os educadores específicos da área, formados na área. O cabeleireiro é formado, o webdesigner tem curso e a Administração também”. (Entrevistado E)*

Os educadores, como são chamados, compõem o quadro de trabalhadores contratados pela entidade. Como exposto pelo Entrevistado C, a formação de nível superior não é exigida, mas o educador precisa necessariamente ser habilitado na área em que ensina. Assim, as entidades priorizam no momento da contratação não somente o conhecimento técnico, mas a vivência no mercado de trabalho, para que os educadores

possam orientar os usuários também sobre as estratégias mais adequadas e eficazes de sobrevivência no competitivo mundo do trabalho.

### **3.7 Presença de Avaliação dos resultados dos cursos**

Dentre a base de organização do Sistema Único de Assistência Social está previsto a formulação e a implantação de um sistema de monitoramento e avaliação, com o objetivo de promover novos patamares de desenvolvimento da política de assistência social no Brasil. Reunir informações e sistematizar as avaliações dos serviços prestados constitui-se em tarefa dos três entes federados (o âmbito municipal, estadual e federal). A partir desse conceito, indagou-se aos sujeitos entrevistados se a entidade socioassistencial da qual faziam parte possuía instrumentos de avaliação sobre a efetividade dos serviços/cursos oferecidos, qual o resultado obtido na colocação dos usuários no mercado de trabalho e, nessa conjuntura, qual seria a área laboral que apresentava menos dificuldade na empregabilidade dos usuários.

Com relação à efetividade dos serviços, apenas o sujeito D verbalizou ter uma avaliação sistemática:

*“Eu tenho planilhas com o contato de todos os alunos. Quando surge uma oportunidade aqui, por exemplo, num restaurante, eu vou lá e faço um filtro com todos da Gastronomia e chamo para bater um papo e faço uma cartinha de encaminhamento. Depois a empresa me dá um feedback de quem ela contratou. Aí já alimento lá [a planilha] de quem está contratado e onde, fazendo o quê. Os outros que ficaram eu encaminho para outro lugar. É assim que faço. “Ah, mas eu não estou a fim de trabalhar, eu entrei na faculdade e estou fazendo Administração”. “Tranquilo, você quer continuar a faculdade? Ótimo.” Acho que é válido, mas eu coloco lá “No momento está fazendo Administração e não pretende trabalhar”. “Ah, eu não fui naquela entrevista porque eu acabei de ter um bebê”. “Beleza, eu coloco lá”. Eu pretendo chegar em 80% [de colocação do mercado de trabalho] até junho. Agora, de junho em diante, eu não deixo de encaminha-los. Alguns precisam amadurecer mais, bater um pouco a cabeça sozinhos. É legal quando eles vão sozinhos atrás de emprego, tem muitos que conseguem*

*e isso é legal, mas outros precisam amadurecer algumas coisas e acabam voltando e a gente encaminha. Mas, do meio do ano para lá eu começo a fazer o monitoramento daqueles que foram encaminhados. Eu vou visitar as empresas, vou visitar empresas novas, buscar outras parcerias que possam agregar aqui dentro”. (Entrevistado D)*

*“Eu tenho um instrumental em que eles [as empresas] têm que me dar um feedback para saber como esses caras estão, tanto na parte técnica quanto na parte postural. Uma ou outra empresa tem certa dificuldade, passam para mim, aí eu me coloco à disposição: “quer que eu faça uma intervenção com esse jovem? Eu marco e bato um papo com ele aí”. “Ah, mas ele sai seis horas”. “Tudo bem, eu espero ele aqui até as oito e converso com ele”. Aí eu dou uma boa conversada com ele, explico o que está acontecendo e a partir daí ele volta para a empresa de boa, isso acontece muito (...) Eu quero bater o meu recorde. O máximo que eu cheguei foi 68% [na colocação no mercado de trabalho], eu quero chegar a 80%, mas vamos ver, eu consigo. Mas isso até junho, porque até dezembro é fácil. Por quê? Porque é inerente do ser humano ter que trabalhar, não é? Vai vir a necessidade e o cara vai ter que trabalhar. Então, para mim não é vantagem dizer que até dezembro vou ter 100% trabalhando, porque é óbvio que vou ter. Mas, para mim, é uma questão de pôr agora, que está fresquinho. E enquanto eles estão com vontade também, né?”. (Entrevistado D)*

O acompanhamento aos usuários e às famílias que passam pela instituição constitui parte fundamental do trabalho desenvolvido na assistência social, no sentido de promover o acesso a direitos, o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, o encaminhamento a outras políticas públicas etc., entretanto, e como é possível perceber através dos depoimentos, o acompanhamento a partir da profissionalização para o trabalho se dá numa perspectiva distinta daquela que deveria ocorrer na prática. Há um monitoramento daqueles que foram encaminhados, mas a partir da atuação dos usuários dentro das empresas que os contrataram, uma espécie de agência de emprego mas que garante um acompanhamento, ou vigilância, após a realização do curso. A segunda fala se enquadra especialmente naquilo que Mestriner (2012) caracteriza como filantropia dos anos 1930, marcada pelo disciplinamento moral e social do pobre, tornando-o harmonizado com os interesses patronais e visando afastá-lo da “vadiagem”.

Já a entidade A, embora não possua uma sistemática tão elaborada quanto a do Entrevistado D, igualmente realiza o acompanhamento dos jovens aprendizes, no Programa de Aprendizagem.

*“Nós temos hoje 10 empresas que são parcerias no Programa de Aprendizagem, e que todo ano recrutam jovens nossos para contrato de um ano na condição de aprendiz. Ainda é um número pequeno porque essas 10 empresas absorvem cerca de 50 jovens por ano. E estes, à medida que depois tem contrato com a empresa, estarão vinculados a nós, durante um ano, e faremos um acompanhamento na empresa e uma vez por semana eles estarão aqui conosco, porque fazemos um trabalho de formação continuada. Essa tem sido a nossa principal ferramenta de percepção desses jovens no mercado de trabalho. A forma como as empresas reagem ao processo de seleção, como elas valorizam as repostas que esses jovens dão, o contato que nós temos com essas empresas e com os jovens que foram contratados por elas depois do Programa de Aprendizagem e, em alguns casos, até a duração dessas parcerias. Por exemplo, nós temos o Banco “X”, que é um banco americano e que em 2000 fizemos nossa primeira experiência piloto e, em 2012, começamos a ter aprendizes e temos até hoje, a cada ano um grupo novo. Temos aprendizes que trabalham hoje no banco, foram contratados. A partir da satisfação dessa relação, nos colocamos para dialogar com outras empresas. Por exemplo, a Nextel, quando começou a desenvolver essa área de responsabilidade social e tinha a intenção de desenvolver um programa de aprendizagem, eles vieram buscar conosco, trabalharam a partir de jovens selecionados aqui e desenvolvemos, junto com eles, o que hoje é programa de aprendizagem deles. Então, por meio do Programa de Aprendizagem, que nos permite um diálogo contínuo com um grupo de empresas e sempre abrindo para outras. Eles nos dão um pouco essa percepção, de onde precisamos ajustar, o que precisamos incrementar, mas também do que precisamos valorizar e que estamos no caminho certo. Embora não sistematizado, diferente de outras escolas em regiões centrais que atendem jovens de vários cantos da cidade, a região onde está o nosso público prioritário permite uma relação de cotidiano, de jovens e ex alunos que vêm nos visitar, que interagem por meio das redes sociais e que nos dão feedbacks importantes daquilo que precisa melhorar, mas sinalizando que estamos no caminho acertado. Que dizer, que aquilo que temos ofertado de fato faz diferença na vida*

*deles, inclusive, no aspecto do desenvolvimento profissional. Mas a gente aposta que quer fazer mito mais no aspecto pessoal e da cidadania deles”. (Entrevistado A)*

Atualmente, a “responsabilidade social” nas empresas é uma estratégia que garante mais benefícios para a empresa do que para a sociedade. Além da isenção fiscal, o contato direto dessas grandes empresas com as entidades socioassistenciais é uma forma rápida e eficiente de adquirir mão de obra a baixo custo. Não sem motivos os programas denominados de “aprendizagem” ou “jovem aprendiz” são caracterizados por priorizar jovens de baixa renda. Nota-se, portanto, que até mesmo na oferta de oportunidades se faz uma distinção entre os jovens pobres daqueles que não são. As oportunidades para o jovem mais abastado estão em cursos de graduação disputados nas universidades públicas ou particulares de renome, enquanto as oportunidades para os jovens pobres estão nos cursos profissionalizantes e nos programas de aprendizagem em empresas (com possibilidade de contratação, a depender do mérito).

