



---

## TRABALHO E POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: elementos críticos para pensar a inclusão produtiva

Josiane Biondo<sup>1</sup>

### RESUMO:

O presente artigo constitui o início de uma investigação realizada no mestrado em Serviço Social e tem como objetivo discutir a conflituosa relação entre o trabalho e a política de assistência social. O foco da análise está centrado na questão da inclusão produtiva, em especial nos serviços de capacitação/profissionalização para o trabalho oferecidos pelos CRAS e organizações não governamentais conveniadas a esta política pública. De modo geral o texto visa refletir em que medida a estratégia de inclusão produtiva, hoje fortemente adotada pela política de assistência social, é pertinente e/ou contribui para reproduzir a lógica de superexploração da força de trabalho.

**Palavras-chave:** Trabalho, Inclusão Produtiva, Assistência Social.

### ABSTRACT:

The present article constitutes the start of an investigation realized in the master in Social Service and has like aim argue the conflictual relation between the work and the politics of social assistance. The focus of the analysis is centered in the question of the productive inclusion, especially in the services of qualification/professionalization for the work offered by the CRAS and organizations no governmental associated to this public politics. Of general way the text aims reflect in that measured the strategy of productive inclusion, today strongly adopted by the politics of social assistance, is pertinent and/or contributes to reproduce the logic of overexploitation of the strength of work.

**Keywords:** Work, Productive Inclusion, Social Assistance.

---

<sup>1</sup> Estudante de Pós-Graduação. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). E-mail: josibiondo@gmail.com



## 1. INTRODUÇÃO

O debate entre a política de assistência social e o trabalho não é inédito, tampouco deixou de ser atual. Encontramos no campo teórico do Serviço Social produções bastante relevantes a propósito dessa conflituosa relação e embora tenhamos um apanhado de significativas obras é preciso esclarecer que este debate carece de constante atualização. Ao inserir-se no referido debate, o presente artigo busca discutir a inclusão produtiva, por meio da capacitação/profissionalização para o trabalho, enquanto estratégia governamental inserida na política de assistência social.

Em geral as capacitações/profissionalizações para o trabalho são pouco discutidas. Se se tratam de pobres que buscam se capacitar, então, 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. Nesse sentido, o interesse por esse objeto de estudo parte da percepção de que a política de assistência social vem encarregando-se com afincado em inserir seus usuários no mercado de trabalho, ainda que não haja uma preocupação em saber qual o trabalho, podendo ser ele informal e/ou precarizado. Para além de analisar as problemáticas dessa estratégia, buscaremos tratar brevemente sobre a configuração do mundo do trabalho na periferia do sistema capitalista, cujas bases oferecem-nos suportes contundentes para uma análise crítica acerca do objeto investigado. Ainda, é válido esclarecer que o texto seguinte constitui-se em estudo preliminar da investigação a ser realizada no mestrado em Serviço Social.

## 2. TRABALHO E POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: elementos críticos para pensar a inclusão produtiva

As problemáticas decorrentes da inclusão produtiva, instaurada no interior da política de assistência social, são de diferentes níveis. Em primeiro lugar, partimos do pressuposto de que a política de assistência social de modo geral carece de um acompanhamento maior no tangente aos serviços oferecidos em todo território nacional.



As análises recentes a propósito da assistência 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. 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.

Nesse sentido, a intenção de investigar e discutir os serviços de inclusão produtiva, oferecidos pelos CRAS e por entidades não governamentais, perpassa pela necessidade de disputa. O que isso significa? Significa, pois, que este *modus operandi* assumido pela assistência social, ainda que a inclusão produtiva seja prevista constitucionalmente, deve ser revista. Falamos em *modus operandi* à medida que esta estratégia de capacitação/profissionalização para o trabalho por meio do Suas já consiste em uma prática operacionalizada em nível nacional e muitas vezes oferecida pelo próprio CRAS.

