



A APROPRIAÇÃO DA QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL E DA INCLUSÃO PRODUTIVA NO ÂMBITO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Ruteleia Candida de Souza Silva ¹

RESUMO

Este trabalho reflete sobre as ações de qualificação profissional e a incorporação da inclusão produtiva em um contexto de alterações significativas na proteção social destinada particularmente aos segmentos populacionais em situação de maior risco e vulnerabilidade social. Tal exame reporta-se às implicações desse processo para a consolidação da assistência como política de seguridade social, direito do cidadão e dever do Estado.

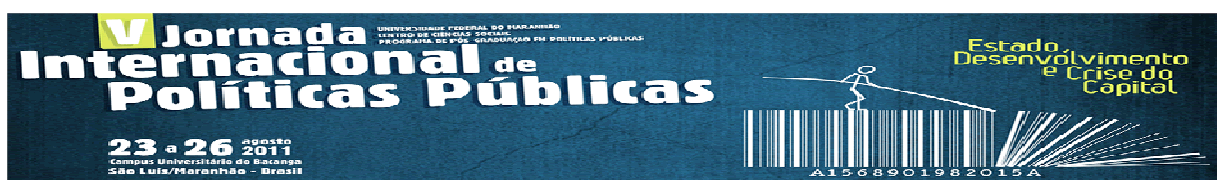
Palavras Chave: assistência social, qualificação profissional, inclusão produtiva.

ABSTRACT

This work reflects on the initiatives of professional qualification and incorporation of inclusion productive in a context of significant changes in social protection for particular segments of population in social high risk and vulnerability. The text initially refers to their implications of this process for the consolidation of the social assistance as politics of social security, the citizen's right and duty of the State.

Keywords: social assistance, professional qualification, inclusion productive.

¹ Mestre. Universidade Federal do Espírito Santo (UFES / FACIG). rute.as@gmail.com



1. INTRODUÇÃO

O Brasil a partir da década de 1990 passa a trilhar os caminhos da reorganização do papel das forças produtivas e de um amplo receituário de ajuste, consubstanciados nas reformas neoliberais de abertura assimétrica das economias; desregulamentação dos direitos sociais; e redefinição das funções e estrutura do Estado.

Impõe-se um processo de reconfiguração das formas de reprodução e concentração imposta pela burguesia brasileira, tornando cada vez mais evidente a associação consentida e subordinada do país ao grande capital. Num projeto estratégico de ajuste global, essa nova dinâmica revela traços específicos e determinantes que se incorporam rapidamente à dinâmica de toda a sociedade, redefinindo tanto o bloco dominante e sua fração de classe hegemônica quanto as relações políticas entre as classes.

Para satisfazer os interesses do capital, o Estado brasileiro se transforma substancialmente, efetivando o que Behring (2003) acertadamente chamou de contrarreforma do Estado. Seguindo à risca as normas definidas pelos organismos internacionais para a inclusão do Brasil à nova ordem mundial, o Estado se reestrutura, redefinindo-se enquanto expressão dos embates entre as diversas classes e frações de classe.

Essa contrarreforma – orientada para aumentar ainda mais a desigualdade econômica e social – esvazia de conteúdo as instituições democráticas e naturaliza os processos de ajuste, num movimento muito mais de desconstrução do que de construção de um novo Estado. A partir daí o Estado passa por uma profunda “reforma” de caráter privatizante e desregulamentador, adotando medidas que ao fazer frente às condições sociais de reprodução da força de trabalho, limitam a intervenção e os gastos estatais, efetivando aquele “Estado mínimo para o social e máximo para o capital”.

Ao mesmo tempo, a burguesia brasileira – responsável por profundas inflexões no campo político ideológico dos trabalhadores –, “[...] associada ao grande capital, atualiza as suas práticas políticas no leito da mais conservadora tradição, para desenvolver a sua reforma



social e moral, desmontando e cooptando intelectuais e trabalhadores que, historicamente, estiveram noutras trincheiras [...]” (MOTA, 2006, p. 48).

