



INCLUSÃO PRODUTIVA: um desafio à política de assistência social

Thiana Orth¹
Patrícia Lane Araújo Reis²
Gleny Terezinha Duro Guimarães³

Resumo: O artigo busca refletir sobre o processo de Inclusão Produtiva no contexto da Política de Assistência. Através da análise dos Centros de Referência de Assistência Social, que articulam as instâncias responsáveis pelas políticas de geração e renda, buscou-se problematizar questões como a importância da Intersetorialidade entre as políticas e as formas com que a Inclusão produtiva vem sendo desenvolvida nos territórios. Como resultados, destaca-se: a necessidade de uma gestão inovadora em detrimento de antigas formas de gestão social.

Palavras-Chave: Inclusão Produtiva e Política de Assistência Social.

Abstract: The essay aims to discuss about the process of Productive Inclusion in the context of the Assistance Policy. Through the analysis of the Social Assistance Reference Centers, which articulate the policies of income, we attempted to discuss issues such as the importance of Intersectorality between policies and the ways of the productive Inclusion has been developed in the territories. As a result, it stands out: the need of a innovative management in spite of the older forms of social management.

Keywords: Productive Inclusion Social and Assistance Policy.

¹ Estudante de Pós-Graduação. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). thianaorth@yahoo.com.br

² Estudante de Pós-Graduação. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS).

³ Doutora. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS).



1. INTRODUÇÃO

Os CRAS (Centros de Referência de Assistência Social), como estratégia do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, está inserido na Rede de Proteção Social Básica e tem como principal objetivo o atendimento das comunidades em situação de vulnerabilidade e risco social, na perspectiva de prevenção e promoção das potencialidades destes indivíduos e grupos.

Constituindo as estratégias do CRAS está o apoio e fomento à Inclusão Produtiva, bem como, o mapeamento de potencialidades para a articulação das diversas políticas responsáveis pela geração de trabalho e renda.

A Política Nacional da Assistência Social (PNAS) traz o desafio da Inclusão Produtiva como uma das estratégias de enfrentamento da pobreza, tendo como principais beneficiários os usuários do Programa Bolsa-Família e seus familiares, os jovens de 16 a 24 anos, os egressos de medidas socioeducativas e famílias em situação de rua (MDS, 2011, p.02).

O Plano Brasil sem Miséria do Governo Federal possui como um dos seus principais objetivos promover a inclusão social e produtiva da população extremamente pobre. A Inclusão Produtiva, como ferramenta de gestão da política de Assistência Social, também está referenciada na SESEP – Secretaria Extraordinária para a Superação da Extrema Pobreza.

No Projeto Técnico dos CRAS da Fundação de Assistência Social e Cidadania da cidade (FASC) de Porto Alegre, são fornecidas diretrizes gerais para a promoção da inclusão produtiva.

(...) a promoção da inclusão produtiva é concebida no seu sentido ampliado, significando o fortalecimento dos vínculos sociais, familiares e comunitários, por meio do desenvolvimento de capacidades e condições para agir com autonomia, potencializando o protagonismo em ações coletivas no campo da produção material e social. Por fim, as ações de inclusão têm como escopo o fortalecimento da organização social da comunidade beneficiária e a melhoria da qualidade de vida (Fundação de Assistência Social e Cidadania, p. 35, 2010).

Embora a perspectiva da inclusão produtiva seja compreendida como uma ferramenta de gestão dentro da Política de Assistência, inúmeros são os questionamentos, dentre os quais destacamos: existe a possibilidade de interface entre a política de assistência e a política de trabalho? Qual a real condição da política da assistência de realizar o enfrentamento a um problema estrutural, que é a falta de trabalho para a população em situação de vulnerabilidade social?



Nesse contexto, o artigo busca problematizar os principais resultados da pesquisa⁴ intitulada 'Inclusão Produtiva: um desafio à política de assistência social', analisando as possibilidades de uma gestão participativa no CRAS, que potencialize, junto à comunidade, estratégias de inovação no que tange a geração de trabalho e renda.

2. REALIDADE DA INCLUSÃO PRODUTIVA NOS CRAS: ABISMO ENTRE PROPOSTA E EXECUÇÃO

Mediante análise dos resultados da pesquisa, verificou-se que os trabalhadores dos CRAS entrevistados consideram-se no início do processo, ambientando-se a própria lógica da nova política. Como ainda não possuem estrutura básica de funcionamento, as atividades de Inclusão Produtiva ainda não se efetivaram como direito nas comunidades.