Outro aspecto preocupante diz respeito ao ajuste das ações da entidade com base no diálogo com as empresas. Ora, se a ampla maioria dos serviços prestados por essas entidades é financiada com verba pública e regida por diretrizes nacionais, não seriam o conjunto dos usuários e da população local os únicos termômetros confiáveis para medir o trabalho que vem sendo realizado? O contato com essas empresas “parceiras” pode contribuir, no máximo, para medir a qualidade do conteúdo técnico passado nos cursos, mas jamais deve significar um indicador para direcionar o trabalho na assistência social.

Com exceção do serviço E, cujo representante entrevistado nada mencionou a respeito, todos os demais entrevistados realizam essa “parceria” junto às empresas, embora somente A e D façam o acompanhamento no pós-curso.

*“Sim, até porque a gente faz o encaminhamento. A gente não entrega simplesmente o diploma e deseja boa sorte. A gente procura empresas, algumas empresas parceiras, posso citar algumas se você quiser. Exemplo, então, de empresas que a gente procura para oferecer a mão de obra que a gente capacita é a “X”. É uma empresa que contrata jardineiros, existe também duas empresas que são terceirizadas, elas são procuradas por outras empresas para contratar jardineiro, aí elas vêm aqui, solicitar mão de obra, são elas: a “Y” e a “Z”.. Além dessas, também existe o Tatuapé*

*Garden, que é uma loja que vende flores, plantas, que também dá pequenos cursos para os clientes, então o Tatuapé Garden contrata o nosso jardineiro. (...) E a gente aqui também procura auxiliar, a preparar o currículo, a se preparar para entrevista de emprego, então a gente procura também contribuir com essa formação para o trabalho”. (Entrevistado B)*

*“A gente tem o nosso NEP [Núcleo de Encaminhamento Pessoal], que é essa salinha aqui da frente, que faz a contratação. Então, muitas empresas entram em contato direto com ela. Pelo menos no último mês, entre entrevistas e contratações – porque a gente não atende só os nossos alunos aqui, os pais também – mês passado teve uma demanda de umas 160 pessoas e foram contabilizados 160 entre entrevistas e contratações. É uma média 160, 140. É uma referência porque, na verdade, a gente não sai batendo de porta em porta, não tem nem equipe para isso, mas as empresas que nos conhecem já sabem que temos essa certa formação, vira e mexe vem empresários, donos de loja, donos de comércio e eles absorvem nossos alunos. Esses dias tinha uma empresa que estava precisando de motorista, mas a gente não forma, aí um aluno conversou com o pai dele que era motorista e estava desempregado. A gente poderia muito bem descartar a vaga porque motorista não tem nada a ver com Assistente, não tem nada a ver com Mecânica, mas como abre para a comunidade também vem muita gente até de fora, gente que não conhecemos, é um vizinho do aluno, um conhecido, um primo, tio, aí vem, faz a ficha e às vezes a pessoa consegue o emprego. Por que a gente seleciona aqui, faz uma pré-seleção devido a característica, a localização, que muitas empresas estão pensando isso hoje também. Aí a gente encaminha para a empresa, aí lá na empresa passa pelo processo seletivo também, dinâmica, entrevista e tudo mais”. (Entrevistado C)*

Assim, denota-se que a inclusão produtiva na assistência social é locus privilegiado para muitas empresas. De modo que não se pode afirmar categoricamente, a partir da amostra pesquisada, que a precarização é uma constante, visto que não foi viável fazer um levantamento desses postos de trabalho, sabe-se que a regra para essa população são os baixos salários, jornadas prolongadas, terceirização e ausência de organização sindical. Inclusive, no quesito colocação no mercado de trabalho, a informalidade é considerada como possibilidade entre os entrevistados, bem como aqueles postos marcados pela alta rotatividade, a exemplo do telemarketing e das empresas terceirizadas.

*“Uns 45% [sobre a colocação no mercado de trabalho]. O que você sabe é no boca a boca. CLT é difícil, os cabeleireiros geralmente são informais, trabalho em casa, ou de casa em casa ou abre um salãozinho. Mas é difícil o retorno. A gente também conseguiu uma parceria com o menor aprendiz e a gente está conseguindo inserir bastante. Eles estão trabalhando em bancos, Caixa Econômica, Banco do Brasil, super felizes”. (Entrevistado E)*

*“Numa cidade como São Paulo, a questão do comércio e dos serviços muito pautados pelo telemarketing, oferece uma gama de oportunidades para o primeiro emprego que, independente do curso de qualificação profissional que você fez – até porque é o primeiro e serve muitas vezes para despertar -, mas, se esse jovem desenvolveu algumas habilidades básicas, da comunicação, escrita e verbal, que a escola as vezes sozinha não dá conta, se aproxima ele da informática ou pelo menos desmistificou isso para ele, isso vai permitir que ele passe muito rapidamente numa seleção para um comércio ou mesmo para a área de telemarketing. O nosso curso é de qualificação inicial, no modelo desenhado pela LDB. Nós não temos a pretensão de que todo jovem que passe por aqui necessariamente esteja definindo uma carreira, queira trabalhar nessa área. As vezes a gente brinca, que se esse jovem começa aqui e se definir que não é nessa área que ele quer trabalhar, não goste, nós já cumprimos um papel na vida dele. Aguçamos que ele comece a pensar no mercado de trabalho, que ele comece a identificar aquilo que ele tem habilidade ou não. Aquilo que gosta ou não. E a gente acha que este primeiro momento, que ele possa mapear todos os cursos que tem por aí, que ele possa fazer um curso técnico numa área que ele gosta mais e que a gente possa ajudá-lo a mapear escolas técnicas. Que não necessariamente ele saia daqui para o primeiro posto de trabalho, mas que se ele sai daqui fazendo um “vestibulinho”, nós também cumprimos o papel. Que ele saia daqui mapeando outras oportunidades. Para que ele não saia falando, como muitos, “ah, em que série você está?” “Eu já acabei”. Quebrar essa coisa do “já acabei” quando chega no ensino médio é uma contribuição que a gente acha que dá. A expectativa da continuidade tem que ser encarada como uma necessidade. E mesmo para as famílias empobrecidas, tem que ser encarado como uma oportunidade. “Vamos falar do PROUNI, vamos batalhar, se precisar de uma dica”. Quer dizer, despertar, motivar para continuar estudando, seja escolhendo uma área técnica ou para dar continuidade ao seu processo de formação, mapeando e buscando a*



*continuidade do estudo, buscando uma faculdade, nós acreditamos que isso também deve ser medido como um resultado. Por que se talvez você não tivesse alcançado aquele jovem, o caminho fosse muito negativo”. (Entrevistado A)*

Os cursos de profissionalização cumprem uma série de funções, segundo os sujeitos entrevistados: preparam para o primeiro emprego e oferecem oportunidades de adquirir uma renda em trabalhos informais, os chamados “bicos” – a exemplo das cabeleireiras, dos eletricitas. Mas também constituem espaços motivacionais para dar sequência ao aprendizado, expandir a noção de direitos, assim como desenvolver o que as entidades entendem como trabalho com famílias. Considera-se que os três últimos objetivos possam ser os que mais se aproximam do que deveria ser a função da assistência social (sendo analisados no tópico seguinte). Além disso, a fala do Entrevistado A é emblemática quando refere à educação, a escola, como espaço ineficiente até mesmo diante da aquisição de habilidades básicas, como a escrita, o que termina por levar essa necessidade de aprendizado para outros espaços. Por isso, não é incomum encontrar, ainda hoje, entidades de assistência social suprindo demandas que chegam de outras políticas públicas, como é o caso da educação e do trabalho.