Acredita-se que os usuários, ao acessar a política social, devem preocupar-se imediatamente em como não depender mais dos serviços públicos. A nosso ver, há um conservadorismo implícito nessa 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 o primeiro 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 enquadramento dos pobres na ordem social dominante, em troca de qualquer trabalho e salário**” (PEREIRA, 2004, pg. 57) grifos nossos.

Ao analisarmos 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, evidenciamos 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 encontra-se devidamente consolidada, sugere que leve-se 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 Potyara 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, pg. 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 realidade não torna-se 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 aos ambientes de acolhida, de conscientização, de cultura, de experiências coletivas e comunitárias para se dedicar em 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?

Partimos da hipótese 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 limitam-se 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, 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, 2009 apud SPOSATI 2011, p. 110).



Nesse sentido, é válido lembrar que o direito ao trabalho e o direito a 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<sup>2</sup>, na Europa, que retratam a tensão entre ambos à medida que estas legislações impunham um “código coercitivo do trabalho”. Ou seja, a característica predominante das legislações que regulamentavam a prática da assistência social – e por consequência passariam a influenciar a constituição desta política no Brasil – estava centrada na ideia dos “pobres merecedores” ou, em outras palavras, nos pobres inaptos para o trabalho. A autora, com base na leitura de Robert 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 referindo-se a regulamentações, e por que não dizer “preceitos morais”, 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.

---

<sup>2</sup> 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 se iniciam com o Estatuto dos Trabalhadores de 1249, e seguem com o Estatuto dos Artesãos (Artífices) em 1563, com as leis dos pobres elizabetanas que se sucedem 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 Lwas Amendment Act) em 1834.



Uma análise atenta a respeito dos que hoje se beneficiam desta política social irá mostrar, no entanto, que os usuários não mais caracterizam-se 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.

Como já mencionado, acreditamos não ser essa uma função própria da política de assistência social. Por outro lado, não reproduzir a condição de subalternidade dos usuários configura-se na tarefa mais candente desta política. A nosso ver, esse é um esforço que perpassa pelo entendimento da forma como as relações entre capital e trabalho configuram-se no continente latino-americano.

Cabem, assim, algumas considerações preliminares. A constituição do trabalho da forma como nos é conhecida hoje, nos moldes da produção capitalista, assumiu nos contextos periféricos de acumulação um aspecto perverso e exploratório desde os primórdios. Considerar que o trabalho, aqui, partiu de um estado ótimo para tornar-se precarizado seria perder a historicidade que a temática exige para ser analisada. Partimos, então, da perspectiva de que é fundamental conhecer as particularidades do trabalho na América Latina e seus mecanismos exploratórios. Pensar políticas sociais - hoje tarefa também dos assistentes sociais - passa pela necessária compreensão de nossa realidade.

Embora os artífices da globalização apontem para um mundo sem fronteiras, onde todos os países passam a ter condições semelhantes de desenvolvido devido à livre circulação de capitais, informações, cultura, etc., alguns autores afirmam que a nova etapa do modo de produção é capaz de aprofundar ainda mais o caráter de dependência<sup>3</sup> nas regiões periféricas do capitalismo. Essa relação de dependência, explorada ao longo da investigação, está sustentada no que denominamos de superexploração do trabalho.

---

<sup>3</sup> O autor Ruy Mauro Marini diz que a dependência latino-americana é 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).



A superexploração do trabalho é, para além de uma estratégia empregada pela burguesia nacional, antes de tudo, a forma de organização do capitalismo em si mesmo. Corresponde a uma espécie de função que os países dependentes assumem (embora não só eles) para garantir a manutenção de supracitado sistema. Ademais, esse modo de produção, cuja característica está, essencialmente, em uma maior exploração do trabalhador agrega três mecanismos básicos para sua operação, são eles: 1. a intensificação do trabalho, 2. a prolongação da jornada de trabalho e 3. a expropriação de parte do trabalho necessário ao operário para repor sua força de trabalho (MARINI, 2005, p. 156).