A estrutura, tanto física quanto de Recursos Humanos adequados, foi considerada um dos principais entraves na efetivação do direito a renda dentro do espaço do CRAS. Os profissionais relataram a falta de profissionais e de materiais, como também o não investimento para a formação de grupos de inclusão produtiva. Para os entrevistados, a grande diversidade de profissionais, as relações de trabalho dentro do CRAS (celetista, terceirizado, cooperativado) e a dificuldade de trabalho em conjunto são os principais desafios a serem enfrentados, visto que ainda existem antigas concepções da assistência.

Nós não teríamos aqui no espaço do CRAS condições de desenvolver a questão da inclusão produtiva, o que a gente pensa que vai ocorrer futuramente. Não existe nada ainda pronto em relação à renda e ao trabalho, mas o que nós pensamos o que vai acontecer, onde a gente vai estar? Trabalhando com as famílias que vão estar em outros espaços onde serão desenvolvidas estas atividades de geração de renda, rede conveniada e outros espaços dentro do próprio território do CRAS (Coordenador CRAS, 2011).

Segundo Couto (et. al., 2010), os principais fatores que dificultam a implementação da PNAS nos municípios são justamente as questões relativas a recursos humanos e a

⁴ Realizada pela Faculdade de Serviço Social da PUCRS, pelo Grupo de Estudo e Pesquisa Sobre Trabalho e Assistência Social – GEPSTAS. A mesma se caracterizou por ser um estudo de caráter qualitativo e exploratório. O universo de sujeitos foi constituído de coordenadores e técnicos, que fazem parte da equipe de gestão de quatro CRAS, em duas regiões na cidade de Porto Alegre. A técnica de coleta de informações foram entrevistas semi-estruturadas, aplicadas através de formulários. O tratamento dos dados foi feito a partir da análise textual discursiva, fundamentada nos estudos de Roque de Moraes.



ausência de financiamento, o que também ficou evidente na pesquisa analisada, no que se refere ao desenvolvimento da perspectiva da Inclusão produtiva nos CRAS.

Contudo, todos os profissionais entrevistados destacaram a importância de existir estratégias de enfrentamento desta realidade, reforçando a capacidade e a criatividade do profissional para atender as demandas numa realidade cheia de empecilhos. Muitos utilizaram o termo “criatividade” como base para a transformação da realidade e o início do processo de garantia de renda para os usuários da política de assistência, além do “desejo” de que o gestor público invista e forme novas parcerias para a efetivação da política.

Primeiramente pessoas capacitadas e que pensem de forma exclusiva para isso, ou seja, Recursos Humanos, espaços e investimento para a formação e inclusão. Como falamos RH, formação, espaço físico, mas temos que buscar alternativas dentro da realidade que nós temos (Técnico CRAS, 2011).

Nas experiências dos profissionais entrevistados, parte dos encaminhamentos para formação profissional não dão certo porque as modalidades de capacitação profissional oferecidas à comunidade chegam de forma hierarquizada, sem consulta dos sujeitos interessados. A falta de protagonismo acontece também na decisão das modalidades de formação dos grupos de geração de trabalho e renda. Quando os sujeitos desistem por não se identificarem com a modalidade oferecida, são muitas vezes, taxados como negligentes em sua formação profissional e em suas próprias vidas. Como mostra o relato a seguir:

É muito importante iniciar um diagnóstico para a implementação de uma política de inclusão produtiva, já existindo alguns indicativos na experiência cotidiana, as ações de inclusão produtiva têm que ser demandada pela própria comunidade, respeitando a diferença dos territórios e que tenha significado para a comunidade (Coordenador do CRAS, 2011).

Os profissionais trazem a importância de não fornecer a “política de assistência a responsabilidade total pela formação de grupos de geração de renda nas comunidades em situação de vulnerabilidade” (Coordenador CRAS, 2011). Para eles, a política de assistência, juntamente e articuladas com as outras políticas devem assumir este papel. Mendes (2009) nos fornece um caminho para essa discussão:

Todas essas experiências exigem dos trabalhadores sociais uma firme análise do que poderia agregar novas perspectivas no debate da inserção produtiva para além da já conhecida “inserção” pela “exclusão”. Para isso, torna-se necessário retomar o debate sobre a política de assistência Social, sua formulação e consolidação na realidade brasileira (Mendes ET AL, 2009, p.203).



Um dos aspectos abordados pelos profissionais dos CRAS é que o atendimento ao usuário em situação de vulnerabilidade é responsabilidade da assistência, porém a origem e o enfrentamento desta situação são complexos, não podendo ser resolvida apenas com a política de assistência, e sim, com as ações das várias políticas articuladas (trabalho, educação, saúde, habitação). Os profissionais apontam que em muitas situações, dentre elas a da inclusão produtiva não existe intersectorialidade.