Ainda no tocante ao mercado de trabalho, posto que a inclusão produtiva é o objetivo primeiro de acordo com os convênios estabelecidos com a prefeitura, questionou-se, na percepção dos sujeitos entrevistados, qual área laboral apresentava menos dificuldades na colocação dos usuários no mercado de trabalho. As respostas variam segundo a região em que as entidades estavam localizadas. Na entidade E, por exemplo, a profissão de cabeleireira era a que vinha garantindo melhores resultados nesse sentido.

*“No meu CEDESP é cabeleireiro. Cada um tem sua particularidade, porque tem vários cursos do CEDESP (...) Porque elas não precisam necessariamente arrumar um emprego. Elas podem pegar a bolsinha delas, o secador, a chapinha e ir fazer uma escova ali. Elas estão ganhando o dinheiro delas (...) Para elas montarem a estrutura, começam de casa em casa. Mas várias abrem salão. A gente leva elas para o SEBRAE, elas aprendem o que é ME e abrem tudo bonitinho, com documentação tudo certinho”. (Entrevistado E)*

Na fala do Entrevistado A percebe-se que em termos locais a área de Mecânica concedia melhores condições de absorção, enquanto em B todas as áreas nas quais ofereciam profissionalização estavam em alta. Entretanto, os Entrevistados A, C e D apontaram a área de Administração, por ser mais abrangente (ou genérica), como a que cria mais oportunidades.

*“A parte de administração é uma que absorve bastante aqui. Tanto que é um que tem a maior demanda, tem três turmas. A parte administrativa é bem diversificada, tanto que é o curso que mais tem alunos, três turmas de manhã e três à tarde. É um dos que absorvem bastante os nossos alunos, porque às vezes ele não vai trabalhar só dentro do escritório, vai trabalhar em lojas, até como vendedor, mas daí ele já vira líder, vira gerente. Começa como atende e depois vira líder, encarregado do setor. Acho que a parte administrativa é um dos que acolhem mais, com certeza. O de mecânica também, que é um dos mais procurados”. (Entrevistado C)*

*“Acho que o [curso de] Técnico Administrativo é o menos difícil. Quando eu falo de administrativo eu falo pensando no nosso curso, que é um curso que possibilita o cidadão entrar numa empresa e trabalhar desde a área da recepção, ao estoque, RH e departamento pessoal, até moto boy da empresa. Ele [o curso] te dá um leque de oportunidades muito grande dentro de uma empresa. São os mais fáceis, ou melhor, são os menos difíceis porque tem uma dificuldade no mercado por eles serem jovens. O mercado é discriminatório”. (Entrevistado D)*

Há entre os entrevistados um consenso de que estes postos de trabalho não necessariamente irão se constituir na carreira ou ofício permanente dos usuários, mas devem ser encarados como oportunidades de crescimento pessoal e profissional. Dessa forma, acreditam no esforço e na meritocracia como pressuposto válido para se chegar a uma melhor posição profissional e de vida. Conforme abordado pelo Entrevistado A, atualmente ocorre um fenômeno que deve ser considerado e avaliado como uma oportunidade. Trata-se do fato de as famílias, mesmo as que se encontram em situação de vulnerabilidade social, produzirem um esforço para retardar a entrada dos filhos jovens no mercado de trabalho, com a expectativa de que estes busquem meios de se qualificar e reunir melhores chances de colocação.

*“Mesmo trabalhando com famílias em situação de vulnerabilidade social, nós não vivemos mais em um tempo em que todas essas famílias estavam buscando a inserção dos filhos com 14 ou 15 anos. Muitas vezes o jovem mora só com a mãe, só com o pai, mas as famílias fazendo um esforço para que conclua o ensino médio, para que façam um curso profissionalizante, colocando uma expectativa de retardar um pouquinho mais do que há duas décadas atrás. Mesmo para o telemarketing precisa ter o ensino médio e 18 anos, então, o que estou querendo dizer: muitos jovens concluem o curso, mas ainda não está imediatamente, no plano deles, entrar no mercado de trabalho. Muitos até optam, se forem para a área de aprendiz que é um campo intermediário, mas não vão para uma busca mais direta. Acho que tem outra coisa: nas periferias, do subemprego, que parecem mais rápidas e necessidade... você vai tendo trabalho nas feiras livres, empacotadores no mercado, os lava-rápidos, que oferecem algo imediato e não precisa de muita qualificação, que nem sempre remunera e dá essa necessidade imediata. Mas quando vamos falar do mercado formal, as famílias que não foram levadas por essa necessidade imediata e não foram absorvidas pelo trabalho precário e informal... é preciso ponderar”. (Entrevistado A)*

O interessante dado trazido pelo Entrevistado A pode levantar algumas reflexões. A forte concorrência no mercado hoje não somente fortalece a necessidade imperiosa do trabalho entre a classe trabalhadora, como também exige que este trabalho seja cada vez mais especializado. Prerrogativa essa antes restrita à classe média, e que passa a compor igualmente o campo ideológico das famílias subalternizadas. Contudo, as alternativas que se colocam a essas famílias, e especialmente aos mais jovens, não viabilizam todas as condições de ascensão social, tal como é propagandeado, mas acabam por restringi-los à base da pirâmide das ocupações. Isto é, investir na formação e na qualificação profissional não se torna garantia de condições dignas de vida e trabalho. Outro aspecto a ser considerado diz respeito aos indivíduos submetidos aos postos de trabalho informais e precarizados, aos quais o Entrevistado A se refere, com intensa presença nas periferias: quais ações têm sido desenvolvidas para estes sujeitos que foram levados pela necessidade imediata? Por certo se trata de um extrato que sequer consegue alcançar os serviços socioassistenciais ou cursos profissionalizantes e, para estes, as políticas sociais têm deixado a desejar em termos de respostas, uma vez que tudo o que conseguem oferecer na maioria das vezes são os programas focalizados de transferência de renda.

### ***3.8 Entidades assistenciais e o poder público***

O tópico que segue destina-se a analisar os dados coletados referentes à relação das entidades socioassistenciais com o poder público, caracterizado aqui não apenas pela SMADS, mas, inclusive, pelos programas federais vinculados à assistência social e pelos espaços participativos e de discussão da política no âmbito municipal.

#### ***3.8.1 Relação com a Prefeitura/SMADS***

Com exceção do relato do Entrevistado E, cujo serviço tem financiamento de empresas privadas<sup>17</sup>, o restante das organizações participantes da pesquisa empírica possui convênio firmado com a SMADS, o que prevê um repasse mensal para manter a oferta dos cursos de profissionalização. O valor do repasse para cada serviço socioassistencial é disponibilizado pelo site da secretaria, porém não será mencionado o montante recebido pelas entidades pesquisadas, de modo que isso possibilitaria a rápida identificação das mesmas<sup>18</sup>.

No intuito de preservá-las, registra-se apenas que entre as quatro entidades conveniadas, o valor do repasse mensal varia, aproximadamente, entre R\$ 45.000,00 a R\$ 120.000,00 para os serviços de inclusão produtiva, sendo que cada vaga no curso possui um custo médio entre R\$ 2.400,00 a R\$ 3.400,00/mês, o que demonstra um custo elevado em comparação às prestações de serviço ofertadas diretamente pelo poder público. Jaccoud (2012) aponta que, em 2005, cerca de R\$ 5 bilhões foram transferidos a entidades de assistência, educação e saúde, na forma de financiamento indireto, sendo esse montante cinco vezes maior do que os recursos federais disponibilizados para a execução de serviços. Ao expor os dados apresentados pela autora, não se está supondo que haja uso indevido dos recursos públicos por essas entidades, mas que o modelo de

---

<sup>17</sup> A entidade B possui várias unidades na cidade de São Paulo e também presta serviços conveniados com a prefeitura, contudo, a unidade visitada atualmente não dispõe de financiamento público.