Os três mecanismos apontados por Marini merecem especial atenção de nossa parte. Isto porque suas consequências encontram vínculo direto com a chamada *questão social*. Ainda segundo o autor, nos dois primeiros casos, o trabalhador é obrigado a despende um esforço maior do que o normal, provocando, assim, seu desgaste prematuro. No terceiro caso a situação encontra um agravante, pois, além de haver um dispêndio excessivo da força de trabalho, são negadas ao trabalhador a possibilidade de consumir o estritamente necessário para repor as forças gastas naquela atividade.

Em termos capitalistas, esses mecanismos (que ademais podem apresentar, e normalmente se apresentam, de forma combinada) significam que o trabalho é remunerado abaixo de seu valor e correspondem, portanto, a uma superexploração do trabalho. (MARINI, 2005, p. 157).

Considerar esses mecanismos significa apreender as implicações que a reestruturação produtiva em escala mundial trouxe para o cotidiano da classe trabalhadora, seja ela formal, informal ou aquela imensa parcela que sobrevive imersa ao exército industrial de reserva. As contradições mais profundas geradas a partir da relação entre capital e trabalho, como o desemprego, a pobreza, o não atendimento das necessidades humanas básicas, de longe nunca estiveram na pauta para serem solucionadas. Pelo contrário,

Os governos neoliberais se basearam nessas condições para levar a cabo o processo de privatização, a abertura externa, a contração do gasto social em serviços como educação, saúde, bem-estar, moradia, recreação,





alimentos etc. Assim, favoreceu-se a acumulação e centralização do capital para defender a taxa de lucro, não obstante o aumento da degradação e precarização do trabalho na América Latina. (VALENCIA, 2009, p. 139-140).

Vivemos um período em que os esforços, tanto no nível financeiro como governamental, encontram-se direcionados para uma crescente mundialização da economia. Tal posição é adotada pela ampla maioria dos países capitalistas, estejam eles no centro ou na periferia, seguindo constantemente os ditames das agências internacionais (do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, ONU) para permitir que esse estágio do capital se efetive em sua plenitude.

### 3. CONCLUSÃO

Apesar do cenário desalentador que vivem hoje os povos, estejam eles no centro ou na periferia do sistema capitalista, marcados pela flexibilização das relações, precarização do trabalho, novas expressões da questão social surgidas da velha contradição entre capital/trabalho, faz-se cada dia mais necessário o enfrentamento por parte dos setores progressistas da sociedade.

Embora tenhamos clareza dos limites de uma política social, e especialmente que a política de assistência social é incapaz de “combater a pobreza”, é tarefa primordial dos profissionais inseridos neste campo de trabalho atuar e refletir criticamente diante das estratégias e manobras impostas cotidianamente. Em tempos de barbárie, nunca é demais lembrar que a assistência social tornou-se um direito a duras penas e ainda que não possua um caráter revolucionário, é espaço contraditório, de conflitos e disputas, que exige luta cotidiana no sentido de direcioná-la para um horizonte mais voltado à emancipação dos sujeitos de direitos e menos para a mera reprodução da força de trabalho.



---

## REFERÊNCIAS

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

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 (orgs.). São Paulo: Ed. Cortez, 2012.

MARINI, Ruy Mauro. Dialética da dependência. In: **Ruy Mauro Marini: Vida e obra**. Organização Roberta Traspadini e João Pedro Stedile. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

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

PEREIRA, Potyara A. P. Questão Social, Serviço Social e Direitos de Cidadania. In: **Revista Temporalis** nº 3 (ABEPSS), Brasília, 2001.

SPOSATI, Aldaiza. Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. In: **Revista Katálysis**, vol. 14, núm 1. Florianópolis: janeiro-junho, 2011.

VALENCIA, Adrián Sotelo. **A estruturação do mundo do trabalho**: superexploração e novos paradigmas da organização do trabalho. Tradução de Fernando Corrêa Prado. Uberlândia: EDUFU, 2009.