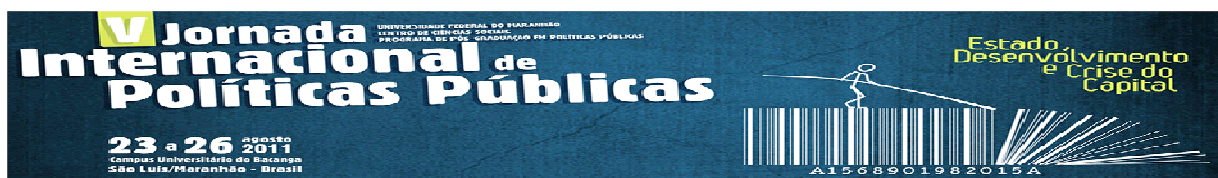
No âmbito da assistência social, esse período também foi marcado por significativas mudanças. Com a promulgação do texto constitucional de 1988, a assistência passa a integrar, ao lado da saúde e da previdência, o tripé da Seguridade Social brasileira, adquirindo *status* de política pública e direito de cidadania. Assume local de destaque na pauta da agenda política, o que vai reafirmar a necessidade de definição de diretrizes, normas, regras e princípios estruturantes para sua implementação.

Mas é com a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – Lei 8.742, de 07 de dezembro de 1993 –, que a assistência é regulamentada como direito do cidadão e dever do Estado, realizada por meio de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, visando garantir o atendimento às necessidades básicas.

Partindo desse princípio, a assistência social passa a ser concebida e implementada tendo como horizonte o acesso aos direitos assistenciais a todos aqueles que estão dentro das categorias, critérios e condições estabelecidos pela LOAS, e a sua vinculação orgânica às demais políticas econômicas e sociais². Ao mesmo tempo, a assistência assume definitivamente o discurso que atribui à qualificação profissional um papel central no enfrentamento ao desemprego, incorporando, assim, a lógica da empregabilidade e a defesa das competências profissionais.

Um dos objetivos da assistência – presente tanto no texto constitucional quanto na LOAS – é justamente a promoção e a integração dos usuários ao mercado de trabalho. Mas é somente na vigência da Política Nacional da Assistência Social (PNAS), a partir de 2004, e da configuração do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), em 2005, que operacionalização desse objetivo se concretiza.

² Embora esse direito tenha sido reconhecido em lei no início da década de 1990, esse reconhecimento não foi suficiente para suprimir as práticas seculares sedimentadas na filantropia, no clientelismo e no assistencialismo que marcaram, e ainda marcam, o processo de formação sócio-histórica do país.



O documento que compõe a PNAS (2004) prioriza a articulação entre distribuição de renda com projetos de geração de renda para as famílias, a estrutura do SUAS (2005) prevê que as ações de capacitação e promoção da inserção produtiva, que integram a Proteção Social Básica, devem ser operacionalizadas, fundamentalmente, por intermédio das ações desenvolvidas nos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS.

Com o objetivo de formar mão-de-obra especializada para atender às necessidades do capital, a formação profissional transforma-se num elemento-chave de regulação da mercadoria força de trabalho: quanto maior a oferta, menor será o seu preço. E isso resulta numa menor valorização da força de trabalho e, por consequência, menores salários e a garantia de um exército de reserva preparado para exercer até mesmo aquelas funções que exigem um menor grau de qualificação.

É nesse contexto que as configurações assumidas pela Assistência Social no âmbito da perspectiva de inclusão produtiva dos seus usuários – como veremos a seguir –, tornam-se essenciais para a apreensão dos reais determinantes e mediações presentes nestes processos, que por vezes ocultam a essência dos fenômenos e fetichizam o caráter que as políticas sociais têm assumido.