<sup>18</sup> Segundo a metodologia eleita, os sujeitos participantes da pesquisa, assim como as entidades da qual fazem parte não seriam identificados. A listagem dos convênios estabelecidos pela SMADS pode ser consultada em:  
[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/organiz\\_1398173463.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/organiz_1398173463.pdf)

prestação indireta de serviços não apenas não garante um menor custo para os cofres públicos como também fornece estimativas pouco claras no que concerne aos impactos no público atendido.

Se o financiamento direto tem impactos previsíveis sobre o orçamento público municipal e sobre o público alvo, processo distinto ocorre quando se trata do financiamento indireto. Seus impactos na oferta de serviços socioassistenciais e no atendimento ao público alvo são pouco claros, assim como são precárias as estimativas sobre os valores que deixam de ser recolhidos aos cofres públicos. (JACCOUD, 2012, p. 77)

Assim, a consolidação dos convênios e das entidades prestadoras de serviço, independente da área de atuação, nem de longe implica no afastamento do Estado e na diminuição de suas responsabilidades, como muitos pretendem crer. Aqui, não se entra no mérito sequer da qualidade dos serviços, mas questionam-se as bases e as problemáticas da prestação de serviços públicos de forma indireta. Outro elemento para reflexão apontado pela autora diz respeito à concessão das exonerações tributárias através do Certificado de Entidade Beneficente de Assistente Social (Cebas) que, hoje, é pleiteado de forma expressiva por organizações privadas e com fins lucrativos, impedindo um real dimensionamento dos tributos fiscais que deixam de ser arrecadados pelo Estado.

### *3.8.2 A interlocução das ONGs com o Pronatec e o Programa Acessuas Trabalho*

Os cursos e serviços de profissionalização para o trabalho, embora já tenham longa trajetória na história das políticas sociais brasileiras, vem ganhando notoriedade através de programas lançados pelo governo federal. Atualmente, os dois programas de maior expressão são o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e o Acessuas Trabalho, lançados em 2011 e 2012, respectivamente. Alocados em políticas distintas (Pronatec na educação e Acessuas na Assistência), ambos partem de uma premissa semelhante: a de que o trabalho constitui uma espécie de catalisador no combate à pobreza. Nesse sentido, ambos privilegiam o acesso da população mais pobre a iniciativas que visem à inserção no mercado de trabalho, o Pronatec pela educação profissional e o Acessuas por meio de ações que promovam a inclusão produtiva, ou seja, propiciar o acesso da população em extrema pobreza a oportunidades de ocupação e

renda. É interessante ressaltar que os dois programas procedem de iniciativas do Plano Brasil sem Miséria e não compõem concretamente o sistema educacional e o sistema único de assistência. Enquanto propostas de governo alinhadas com as diretrizes de combate à pobreza dos organismos internacionais, na prática as ações destes programas terminam por ficar deslocadas da rede de serviços, conforme expressam as falas dos entrevistados.

Com relação ao Acessuas Trabalho, dos cinco sujeitos ouvidos, nenhum possuía conhecimento do programa. Apesar de sua criação há dois anos, o programa tem passado por processos de implantação diferenciados em cada município. Em São Paulo, o Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS) dispõe sobre o Termo de Aceite ao Acessuas Trabalho em junho deste ano, o que justifica o fato dos entrevistados o desconhecerem por completo até aquele momento. Por outro lado, o Entrevistado A levanta um ponto importante referente à disputa política em torno da assistência social no município.

*“Você sabe que em São Paulo a gente tem, pelo menos até o ano passado, uma questão política. Era um filtro. Eu observei, na prática, o boicote dos programas federais, como o Agente Jovem e como outros. E que não havia interesse, nem do governo do Estado e nem da Prefeitura, por oposição ao Governo Federal, de uma integração de fazer com todos. Então, eu cheguei a acompanhar o Fórum Municipal de Assistência em discussão com a Secretaria... “não, nós já temos uma resposta para isso e não é necessário”, ou às vezes não havia um posicionamento explícito que não queria, mas não havia nenhum esforço da Secretaria que deveríamos fazer a ponto para que fosse divulgado ou implementado. Contudo, depois de um ano de gestão do PT aqui, que é alinhado com o governo federal, essa minha justificativa cairia por terra”.*  
(Entrevistado A)

É de extrema pertinência o levantamento feito por este entrevistado, à medida que, de fato, a construção da política socioassistencial na cidade de São Paulo sempre sofreu grande interferência ao ficar entre o fogo cruzado dos governos municipal e estadual (coligados por muitos anos), e o governo federal, após a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao poder. E, ao que tudo indica, os interesses divergentes continuam presentes.

Ao contrário do Acessuas Trabalho, todos os entrevistados afirmaram ter conhecimento do Pronatec. De modo geral, não foram levantadas críticas ao programa em si, posto que este deveria ser encarado como outra oportunidade para os usuários. Contudo, nota-se a ausência de interlocução entre o programa com os gestores dos serviços socioassistenciais de inclusão produtiva.

*“Eu ainda não tenho uma análise mais aprofundada. Ainda não tive oportunidade de fazer uma avaliação pessoal, de participar de alguma discussão de avaliação. Portanto, minha visão ainda é superficial. Eu diria que ele é necessário, no sentido de que ele abre novas oportunidades e o Brasil ainda precisa avançar nisso. Mas ele ainda tem uma característica do distanciamento. Primeiro, porque eu acho que todo programa que é lançado a nível federal tende naturalmente ao distanciamento, pelas peculiaridades de cada região. E para ele “pegar”, produzir resultados, depende de cada região, de um gestor local, que se apropria dele e consegue fazer uma conexão com a rede existente, e eu ainda não vejo isso. Por exemplo, a supervisão da Assistência aqui manda um e-mail, hora em vez, dizendo “tem tantas vagas do Pronatec aqui no CEU não sei onde”. Ora, o que nós vamos fazer? Vamos divulgar as vagas do Pronatec para os nossos usuários que estão aqui? Mas eu não tenho que atendê-los aqui? E se eles forem se matricular lá? É para eu divulgar para suas famílias? Uma oportunidade? Mas, por exemplo, a supervisão da Assistência local nunca nos chamou, nunca chamou uma reunião com os gerentes que trabalham com qualificação profissional para discutir Pronatec e a inter relação, a complementariedade. Então, vejo isso necessário, porém ainda distante. Inclusive nesse aspecto de não estar conectado com a rede existente. Sempre que ele vem assim descolado, ele tende a cumprir um papel, mas sempre fica aquém do que ele poderia”. (Entrevistado A)*

Assim, enquanto o Entrevistado A aponta para a falta de intersetorialidade e o distanciamento do programa como um entrave para um melhor desenvolvimento, o Entrevistado C menciona uma desvantagem dos cursos profissionalizantes oferecidos pela assistência em relação ao Pronatec.

*“O Pronatec a gente conhece. Inclusive, muitos alunos nossos perguntam se depois que terminar aqui podem continuar estudando. Pode, e tem várias opções: o Pronatec ou o SENAI. Nós fazemos a divulgação dos cursos que são oferecidos pelo*

*Pronatec Às vezes a própria Prefeitura manda que tem vagas sobrando para curso tal e, às vezes, se o nosso educando cabe no perfil, acaba saindo daqui e indo pra lá. Ele faz dois cursos ao mesmo tempo. Para profissionalização a gente vê como positivo porque nada impede da pessoa continuar se profissionalizando. Acho que tudo o que é oferecido para trazer benefícios... Mas o Pronatec paga, ele dá uma bolsa para a pessoa, o nosso curso não dá a bolsa, então, o CEDESP fica meio na corda bamba. Mesmo a gente oferecendo café, almoço, todo esse trabalho, de repente a pessoa fala “ah, mas aqui eu ganho uma bolsa de estudo, alimentação eu me viro”. (Entrevistado C)*

Fica evidente, portanto, que apesar de conhecerem e terem um contato mínimo com o Pronatec, o distanciamento entre as ações de diferentes políticas públicas é colocado em questão pelos entrevistados, além do fato do Pronatec sair em vantagem no que tange à permanência no programa, haja vista conceder bolsa aos alunos participantes. Já para os Entrevistados D e E, o programa deve ser encarado principalmente como uma oportunidade a mais no rol de possibilidades hoje oferecidas.