(...) por que ficar só com a assistência? Seria um encargo muito grande, então teria que ser várias secretarias constituindo uma diretriz, não só a assistência. Hoje têm uma linha que indica que a assistência pegue para ela a solução da inclusão, mas no momento que a assistência pega para ela, não existe mais a intersectorialidade (Técnico do CRAS, 10/05/2011).

No discurso dos entrevistados ficou evidente a importância da intersectorialidade e das redes e parceria, elementos fundamentais para a efetivação de políticas públicas, que consigam articular com a complexa miríade de fatores que envolvem uma política inclusiva em relação à renda. Atualmente não existem ações interligadas no município, as secretarias não se comunicam, sendo este um dos grandes entraves para a efetivação dos direitos.

(...) a prefeitura é única e temos que aprender a ter todas as secretarias voltadas para um trabalho único. O que acaba ocorrendo é que cada um enfoca em um lado e faz o que bem entende e aí fica complicado, se a gente quer mudar a situação do trabalho, sozinhos é que não vamos conseguir, a gente depende de outras políticas e essa pessoa não é só da assistência, ela é da saúde, é de todas as políticas (Coordenador CRAS, 2011).

(...) é difícil, pois não têm a intersectorialidade, o trabalho inter-secretarias não acontece, então isso dificulta, pois fica cada um trabalhando na sua perspectiva e param por aí. Secretaria de desenvolvimento e outras secretarias também podem ter a sua contribuição nesse sentido, não é? (Técnico CRAS, 2011).

Os entrevistados relatam a importância do CRAS na formação de redes e parcerias, onde possam fortalecer a política de inclusão produtiva, tornando-se um facilitador deste processo. Porém, é perceptível através da fala dos profissionais, o “isolamento” que se encontra a Política de Assistência.

Em relação à gestão dos CRAS no território, não há clareza, por parte dos entrevistados, qual a dimensão de sua autonomia no que se refere às iniciativas de Inclusão produtiva, tendo em vista que não foram orientados sobre as estratégias de geração de renda.



Não houve nenhuma discussão sobre como vai se dar, em cada território, a inclusão produtiva, não há nenhum indicativo de como vai ocorrer, se o CRAS vai ter autonomia de fazer uma contratação específica pro seu território ou se vai poder conveniar com alguma entidade da região. A gente pensa algumas coisas, mas a gente nem chegou à discussão ainda (Coordenador CRAS, 2011).

Nesse contexto, os profissionais também destacam a importância da mudança de visão em relação a *como* e *de que forma* fazer a inclusão produtiva. Para eles, as *Tecnologias Inovadoras* podem vir a ser um diferencial no processo de desenvolvimento de ações de inserção produtiva. Porém, o conceito de Tecnologia dentro da assistência social é novo e requer aproximação, os profissionais entrevistados ainda estão se apropriando em relação à maneira com que novas tecnologias podem contribuir para a geração de renda nas comunidades.

(...) tecnologias inovadoras seriam estar buscando novas possibilidades, novas visibilidades para o futuro. Eu acho que incluir essa perspectiva no mundo da inclusão produtiva seria o mais adequado. (...) podendo inserir estas pessoas na busca de novos objetivos e abrir uma nova visão disso tudo (Técnico do CRAS, 2011).

É importante ressaltar algumas observações referentes ao conceito de tecnologia, o que para alguns dos profissionais entrevistados vai além da implementação de técnicas, mas também a implementação de metodologias, inclusive administrativas, sendo estas incluídas numa visão de tecnologia social articulada em rede, através de uma gestão social crítica.

Interessante destacar que os profissionais se referiram ao SUAS como uma Tecnologia Social Inovadora, tendo em vista sua perspectiva de gestão participativa para a efetivação dos direitos. O caráter inovador do Sistema Único de Assistência Social, dentro da Seguridade Social Brasileira, desta forma, é trazido no discurso dos entrevistados.

A questão tecnológica, a questão administrativa (...) o próprio SUAS, em todas as suas diretrizes, é inovador e hoje a gente consegue ver a inclusão produtiva também dessa forma, todas as áreas juntas fazendo todo um trabalho, onde se possa estar contribuindo para que isso aumente dentro da sociedade (Coordenador do CRAS 2011).

Em relação aos usuários e a comunidade, os entrevistados traçam o perfil de vulnerabilidade e miserabilidade em relação aos atendidos. A dificuldade de geração de renda e a precarização do trabalho informal faz parte do cotidiano da maioria das pessoas.



Conforme destaca o entrevistado: “(...) falta muita coisa, aqui, no nosso território. Têm muita carência de tudo, é um vazio de atendimento, falta de perspectivas, falta de lazer, depressão pela falta de perspectiva e principalmente pela falta de atendimento em saúde mental. (Coordenadora CRAS, 2011)”.