2. A REPRODUÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO NO ÂMBITO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Em meio ao entrelaçamento entre a desresponsabilização do Estado, o descompromisso do capital e as noções alienadoras e despolitizadoras, o PNAS e o SUAS reafirmam a crença em torno da individualização da problemática do desemprego e a promessa da qualificação profissional como uma forma de ampliar a capacidade do trabalhador de ser gerador de trabalho, gestor de sua empregabilidade³, gerente de si mesmo. Eis que

³ O discurso da empregabilidade tem sido utilizado como parte de uma estratégia dominante em defesa de um projeto político de contra-reforma do Estado, especialmente, no campo da educação profissional. Essa contra-reforma no campo da educação profissional vem respondendo, concomitantemente, a dois objetivos



reforçam a ideia de que, em quaisquer circunstâncias, fica a cargo do indivíduo a iniciativa e a responsabilidade sobre a sua condição social (CÊA, 2006).

Assumindo o discurso de que as ações de qualificação profissional se configuram numa importante estratégia de emancipação, o Governo tem pautado, prioritariamente, na ideia de enfrentamento do desemprego por meio da formação dos trabalhadores para o seu ingresso no mercado de trabalho, sobretudo, dos usuários da Assistência Social. Visa a partir da adoção de tal medida estimular o protagonismo e a autonomia, com superação das condições de vulnerabilidade social e potencialidades de riscos.

Trata-se, na verdade, de uma estratégia de cunho totalmente neoliberal que se articula ao processo de contrarreforma do Estado e às orientações dos organismos internacionais, que transfere a responsabilidade pela inserção produtiva do âmbito da ordem pública para a ordem privada.

Reafirma-se a crença em torno da individualização da problemática do desemprego e a promessa da qualificação profissional como uma forma de ampliar a capacidade do trabalhador de ser gerador de trabalho, gestor de sua empregabilidade, gerente de si mesmo. Eis que, em quaisquer circunstâncias, fica a cargo do indivíduo a iniciativa e a responsabilidade sobre a sua condição social (CÊA, 2006).

No âmbito dessa estratégia, o Programa Bolsa Família – PBF⁴ ganha destaque ao assumir a qualificação profissional como propulsora da inclusão produtiva de seus beneficiários. Sob a coordenação nacional da Secretaria de Renda de Cidadania do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o PBF orienta-se pela focalização em famílias pobres, cujo objetivo é simplificar e racionalizar o acesso dessas

principais: a conformação do conjunto dos trabalhadores à ideologia burguesa e a despolitização das demandas de grande parte dos movimentos sindicais.

⁴ O Programa Bolsa Família – PBF assume centralidade no enfrentamento à pobreza, enquanto proposta de unificação dos Programas de Transferência de Renda implementados no âmbito do Governo Federal, Estados e Municípios. Criado pela Medida Provisória 132, de 20 de outubro de 2003 – transformada na Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004 –, e regulamentado pelo Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004, o Bolsa Família constitui-se num programa intersetorial e qualifica-se por sua proposta de unificação dos programas dessa natureza, sendo considerado, por alguns analistas, como o marco inicial de implantação de uma Renda Básica de Cidadania.



famílias aos benefícios. Além da transferência monetária dos valores indicados, a proposta desse Programa também prevê a articulação da transferência monetária, de caráter compensatório, com programas de caráter estruturante.

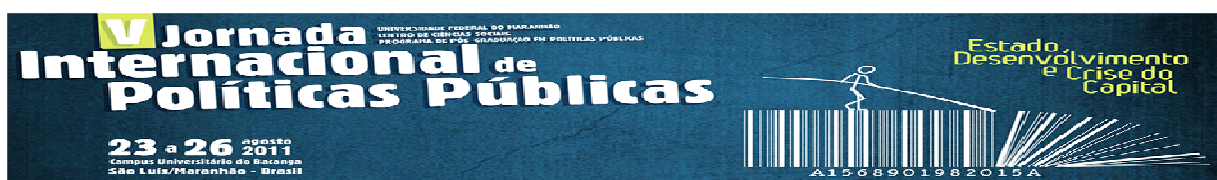
Dentre os programas complementares que desenvolvem ações organizadas e regulares direcionadas às famílias beneficiárias do PBF e àquelas inscritas no Cadastro Único, encontram-se aqueles destinados à ampliação da escolaridade, qualificação profissional, geração de trabalho e renda e de outras ações de promoção de oportunidades e do desenvolvimento de suas capacidades para a superação da situação de vulnerabilidade e pobreza.

De acordo com seus defensores, mediante a elevação da escolaridade e da qualificação profissional, as pessoas oriundas de famílias pobres teriam sua empregabilidade ampliada, podendo disputar postos de maior produtividade e melhor remuneração. Reforça-se, a partir daí, a ideia de que o PBF se constitui num mecanismo de superação da pobreza e da desigualdade social.

As ações de qualificação desenvolvidas pelo PBF se inserem no âmbito do Programa Próximo Passo – desenvolvido pelo MDS no interior da Proteção Social Básica – em parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE e outros entes federativos.

Esse Programa faz parte do Plano Setorial de Qualificação – PLANSEQ da Construção Civil e do Turismo, cujos eixos centrais buscam priorizar a qualidade do aprendizado; e unir governo e empresariado num esforço conjunto para inserção profissional dos trabalhadores pertencentes a famílias beneficiárias do PBF, oferecendo cursos de qualificação para setores produtivos em que há expectativa de crescimento da demanda por mão de obra, como a construção civil e o turismo. A exemplo tem-se as obras do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC; do Programa Minha Casa, Minha Vida, e as obras e preparativos para a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016.

As modalidades de cursos oferecidos envolvem, na área da construção civil, os cursos de pedreiro, pintor, eletricista, encanador, mestre de obras, entre outros. Já na área do turismo, cursos de garçom, cozinheiro, padeiro, mensageiro, camareiro, auxiliar de



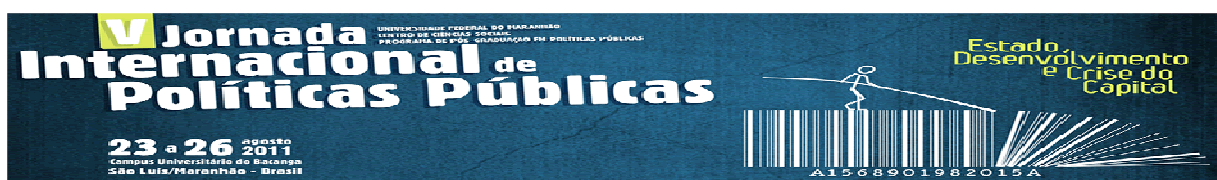
eventos, dentre outros. São cursos, na verdade, que denotam um caráter pontual e imediatista, que priorizam, exclusivamente, uma capacitação técnica dos trabalhadores para atender a demanda emergencial que requer uma força de trabalho minimamente capacitada e disponível.

Trata-se, na verdade, de mais uma estratégia parcial e fragmentada, com metas quantitativas limitadas que não contemplam nem mesmo o universo de beneficiários que se enquadram no perfil que o próprio PBF define para acesso. Estes usuários devem obedecer aos critérios dos “testes de meios”, se enquadrar nas condições de renda familiar que caracterizam-na dentro do perfil do PBF e cumprir as condicionalidades dos programas que estejam vinculados a este último, que estão localizadas fundamentalmente na Assistência Social, Saúde e Educação.

Enfim, ao invés de adotar uma perspectiva de política estrutural baseada no desenvolvimento econômico a partir de uma concepção redistributiva, essas ações possuem um caráter parcelar que reforça ainda mais os vínculos temporários e precários.

Por outro lado, contribuem para aflorar ainda mais “[...] o sentido falacioso da qualificação do trabalho que muito frequentemente assume a forma de uma manifestação mais ideológica do que uma necessidade efetiva do processo de produção [...]” (ANTUNES, 1999, p. 52).

Assim, conseguem impor um perfil profissional capaz de cooperar e adaptar-se aos novos interesses do capital em que a qualificação profissional se apresenta como uma solução “redentora” no enfrentamento ao desemprego. Do mesmo modo, transfere para o indivíduo a responsabilidade por um problema produzido socialmente, em uma perversa inversão das relações sociais e de produção. Imputa ao trabalhador, desenvolver um conjunto de requisitos e habilidades para se tornarem empregáveis, uma vez que somente os melhores, os mais qualificados e os mais preparados terão sucesso no mercado de trabalho.



3. CONCLUSÃO

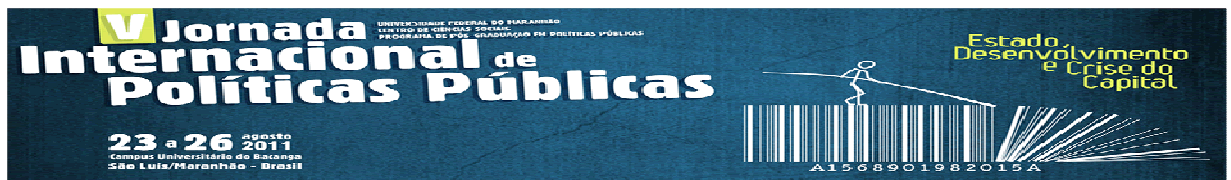
A materialização da assistência social pressupõe conceber essa política em suas diferentes dimensões, identificando direitos e deveres e, sobretudo, priorizando o princípio da universalização, o que vai exigir a superação do tradicional caráter filantrópico atribuído a esta política. No entanto, nos anos de vigência da LOAS ao invés da universalidade o que se tem é uma política estruturada em princípios seletivos e focalistas, instaurando um verdadeiro binômio seletividade *versus* universalização.

Desde a década de 1990, grande parte dos direitos arduamente conquistados no texto constitucional foram submetidos à lógica do ajuste fiscal, instaurando um verdadeiro quadro de retrocesso social, bem ao modo da lei geral de acumulação capitalista. Ao invés de se constituir num mecanismo de ampliação dos direitos sociais, a Política de Assistência Social assume, definitivamente, a função de integração à ordem.

Ao mesmo tempo incorpora o discurso da qualificação profissional – e, conseqüentemente, da lógica da empregabilidade e das competências profissionais – como forma de potencializar a emancipação, o protagonismo e a autonomia dos usuários, viabilizando a superação das condições de vulnerabilidade social e situações de risco.

Agora, em tempo de capital fetiche, aquela falsa ideia de que somente um investimento individual é capaz de ampliar as oportunidades de emprego e as condições de competitividade no mercado, se incorpora à Política de Assistência Social, subsumindo qualquer possibilidade de postura crítica frente à realidade.

Além de obscurecer os verdadeiros determinantes políticos e econômicos da exclusão social de grande parte da população, essa lógica também obscurece as relações de poder e força e os interesses conflitantes existentes nas relações econômicas e de classes, contribuindo para disseminar o falacioso discurso de que a educação é responsável pelo desenvolvimento econômico e social e pela ascensão dos indivíduos.



REFERÊNCIA

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 1999.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

CÊA, Georgia Sobreira dos Santos. PLANFOR, reforma do Estado e acumulação flexível: tecendo fios invisíveis. In: **Educere et Educare**, Caxambu, vol. 1, n. 2, p. 229-244, jul./dez. 2006.

MOTA, Ana Elizabete. Seguridade Social Brasileira: desenvolvimento histórico e tendências recentes. In: MOTA, Ana Elizabete et al (Orgs). **Serviço Social e saúde**: formação e trabalho profissional. São Paulo: Cortez, 2006, p. 40-48.