*“Eu acho que no sentido de capacitação hoje tudo é válido. O cidadão brasileiro, não falo nem só dos jovens, mas o cidadão está muito abençoado, muito bem amparado nessa questão do conhecimento. Você olha às vezes o outdoor e ele está te dando conhecimento. Se não dá, está te dando o contato para você ir atrás. Hoje, a população está muito bem amparada nessa questão de cursos profissionalizantes. Aqui na nossa região nós temos duas Etecs também. Acho que é ótimo isso”. (Entrevistado D)*

*“Todo mês temos que repassar na rede. Todo mês o técnico de CRAS passa no e-mail todos os cursos que estão disponíveis na rede e a gente repassa para os alunos e para as famílias. Então, não fui muito a fundo nisso, não. Acho que é uma oportunidade muito grande, principalmente pela idade que ele abrange, que não é só o adolescente e o jovem, tem muitos cursos para adultos, que provavelmente estão fora do mercado de trabalho por falta de um curso técnico. Eu enxergo que o PRONATEC, para as famílias da rede, é muito importante, é bem válido”. (Entrevistado E)*

Nas falas dos Entrevistados D e E, é possível observar com clareza a ideia de que o desemprego é fruto da ausência de capacitação e preparo para o mercado de trabalho,



ignorando qualquer explicação de caráter estrutural do sistema no qual a população demandária se insere. Especialmente em D, a falta de percepção crítica da realidade incorre no risco de culpabilizar os usuários pela condição subalterna, já que não atentaram para as infinitas oportunidades que estavam o tempo todo os cercando.

### ***3.9 O vínculo entre os serviços de inclusão produtiva e a política de assistência social***

Este tópico se baseia em dois questionamentos feitos aos entrevistados: se eles entendiam que os serviços de profissionalização oferecidos compunham a rede de serviços socioassistenciais do município e se consideravam que estes deveriam compor a política de assistência social.

Para ambas as perguntas, as respostas foram positivas, com exceção do Entrevistado E, que relatou a falta de estrutura para que fosse possível inserir os usuários no mercado de trabalho.

*“Mais ou menos. Falta muita coisa, muito recurso, para que isso funcione realmente, muita parceria. Muita ajuda. Porque eu profissionalizar e não ter uma rede para dar um apoio, colocar no mercado de trabalho é muito complicado. Fazer política pública é fácil, né? Cumprir a política pública é um pouquinho difícil”. (Entrevistado E)*

Todavia, identificou-se uma tendência presente em ao menos quatro entrevistados: para eles, o objetivo principal não está nos cursos de profissionalização em si, mas na utilização dos cursos como forma de desenvolver a formação da pessoa em si ou a formação da cidadania.

*“O curso é como se fosse uma complementação, porque o diferencial nosso não é só trabalhar com a profissionalização. Curso tem em todo lugar; aqui a gente usa o curso para poder fazer esse trabalho com as famílias, trabalho social com o aluno... A formação da pessoa em si. O curso é, na verdade, um complemento porque a gente tem todo um trabalho que envolve o aluno. Ou seja, desde uma visita, trabalhos em conjunto, trabalhos em equipes, a gente leva os alunos para essa parte de política pública, a gente foi lá na câmara municipal. Então, tem todo um trabalho além do curso. O curso é só*

*engate para complementar essa formação de crescimento pessoal. A gente faz um trabalho muito forte com os pais. Pais que tem necessidade conversar: “Olha, estou tendo um problema com o meu filho assim e assado”, a gente faz o encaminhamento. A gente está dando prioridade mesmo é para essa formação da pessoa. A gente tem aula de português, que na verdade é de comunicação, de matemática. A gente tem essa demanda porque vemos que tem alunos com 18 anos que mal sabem ler e escrever. Alunos que não sabem as quatro operações básicas. Então, de que adianta ele fazer um curso, que vai exigir isso dele, se ele não sabe calcular, não saber ler um texto para interpretar”.*  
(Entrevistado C)

Nesse viés, o argumento trazido pelo Entrevistado C leva à indagação: estaria esse trabalho com famílias na perspectiva proposta pela PNAS? Se o trabalho com famílias desenvolvido pelos CRAS, na direção da matricialidade sociofamiliar, já agrega algumas problemáticas no sentido de individualizar as demandas, o que seria, então, um trabalho com famílias na perspectiva da formação da pessoa humana? Aqui, os preceitos religiosos parecem se misturar à noção de política social.

*“A conexão que a gente é a parte de formação. Por isso eu te falei que o curso é só um chamariz. Alguns dizem que a profissionalização tem a ver com a educação, tem a ver com o trabalho. É uma briga muito forte lá (...) E não é de agora, já tem décadas. Por que tem essa consideração, de ser Educação, Trabalho ou Assistência. Entende-se que a assistência é fazer aquele acolhimento, todo aquele trabalho com a família. Mas, hoje, eu vejo que a profissionalização é um dos caminhos para poder fazer esse trabalho de assistência também. Você consegue trabalhar com a família, com o educando, tem todo um porém. Isso é até um dizer do coordenador antes de mim: “a profissionalização também é um meio de encaminhar a pessoa para a vida”. Por quê? Por que a pessoa tendo um estudo, um conhecimento, ela vai ter mais dignidade, vai saber exigir um pouco mais (...) Mas a minha opinião particular é que a profissionalização que a gente oferece está muito além, por isso tem um diferencial da “Entidade C”. Se a pessoa quiser só fazer o curso, tem o Pronatex, Etec, SENAI. Cada um no seu formato”.* (Entrevistado C)

*“Vamos pensar aí: a Secretaria do Trabalho também tem. Só que nós fazemos de um jeito diferente; diferente da Educação, diferente do Trabalho. Por quê? Porque nós construímos, nós adoramos trabalhar com essa dialética toda. Tem algumas coisas que passam a ser meio formatadas. E quando você trabalha na construção do conhecimento, se você formata, você não dá margem para o sonho, você não dá margem para novas oportunidades. E a Assistência Social, o trabalho que nós fazemos, do jeito que nós fazemos, dá essa possibilidade das pessoas criarem, das pessoas serem empreendedoras”. (Entrevistado D)*

Nota-se que o trabalho com famílias ao qual os sujeitos entrevistados se referem oscila entre ações disciplinadoras e motivadoras para o trabalho, embasadas em uma perspectiva conservadora e assistencialista, assim como buscam, em alguma medida, despertar os usuários para aspectos da participação cidadã. Nesse último quesito, observou-se que as organizações inseridas nas regiões mais periféricas da cidade conseguem estabelecer um contato mais próximo com a população local e com os usuários, não apenas pelo tempo de atuação no território, mas porque essas regiões, ao contrário das centrais, permite o estabelecimento de vínculos positivos com a equipe técnica e a ONG de modo geral. Assim, acredita-se que essa “vantagem” poderia ser prioritariamente utilizada no sentido de promover a participação popular por meio de espaços coletivos e de decisão nas políticas públicas e associações locais, ao invés de reproduzir o discurso, de profundo caráter ideológico, do trabalho como o direito mais legítimo e do sucesso profissional como decorrência do mérito. Em uma sociedade marcada pela superexploração da força de trabalho como condição central, o bem estar e o acesso aos direitos básicos elementares não devem estar condicionados à prerrogativa do trabalho. O trabalho, na sociedade capitalista, naturalmente se constitui condição de sobrevivência para a classe trabalhadora, assim, não carece de instituições ou de serviços socioassistenciais que reforcem a sua importância para aqueles que vivem do trabalho. Entende-se que a política de assistência social é espaço fundamental na perspectiva da proteção, do acesso aos direitos e do protagonismo dos usuários, não devendo ser remetida às estratégias de cooptação ideológica em favor da ordem social vigente.