Os profissionais reforçaram a falta de perspectiva para a juventude, em que muitos deixam de estudar para trabalhar na informalidade, aumentando assim a exclusão destes jovens, pois sem educação cresce a falta de oportunidades.

O que mais a gente atende são as mães relatando isso, que os filhos estão abandonando a escola porque querem trabalhar, querem ter renda e a maior parte já está trabalhando, na reciclagem, na jardinagem, lavagem de carros, mão de obra barata, eles têm esse desejo de ganhar algum dinheiro e acabam abandonando os estudos. Assim, eles não frequentam a escola porque estão trabalhando (Técnico CRAS, 2011).

Tal realidade é uma constante no dia a dia dos jovens, que acabam por realizar trabalhos precários, abandonam a escola e se afastam cada vez mais de uma perspectiva de transposição social.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora exista a intencionalidade de desenvolvimento de uma política de Inclusão Produtiva no contexto da Política de Assistência, sobretudo no cotidiano dos CRAS, percebe-se a importância do mapeamento para um diagnóstico adequado, especialmente no que tange as modalidades de inclusão produtiva que serão implementadas em cada região.

Dentre os desafios dos CRAS pesquisados, a concretização de uma política de Inclusão Produtiva está, principalmente, na própria efetivação da Política de Assistência Social no território através do SUAS, que como sistema de gestão, têm em sua gênese a proposta de ser inovador na relação do Estado com o cidadão em situação de vulnerabilidade social.-.

As condições existentes nos CRAS pesquisados ainda estão aquém do necessário para atender as necessidades regionais de Inclusão Produtiva, neste sentido, a política de assistência e a política de trabalho necessitam iniciar um processo de articulação conjunto para a solução de questões estruturais como do emprego e da renda.

O que foi reafirmado no discurso dos profissionais é que quando se trata do cidadão que se encontra em situação de vulnerabilidade ou risco social, o mesmo acaba ficando



desassistido por outras políticas, ficando a assistência social isolada das demais políticas sociais. A intersetorialidade, para estes profissionais, deve ser vivenciada no cotidiano, começando pelos gestores públicos e nas suas articulações intersecretarias.

Destaca-se o caráter inovador do Sistema Único de Assistência Social como um aporte para a própria gestão do CRAS no que tange as suas ações de Inclusão Produtiva, tendo em vista não reproduzir o que no senso comum é chamado de "política pobre para o pobre".

Cabe ressaltar que a tecnologia social para o desenvolvimento de estratégias inovadoras, que propicie a Inclusão Produtiva é a própria implementação do Sistema Único de Assistência Social, tendo no cidadão, usuário da política, seu protagonista e co-gestor. O desafio da Política de Assistência Social, juntamente com o cidadão, é criar e garantir formas mais eficientes de participação popular e controle social para que de fato se efetive uma sociedade mais democrática e participativa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei Orgânica de Assistência Social. Lei 8.742 de 7 de dezembro de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm acesso em: 29 de julho de 2011.

CALVETE, Cassio; COUTO, Berenice Rojas. A assistência social e a inserção produtiva: garantia de renda ou inserção precária no mundo do trabalho. In: MENDES, Jussara Maria Rosa; PRATES, Jane Cruz; AGUINSKY, Beatriz Gershenson (Orgs). **O Sistema Único de Assistência Social: entre a fundamentação e o desafio da implementação**. Porto Alegre: EDIPUC, 2009.

COUTO, Berenice Rojas; Yazbek, Maria Carmelita; RAICHELES, Raquel. A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, Berenice Rojas; Yazbek, Maria Carmelita; Silva; Maria Ozanira da Silva; RAICHELES, Raquel (Orgs). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010.

Fundação de Assistência Social e Cidadania – Coordenação de Rede de Proteção Social Básica. **Implantação Do Sistema Único De Assistência Social – Projeto Técnico do Centro De Referência De Assistência Social – CRAS** – Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2010.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS**. Brasília, MDS, 2004. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntasfrequentes/assistencia-social/assistencia-social/usuario/pnas-politica-nacional-de-assistencia-social-institucional> acesso em 14 de abril de 2011.



MENDES, Jussara M.R.; PRATES, Jane C.; AGUINSKY, Beatriz G. **O Sistema único de Assistência Social: entre a fundamentação e o desafio de implantação.** Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

MORAES, R.; GALIAZZI, M.C. **Análise textual discursiva.** Ijuí: Editora Unijui, 2007.

Plano Brasil sem miséria. Brasília, 2011. Disponível em:
<<http://www.brasilsemmiseria.gov.br/>> Acesso em: 28 de julho de 2011

SIMÕES, Carlos. **Curso de Direito do Serviço Social** 3 ed. São Paulo: Cortez, 2009.