## **Conclusão**

A construção desta dissertação teve como ponto de partida uma questão objetiva: desvelar a essência da proposta que prevê a presença de serviços de profissionalização para o trabalho como uma modalidade de serviço socioassistencial.

O percurso teve início com a busca, na literatura crítica do Serviço Social, de elementos que permitissem compreender a histórica relação entre a assistência social e o trabalho. A assistência social, política pública de Seguridade Social que provê atenções de proteção social, está diretamente implicada na reprodução das relações sociais. E estrutura-se a partir de inúmeras determinações: heranças históricas, agendas de governo, ditames dos organismos internacionais, lutas políticas etc. Desde os primórdios de sua estruturação, trabalho e assistência social passaram a travar um embate.

Na medida em que a política de assistência social se distancia das ações voltadas para a caridade e a benemerência, passa a compor o rol de respostas do Estado frente ao aumento do pauperismo. O embate entre assistência social e trabalho se intensifica com o desenvolvimento da sociedade do capital, sobretudo pela centralidade da questão de compra e venda da força de trabalho. Nessa relação, o trabalho passa a ser glorificado e tido como a única forma válida e digna de garantir o sustento e a proteção dos indivíduos, sendo qualquer outra resposta encarada como demérito.

Assim, a proteção social no Brasil constitui-se ancorada na lógica dos “pobres merecedores”, ou seja, naquela cuja aptidão para o trabalho é comprovada (contribuintes afastados das atividades laborais, idosos, crianças, deficientes e inaptos para o trabalho de modo geral).

Se a Constituição de 1988 é um marco no reconhecimento da assistência social como parte dos direitos da seguridade social, concretamente seu processo de afirmação na sociedade continua sendo permeado por concepções variadas que acabam por fazer da proteção social um meio marcado pela contraditoriedade.

De um lado há o esforço de alguns segmentos em fazer valer os pressupostos constitucionais e legislativos (SUAS, PNAS etc.), de outro emergem propostas, de cunho neoliberal, que pretendem impor um novo tipo de proteção social, agora baseado na

focalização, nos mínimos sociais e no financiamento sempre reduzido. Esta última concepção é a que dá ênfase à inclusão produtiva como parte da assistência social, na medida em que se baseia numa leitura utilitarista e muito explorada pelo modelo de Workfare: para receber alguma provisão do Estado, o indivíduo deve oferecer uma contrapartida, ou lembrando o velho ditado, mas que sempre ressurgiu: “não se pode dar o peixe, é preciso ensinar a pescar”.

Desse embate, ganham espaço as teses hegemônicas, sob a influência dos ditames dos organismos internacionais, na fundamentação de políticas sociais, tendo como principal objetivo oferecer diretrizes que orientem a estruturação das políticas públicas nos “países em desenvolvimento”. O que os teóricos e representantes de organismos estrangeiros nominam como “países em desenvolvimento” é, de fato, uma referência aos países marcados pela superexploração do trabalho, pelos altos índices de desigualdade social e expressões gritantes da questão social em suas mais diferentes formas. E, ao contrário do que afirmam os defensores do trabalho como proteção social, os países que adotam essa formulação não caminham para o pleno desenvolvimento, pois, cada vez mais, aprofundam suas desigualdades. Ora, se esses países se encontram em processo de desenvolvimento, através de uma produção cada vez maior de riquezas, como explicar o aprofundamento das desigualdades? Dessa forma, a preocupação candente que orienta as propostas de combate à pobreza não está em reduzir a distância entre ricos e pobres, mas, sobretudo, em como diluir as contradições que se tornam evidentes. Assim, através do Estado, as políticas sociais acabam por se refuncionalizar para atender a demandas típicas do capital, investindo em ações de caráter focalista e compensatórias.

A partir desse viés liberalizante, decorre uma tentativa de capturar as políticas sociais pelo viés mercadológico, posto que na sociedade calcada no consumo e no poder de compra, a lógica do direito perde força para dar espaço a iniciativas que visem, acima de tudo, ativar o mercado e oferecer subsídios ao mercado de trabalho, seja ele formal, informal ou precarizado, pouco importando.

Dessa forma, este estudo também atentou para o fato de que, na sociedade do mercado e da concorrência, é preciso estar apto para consumir e não para usufruir de direitos. Considera-se que as recentes propostas no âmbito da proteção social não

contributiva têm reforçado o sentido de sujeito como consumidor, em detrimento do sujeito portador de direitos.

No caso dos serviços/cursos de profissionalização para o trabalho – objeto aqui investigado – entende-se que a lógica que subjaz às orientações da política de assistência social reitera o ideário pelo qual o cidadão deve estar inserido no mercado de trabalho para adquirir status de emancipação.

Dito de outro modo, a proteção social transforma-se em uma mercadoria com preço equivalente à capacidade de consumo advinda do trabalho assalariado. Portanto, essa leitura da proteção social não entende que se devem ofertar serviços, mas sim, incentivos que levem o usuário, por meio de sua renda, a acessar bens e serviços.

A partir do conjunto de reflexões realizadas e da análise da pesquisa empírica, avalia-se, entretanto, que a pedra de toque dos serviços de profissionalização não está na real inserção dos usuários ao mercado de trabalho, mas sim na reprodução de um discurso ideológico que prega o trabalho como um ente salvacionista para a “exclusão social”.

Embora hoje se saiba que o desemprego não é mera falha dos mercados, mas um problema de caráter estrutural, o pensamento conservador continua apostando nas falhas individuais para justificá-lo: estaria na ausência de aptidões, de acúmulo de capital humano e da profissionalização as reais causas para o problema.

O pensamento hegemônico desconsidera, através do discurso meritocrático e conservador, que a ausência de formação e oportunidades desses sujeitos não é o que os leva a “exclusão social”, mas é a “exclusão social” a que estão remetidos que os privam de uma vivência mais digna. Ter condições adequadas para vender a força de trabalho (cursos técnicos, profissionalização etc.), por si só, não se constitui na fórmula mágica para eliminar as desigualdades. Ademais, priorizam explicações e soluções fragmentadas para sequer mencionar o pressuposto central dessa sociedade, qual seja a apropriação privada da riqueza socialmente produzida.

Enquanto os intelectuais orgânicos do capital e as novas propostas de políticas sociais ganham espaço, vivenciam-se as consequências sociais e ideológicas da

superexploração, uma vez que os trabalhadores são forçados a batalhar pela sobrevivência diária, ao passo que os espaços coletivos e de resistência são esvaziados.

No continente da superexploração, a força de trabalho precária, informal e paga abaixo de seu valor é condição fundante para garantir os sistemas de privilégio e a acumulação de renda, por isso, não é sem motivos que o trabalho, em sentido liberal, seja um aspecto tão reforçado na ideologia da classe trabalhadora.

Nesse viés, discutir a profissionalização para o trabalho não se resume a definir se esse serviço deveria, ou não, fazer parte da Política Nacional de Assistência Social, ou a uma mera “briga” de competências entre secretarias de Estado, mas perpassa por uma disputa que decorre do confronto entre as distintas formas de conceber as políticas sociais. De Hayek a Amartya Sen, as políticas sociais vêm sendo estruturadas para garantir funcionalidade aos processos de acumulação e reestruturação neoliberal.

Contudo, percebe-se que a lógica da preparação para o trabalho não é de exclusividade da política de assistência social, mas perpassa os mais distintos âmbitos. As universidades deixam pouco a pouco de ser espaços de produção de conhecimento, cultura e troca de ideias para dar espaço à lógica do produtivismo; o investimento nos centros de formação técnica e de curta duração são privilegiados em face da educação universal e de qualidade; nas políticas sociais, os serviços que visam tratar das demandas coletivamente são escamoteados em virtude dos novos programas, a exemplo do Acessuas Trabalho.

Em São Paulo, lócus da pesquisa empírica, constatou-se que a tendência a individualizar as demandas populares, decorrentes do processo de industrialização e crescimento da cidade, é legado histórico na construção da assistência social.

A trajetória dessa política na cidade de São Paulo foi se estruturando de maneira que, hoje, os serviços socioassistenciais são na maioria das vezes mantidos por ONGs mantenedoras e conveniadas com a prefeitura. Isto é, a maioria dos serviços é gerida por terceirização e ofertados na quase totalidade por organizações não governamentais que atuam como mantenedoras de serviços conveniados.

Salvo algumas exceções, a ampla maioria possui dificuldades em separar os princípios que são próprios da entidade mantenedora, daqueles expressos nos textos que orientam o trabalho na assistência social. Além disso, nesses locais os salários costumam ser inferiores aos concedidos pelo poder público, há grande rotatividade da equipe – com exceção dos gestores e gerentes de serviço –, dificultando a organização dos mesmos enquanto trabalhadores da assistência social.

A aproximação *in loco* também permitiu perceber algumas características dos serviços conveniados de profissionalização. Há de fato experiências que manifestam preocupação em aproximar os cursos ofertados da demanda local por pessoal qualificado. Mas, embora tais cursos sejam uma oferta pública, não ficou perceptível a presença da gestão pública nessas experiências.

Nada aponta para a garantia da qualidade do currículo dos cursos, sua periodicidade, e pior, a certificação do aluno em tais cursos, visto que a SMADS não tem os aportes necessários para certificação no campo profissional. Verificou-se também que muitos cursos são utilizados para preparar pessoal que atuará nas próprias ONGs mantenedoras, possibilitando o aumento do número de ex cursistas empregados.

No desenvolvimento das entrevistas, obteve-se a informação de que em alguns serviços o convênio municipal cobre cerca de 70% dos gastos mensais. Se assim for, 1/3 dos gastos não procedem da verba pública, o que representa uma incompletude, por parte da prefeitura, na apuração dos reais custos que os cursos demandam. Nesse sentido, os argumentos e discussões aqui levantados não tiveram o intuito de negar a relevância de uma ocupação laboral, sobretudo para aqueles que sobrevivem submersos ao desemprego estrutural, mas sim de discutir sua pertinência ao campo da seguridade social pela política de assistência social.

Na perspectiva da totalidade, é preciso desmistificar o uso da proteção social em sentido liberal, de modo a não utilizar as políticas sociais como mecanismos de reprodução precarizada da força de trabalho, nem mesmo utiliza-las como disseminadoras do discurso conservador e meritocrático que busca individualizar as demandas e responsabilizar seus usuários pela condição de subalternidade. Entende-se, portanto, que a profissionalização não é pertinente como serviço socioassistencial.



É preciso, pois, trazer as políticas para a realidade concreta em que estão inseridas, levando em consideração a real condição a que estão submetidos os usuários da política pública, a partir de ações e serviços que visem coletivizar as demandas por eles trazidas, evitando propor-lhes saídas fragmentadas e emergenciais. Isso implica pensar que as políticas sociais no continente latino-americano precisam ir além dos esquemas propostos pelos organismos internacionais, para dedicar-se às alternativas que de fato contemplem as necessidades da população.

Por fim, cabe destacar a relevância do profissional de Serviço Social no interior das políticas sociais. Como parte dos processos de disputa, nas mais diversas áreas de atuação, esses profissionais são importantes agentes no combate aos esquemas meritocrático e de culpabilização dos sujeitos, em especial porque operam diretamente na oferta dos serviços socioassistenciais, posicionando-se em defesa da classe socialmente explorada.

## Referências Bibliográficas

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. Entrevista: “**O governo Lula foi uma surpresa muito bem-sucedida**”.

Disponível em:

[http://www.ihuonline.unisinos.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5449&secao=441](http://www.ihuonline.unisinos.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5449&secao=441). Acesso em 14 de março de 2014.

ARUTO, Pietro Caldeirini; MATTEI, Lauro. Comportamento do mercado de trabalho em Santa Catarina a partir de 1990: novas evidências empíricas. In: **II Encontro de Economia Catarinense**. Chapecó: 2008.

BARAN, Paul; SWEEZY, Paul. **El capital monopolista**: ensayo sobre el orden económico y social de Estados Unidos. México: Siglo XXI, 1982.

BORON, Atílio. Aula Inaugural: Pelo necessário (e demorado) retorno ao marxismo. In: **A teoria marxista hoje: problemas e perspectivas**. BORON, Atílio; JAVIER, Amadeo; GONZÁLEZ, Sabrina (Org.). CLACSO. Buenos Aires: 2006.

BRASIL. **Ministério do Trabalho e Emprego**. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/portal-mte/>. Acesso em 10 de janeiro de 2014.

BRASIL. **Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego**. Disponível em: <http://pronatec.mec.gov.br/>. Acesso em 12 de julho de 2013.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: 2004.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/>. Acesso em 17 de maio de 2013.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. Brasília: Kaco Editora & Gráfica, 2003.

CARRARO, Dilceane. A Política de Assistência Social no Brasil e no Chile: o binômio da focalização x universalização. **Dissertação de Mestrado**. Florianópolis, 2010.

CARCANHOLO, Marcelo Dias; AMARAL, Marisa Silva. A superexploração do trabalho em economias periféricas dependentes. In: **Revista Katálysis**. v. 12, n. 02, p. 216-225.

CASTELO, Rodrigo. O social-liberalismo brasileiro e a miséria ideológica da economia do bem-estar. In: **Desenvolvimento e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade**. MOTA, Ana Elisabete (Org.). São Paulo: Editora Cortez, 2012.

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

DRUCK, Graça. Trabalho, precarização e resistências: novos e velhos desafios? In: **Caderno CRH**. v. 24, n. 01, p. 37-57. Salvador: 2011.

FAS. **Fórum de Assistência Social**. Disponível em: <http://forumassistenciasocial.blogspot.com.br/>. Acesso em 23 agosto de 2013.

FIGUEIREDO FILHO, Carolina B. G.; SOUZA, Davisson C. C. de. O sindicalismo e a luta dos desempregados na década de 2000. In: **Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000**. BOITO JR, Armando; GALVÃO, Andréia (Org.). São Paulo: Alameda, 2012.

GONÇALVES, Reinaldo. Redução da desigualdade da renda no governo Lula: análise comparativa. In: **Financeirização, fundo público e política social**. BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete; GRANEMANN, Sara; SALVADOR, Evilasio (Org.). São Paulo: Editora Cortez, 2012.

GUIMARÃES, José Ribeiro Soares. **Perfil do Trabalho Decente no Brasil**: um olhar sobre as Unidades da Federação. Brasília: OIT, 2012

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Editora Cortez, 2011.

JACCOUD, Luciana. Política pública e oferta privada: um desafio para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social. In: **Assistência Social e Filantropia**. PAZ, Rosângela Dias Oliveira *et al.* (Org.). São Paulo: Veras Editora, 2012.

LAVINAS, Lena. Inclusão e progressividade: os desafios da Seguridade Social brasileira. In: **20 Anos de Constituição Cidadã**: avaliação e desafios da Seguridade Social. TONELLI VAZ, F.; MUSSE, J.; SANTOS, R. F. (Org.). v. 01, p. 89-96. Brasília: ANFIP, 2008.

LEHR, Roberto. Prefácio – Ideologia do desenvolvimento, pobreza e hegemonia. In: **Desenvolvimento e construção de hegemonia**: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. MOTA, Ana Elisabete (Org.). São Paulo: Editora Cortez, 2012.

MARANHÃO, Cezar Henrique. Desenvolvimento social como liberdade de mercado: Amartya Sen e a renovação das promessas liberais. In: **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia**. MOTA, Ana Elisabete (Org.). São Paulo: Cortez, 2012.

MARINI, Ruy Mauro. Dialética da dependência. In: **Ruy Mauro Marini**: Vida e obra. TRASPADINI, Roberta; STEDILE, João Pedro (Org.). São Paulo: Expressão Popular, 2005.

MASCARO, Alysson. Crítica da filosofia do direito de Hegel; O socialismo jurídico. In: **III Curso Livre Marx-Engels**. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=IJrdq4uFIcs>. Acesso em 12 de abril de 2013.

MESTRINER, Maria Luiza. A intrincada relação histórica entre assistência social e a filantropia no Brasil. In: **Assistência Social e Filantropia**. PAZ, Rosangela Dias Oliveira *et al.* (Org.). São Paulo: Veras Editora, 2012.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social**. São Paulo: Cortez, 2009.

OIT. Organização Internacional do Trabalho. **Piso de Proteção Social para uma globalização equitativa e inclusiva**. Genebra, 2011.

OSORIO, Jaime. **Explotación redoblada y actualidad de la revolución: refundación sictetal, rearticulación y nuevo autoritarismo**. México: Itaca, 2009.

OURIQUES, Nildo. O lugar do Brasil no mundo. In: **Instituto de Estudos Latino-Americanos (IELA)**, 2010. Disponível em: <http://www.iela.ufsc.br/uploads/uploadsFCkEditor/File/nildo.pdf> . Acesso em 15 de julho de 2013.

PAES DE BARROS, Ricardo; FOGUEL, Miguel Nathan. Focalização dos gastos públicos sociais em educação e erradicação da pobreza no Brasil. In: **Em aberto**. v. 12, n. 74, p. 106-120.

PAIVA, Beatriz Augusto de; MATTEI, Lauro. Notas sobre as políticas sociais no Brasil: a primeira década do século XXI. In: **Revista Textos e Contextos** v. 8, n.2. Porto Alegre, 2009.

PAIVA, Beatriz Augusto de; ROCHA, Mirella; CARRARO, Dilceane. Política Social na América Latina: ensaio de interpretação a partir da Teoria Marxista da Dependência. In: **Revista Ser Social**. v. 12, n. 26, p. 147-175. Brasília: 2010.

PAIVA, Beatriz Augusto de. A universalização da seguridade social em questão: a tradução antinômica dos direitos socioassistenciais. In: **Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos**. IPEA/CODE: 2012.

PELIANO, José Carlos. **Uma terceira análise sobre olhares e números da desigualdade**. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/Uma-terceira-analise-sobre-olhares-e-numeros-da-desigualdade/7/29824>. Acesso em 23 de dezembro de 2013.

PNUD BRASIL. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/>. Acesso em 22 de janeiro de 2014.

PEREIRA, Potyara A. P. Questão Social, Serviço Social e Direitos de Cidadania. In: **Revista Temporalis**. n. 3. Brasília: ABEPSS, 2001.

PEREIRA, Potyara A. P. Proteção social contemporânea: *cui prodest?* In: **Serviço Social & Sociedade**. n. 116, p. 636-651. São Paulo: Editora Cortez, 2013.

PRADO JUNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

POCHMANN, Marcio. **Nova classe média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira**. São Paulo: Boitempo, 2012.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SENAI. Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial. Disponível em: <http://www.senaipr.org.br/sistema-senai-de-certificacao-de-pessoas-3-9446-145908.shtml>. Acesso em 08 de julho de 2014

SITCOVSKY, Marcelo. A reconciliação entre assistência social e trabalho: o impacto do Bolsa Família. In: **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade**. MOTA, Ana Elizabete (Org.). São Paulo: Editora Cortez, 2012.

SMADS. Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social. Disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia\\_social/](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/). Acesso em: 01 de agosto de 2013.

SOUZA, Renato Santos de. **Desvendando a espuma: o enigma da classe média brasileira**. Disponível em: <http://jornalggn.com.br/fora-pauta/desvendando-a-espuma-o-enigma-da-classe-media-brasileira> Acesso em 20 de novembro de 2013.

SPOSATI, Aldaiza. **Vida urbana e gestão da Pobreza**. São Paulo: Editora Cortez, 1988.

\_\_\_\_\_. **A menina LOAS: um processo de construção da assistência social**. São Paulo: Editora Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. In: **Revista Katálysis**. v. 14, n. 1. Florianópolis: 2011.

\_\_\_\_\_. Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social. In: **Serviço Social & Sociedade**. n. 116, p. 652-674. São Paulo: Editora Cortez, 2013.

STEDILE, João Pedro; TRASPADINI, Roberta. **Ruy Mauro Marini: vida e obra**. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

YAGUELLO, Marina. Introdução. In: **Marxismo e Filosofia da Linguagem**.

BAKHTIN, Mikhail. Disponível em:

[http://www.fecra.edu.br/admin/arquivos/MARXISMO\\_E\\_FILOSOFIA\\_DA\\_LINGUAGEM.pdf](http://www.fecra.edu.br/admin/arquivos/MARXISMO_E_FILOSOFIA_DA_LINGUAGEM.pdf). Acesso em 15 de junho de 2013.

## **Anexos**

### **Roteiro de entrevista semiestruturada para Coordenador/Gerente de serviços de inclusão produtiva alocados na assistência social no município de São Paulo – SP**

#### **1. Dados Preliminares**

- A1. Data da entrevista:
- A2. Município:
- A3. Região do município:
- A4. Número de habitantes da região:

#### **2. Dados da Organização Pesquisada**

- B1. Nome da Organização Não-Governamental:
- B2. Endereço:
- B3. Telefone:
- B4. Página na internet:
- B5. Cargo/função que ocupa:
- B6. Idade:
- B7. Nível de escolaridade:
  - ( ) Analfabeto
  - ( ) Ensino Fundamental Incompleto
  - ( ) Ensino Fundamental Completo
  - ( ) Ensino Médio Incompleto
  - ( ) Ensino Médio Completo
  - ( ) Ensino Superior Incompleto
  - ( ) Ensino Superior Completo
  - ( ) Pós-Graduação

#### **3. Sobre os serviços/cursos de inclusão produtiva vinculados à política de assistência social**

- E1. Projetos e serviços oferecidos:
- E1. Quais os serviços/cursos de inclusão produtiva são oferecidos?

E2. Quando iniciaram suas atividades?

E3. Qual o número médio de pessoas atendidas por esses serviços/cursos?

E4. Como surgiu a necessidade de ofertar os serviços/cursos na organização?

E5. Houve algum estudo/levantamento sobre a necessidade de ofertar estes serviços/cursos no território?

E6. Quem ministra os serviços/cursos?

E7. Quais as formas de acesso aos serviços/cursos oferecidos?

E8. Qual a duração média dos serviços/cursos oferecidos?

E9. Os cursos possuem certificação?

( ) Sim ( ) Não

Se sim, especificar:

#### 4. A relação da organização com o poder público

F1. Desde que período está firmado o convênio com a Prefeitura Municipal de São Paulo?

F2. Qual o valor mensal transferido pelo poder público para custeio dos serviços/cursos de inclusão produtiva?

F3. Os serviços/cursos de inclusão produtiva compõem a rede de serviços socioassistenciais do município?

F4. Você tem conhecimento do Programa ACESSUAS/TRABALHO? (Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho, que tem por finalidade promover o acesso dos usuários da Assistência Social ao mundo do trabalho).

( ) Sim ( ) Não

Se sim, quais suas impressões sobre o Programa?

F5. Você tem conhecimento do PRONATEC? (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, com inserção no Plano Brasil Sem Miséria).

( ) Sim ( ) Não

Se sim, quais suas impressões sobre o Programa?

F6. Você considera que os serviços de profissionalização estão conectados com a política de assistência social? Por quê?

F7. A organização acompanha as ações e deliberações do Conselho Municipal de Assistência Social?

( ) Sim ( ) Não

Se sim, através de que formas:

## 5. Mecanismos de Avaliação

G1. Há instrumentos de avaliação sobre a efetividade dos serviços/cursos oferecidos?

( ) Sim ( ) Não

Se sim, especificar:

G2. A organização considera que o trabalho desenvolvido de inclusão produtiva tem garantido que nível de aproveitamento e de resultado na colocação dos usuários no mercado de trabalho?

Se a resposta for positiva, solicitar dados.

G3. Há alguma área em que seja menos difícil a colocação dos usuários no mercado de trabalho?

( ) Sim ( ) Não

Se sim, especificar: