

## CAPÍTULO 4:

# A relação entre assistência social e trabalho: o programa de inclusão produtiva como estratégia de enfrentamento das vulnerabilidades

**Ana Flávia Merchan Ferraz Grizzo Iavarone**  
**Neide Aparecida de Souza Lehfeld**


## Introdução

O interesse em aprofundar este tema emergiu da prática profissional cotidiana, com a observação empírica da inserção precípua da Política de Assistência Social nas mediações das condições de trabalho e não trabalho da classe trabalhadora, por meio de seus serviços, programas e benefícios. As inquietações profissionais vivenciadas diante do desenvolvimento do Programa Municipal de Inclusão Produtiva, em meio aos tensionamentos existentes na relação entre Assistência Social e Trabalho na sociedade capitalista, originaram os objetivos da pesquisa de analisar sua aplicação, seus limites e desafios pelas perspectivas de seus usuários e trabalhadores.

A Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica da Assistência Social legitimam a Política de Assistência Social como obrigação do Estado e a integram à Seguridade Social, juntamente com as Políticas de Saúde e Previdência Social. Apesar de a promoção da integração dos usuários ao mundo do trabalho configurar-se como um dos objetivos da Assistência Social brasileira (Brasil, 1993), é mister evidenciar que a inserção da população no mundo do trabalho, com alguma forma de geração de renda, está intrinsecamente relacionada com às questões políticas, econômicas e sociais em voga. Sendo assim, compreende-se que as ações que buscam a integração sustentável do trabalhador para uma autossuficiência socioeconômica englobam transversalmente diversas políticas públicas.

O locus da pesquisa foi o Programa Municipal de Inclusão Produtiva, que é desenvolvido em onze polos e destinado ao atendimento de pessoas em situação de vulnerabilidade social, para a promoção da integração de seus usuários ao mundo do trabalho, a partir da qualificação profissional. É desenvolvido por meio de Termo de Colaboração entre a Secretaria do Bem-Estar Social e organizações da sociedade civil (OSCs), para atender os territórios dos nove Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) do município.

A cidade de Bauru localiza-se no interior do estado de São Paulo e é considerada um município de grande porte, com 379.146 habitantes, estando habilitada para o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) sob a Gestão Plena, por realizar a gestão total de suas ações socioassistenciais.



Configura-se uma pesquisa exploratória, com procedimentos analíticos de natureza qualitativa, alicerçada nas pesquisas bibliográficas, documentais e de campo. O método utilizado foi o materialismo histórico-dialético, pois buscou-se compreender a realidade social, as múltiplas determinações, contradições e mediações sob a perspectiva de totalidade.

Realizou-se uma pesquisa bibliográfica sobre estudos que se relacionassem à “Assistência Social”, “Trabalho” e “Inclusão Produtiva” nos repositórios da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, Google Scholar, Scopus, bem como em livros, periódicos e anais de eventos da área do Serviço Social. Por meio dos resumos, verificaram-se os achados de maior relevância para a ampliação do conhecimento acerca desta temática.

Explorou-se o contexto internacional em produções atinentes aos termos “*social work*”, “*work*” e “*income generation programs*”. No entanto as publicações encontradas não correlacionavam substancialmente com o objeto da pesquisa, pois, em geral, abordavam a política de saúde, principalmente de saúde mental. Contudo a análise permitiu traçar um panorama internacional das políticas sociais externas que, de forma símil às nacionais, são impactadas pelo neoliberalismo e por medidas de austeridade do orçamento público.

A pesquisa documental constituiu-se por normativas concernente à Seguridade Social, à Política de Assistência Social, ao mundo do trabalho e ao Programa de Inclusão Produtiva do Município de Bauru.

Utilizou-se da amostragem não probabilística para a coleta de dados em campo, por meio de entrevistas individuais e semiestruturadas com trinta e um sujeitos, sendo eles treze usuários, nove assistentes sociais do Programa e oito trabalhadores dos CRAS.

O universo da pesquisa foi definido diante das intersecções existentes entre os entrevistados e o Programa de Inclusão Produtiva, bem como na multiplicidade de seus lugares de fala: usuários da Assistência Social participantes do Programa, profissionais celetistas de OSCs que operacionalizam o Programa e servidores públicos responsáveis pela gestão territorial onde os Programas estão localizados.

O desenvolvimento da pesquisa evidenciou a existência de uma relação entre os resultados esperados pelo Programa, descritos nas normativas municipais, que visam capacitar os usuários para o acesso ao mundo do trabalho, por meio da implantação ou manutenção de empreendimentos e da melhoria da qualidade de vida, e os relatos dos sujeitos.

A melhoria da qualidade de vida das famílias, o fortalecimento de vínculos, a trocas de experiências, o desenvolvimento de habilidades e o conhecimento sobre seus direitos foram os principais impactos das ações do Programa sob a ótica dos entrevistados. Mesmo diante da potencialidade do Programa na vida das pessoas e dos territórios, no contexto do sistema capitalista, suas ações, obviamente cruciais, são insuficientes para dizimar as desigualdades sociais e o desemprego.

# As configurações do trabalho na sociedade capitalista

Na perspectiva da teoria crítica marxista, o trabalho é reconhecido como categoria fundante do ser social, basilar para compreender todas as relações sociais que existiram ao longo da história. O processo de trabalho, em sua forma simples e abstrata, corresponde à atividade orientada para a produção de valor de uso, sendo uma condição intrínseca à vida humana (Marx, 1996); trata-se de uma relação de mediação entre sujeito e objeto (Netto; Braz, 2007), determinada pela intencional adequação da natureza em produtos capazes de satisfazer as necessidades humanas. “O trabalho é um processo entre o homem e a natureza, um processo em que o homem, por sua própria ação, media, regula e controla seu metabolismo com a natureza” (Marx, 1996, p. 297).


O trabalho é um movimento social que se estabelece na sociedade, reverberando nos sujeitos e em seus arranjos, colaborando para que superem as determinações naturais das experiências humanas e assumam uma nova configuração: a do ser social (Netto; Braz, 2007).

Em determinadas condições sócio-históricas, os produtos do trabalho e da imaginação ultrapassam as objetivações que mostram a humanidade dos seres e se espalham como dominações superiores, configurando a alienação. Essa alienação é um efeito da sociedade marcada pela divisão social do trabalho, pela propriedade privada dos meios de produção e pela exploração do homem pelo homem (Netto; Braz, 2007).

A capacidade dos sujeitos de realizar um trabalho, entendida como sua força de trabalho, torna-se uma mercadoria e, como qualquer outra mercadoria, possui valor de uso e valor de troca. Assim, uma parte da jornada de trabalho produz o valor de troca, enquanto a outra gera um valor adicional, que é apropriado pelo empregador. O valor de troca se consubstancia na forma de salário, sempre caracterizado por um valor menor que o total gerado pelo trabalhador na extensa jornada. A diferença entre esses valores expressa a base da exploração capitalista. Embora tenham ocorrido inúmeras transformações no mundo do trabalho no decorrer dos anos, atravessadas pela globalização, pelo avanço tecnológico e pelas flexibilizações das relações, a lógica da exploração se perpetua e se intensifica.

Uma nova era das formas e das relações de trabalho vem se consolidando: uma era digital-informacional-financeira, com a explosão de empregos em plataformas digitais, marcados pela flexibilidade e pela ausência de proteções trabalhistas legais, com a aparência de uma prestação de serviços. O fenômeno da “uberização” do trabalho, com diferentes formas de assalariamento e de exploração, que transfere aos trabalhadores as despesas fundamentais para a sua prática profissional (Filgueiras; Antunes, 2020).

A burguesia, estribada no Estado, procura, perversamente, diminuir seus custos e aumentar os lucros, constituindo uma engrenagem de funcionamento que repercute nas condições de vida



da população, com baixos salários e condições de trabalho desfavoráveis, acentuando a desigualdade e a exclusão social.

O processo de desenvolvimento capitalista em seus diversos estágios origina inúmeras e complexas manifestações da questão social, que não cessarão enquanto este sistema vigorar (Netto, 1969, 2020). A supremacia do setor privado nas relações entre o capital e o trabalho foi desatada pelas lutas sociais, deslocando a questão social ao âmbito público, para intervenção do Estado no reconhecimento e na regulamentação dos direitos (Iamamoto, 2003).

Na política neoliberal, as ações do Estado privilegiam o grande capital em detrimento das demandas sociais; consequentemente, a garantia dos direitos sociais não se efetiva substancialmente, mesmo com a legitimação desses direitos no texto constitucional, resultando no aumento da concentração e centralização da riqueza, da privatização dos serviços estatais, nos trabalhos desprotegidos e na expropriação de direitos trabalhistas e sociais (Sitcovsky, 2010).


O neoliberalismo transformou profundamente o capitalismo, transformando profundamente as sociedades. [...] É um sistema normativo que ampliou sua influência ao mundo inteiro, estendendo a lógica do capital a todas as relações sociais e a todas as esferas da vida (Dardot; Laval, 2016).

A fragilidade das relações de trabalho no Brasil é histórica e estrutural (Lara; Hillesheim, 2021), agravada pelas contrarreformas do Estado, que pioraram as condições de vida, especialmente a partir de 2016, com a instituição do Novo Regime Fiscal e outras medidas que flexibilizaram os direitos trabalhistas (Boschetti; Behring, 2021). Foram incluídas a terceirização de atividades-fim com a Lei n.º 13.429/2017 (Brasil, 2017a), o trabalho intermitente e a flexibilização de férias e demissões com a Lei n.º 13.467/2017 (Brasil, 2017b).

Apesar de o trabalho ser essencial para o funcionamento do sistema capitalista, a hegemonia do capitalismo financeiro impõe o cataclismo das condições laborais (Antunes, 2020). O mundo está em constante evolução tecnológica, criando formas de ocupação, principalmente informais, por meio de plataformas e aplicativos de serviço, cujo crescimento é significativo, pois as pessoas encontram nesse segmento uma possibilidade de inserção ou reinserção no mundo do trabalho com maior facilidade.

Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2021) demonstram que, em 2016, o número de pessoas que trabalhavam nestas ocupações, especificamente no transporte de passageiros, era de 840 mil, enquanto no transporte de mercadorias era de 30 mil. Em 2022, o IBGE constatou que 1,5 milhão de pessoas estavam trabalhando por meio de plataformas digitais e aplicativos de serviços no Brasil, o que representava 1,7% da população inserida no setor privado (IBGE, 2023), um crescimento de 72% neste período.

As desigualdades no mercado de trabalho são profundas, estruturais e categóricas, reproduzindo opressões e explorações e perpetuando as hierarquias de gênero, raça e classe. Além do trabalho produtivo remunerado, as mulheres desempenham diversos trabalhos domésticos sem remuneração, o que assegura a reprodução da força de trabalho (Cisne; Ferreira, 2021; Dantas;



Cisne, 2017). A compreensão da realidade a partir desses recortes é essencial diante do modelo de sociedade que estabelece suas relações de poder de maneira patriarcal e racializada, no qual há a retroalimentação da dominação-exploração de uns sobre outros (Saffioti, 2004).

Não se trata de entender a classe trabalhadora de forma fragmentada ou dividida, mas, ao contrário, de compreendê-la em sua totalidade, considerando os objetivos comuns que a unificam, sem deixar de reconhecer as diferenças (Cisne, 2018, p. 213). A desigualdade social, as novas configurações do mundo do trabalho, o aumento de vínculos trabalhistas informais e a minimização do Estado frente às questões sociais são desafios que necessitam de atenção, pois a atravessam a vida dos trabalhadores e os vulnerabilizam.

## **A seguridade social no Brasil: o sistema de (des) proteção social**

A proteção social é uma questão central na agenda da Organização Internacional do Trabalho desde sua criação, em 1919, com o objetivo de apoiar os Estados-membros no desenvolvimento de ações baseadas em acordos internacionais de boas práticas.


No início do século XX, a Alemanha estabeleceu o modelo bismarckiano de seguridade social, cujo funcionamento era semelhante ao de seguros privados, sendo direcionado apenas a seus contribuintes, com a finalidade de conservar os rendimentos dos trabalhadores na ausência de emprego (Boschetti, 2009).

Na Inglaterra, em 1942, foi instituído o modelo beveridgiano, que se tornou uma referência global em relação à seguridade social, pois inovou no campo dos seguros sociais ao propor a ampliação dos gastos do Estado com proteção social para o enfrentamento da pobreza (Salvador, 2007).

No Brasil, a Consolidação das Leis Trabalhistas, de 1943, foi um marco histórico fundamental para a ampliação da proteção social dos trabalhadores, apesar de também ter contribuído com a acumulação capitalista no processo de industrialização do País. Inicialmente o sistema previdenciário brasileiro fundamentava-se na lógica securitária, por meio das Caixas e Institutos de Aposentadorias e Pensões, e foi ampliando sua abrangência ao longo do tempo, principalmente após a criação do Instituto Nacional de Previdência Social, nos anos 1960.

A Constituição brasileira de 1988 consolidou o atual sistema de seguridade social ao integrar as políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social, combinando as lógicas securitária e assistencial, baseadas nos modelos bismarckiano e beveridgiano. A Constituição estabeleceu a universalização da Saúde, direcionou a Assistência Social a quem dela necessitar e restringiu a Previdência Social aos seus contribuintes (Boschetti, 2009).

Apesar dos avanços normativos para proteção social por meio da seguridade social, o acesso a esses direitos pela população não foi substancial:



[...] A sociedade brasileira teve, em tese, as suas necessidades de proteção reconhecidas pelo Estado através da instituição de um sistema público de proteção social; contudo, mal foram regulamentadas, essas políticas passaram a ser objeto de uma ofensiva perversa e conservadora, materializada em propostas e iniciativas de contrarreformas restritivas de direitos, serviços e benefícios (Mota; Maranhão; Sitcovsky, 2010, p. 184).

A saúde pública, por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), alcançou importantes progressos, mas ainda enfrenta desafios, como o desmonte e a falta de recursos. A Previdência Social, entre avanços e retrocessos, passou por inúmeras contrarreformas previdenciárias sob a justificativa de subsidiar sua sustentabilidade financeira; no entanto, essas medidas resultaram na regressão de direitos da classe trabalhadora, distanciando-a progressivamente do acesso à aposentadoria. A Assistência Social, por sua vez, consolidou-se como política pública, mas permanece focalizada, seletiva e compensatória.

A Seguridade Social no Brasil é um campo de disputa entre os interesses do capital e os direitos sociais, sendo alvo de privatização e mercantilização, especialmente nas áreas da previdência e saúde:


[...] O capital absorve as demandas dos trabalhadores, no interior do processo de formação de uma cultura de consentimento da privatização da seguridade - em especial na esfera da previdência e saúde -, ao mesmo tempo em que se difunde e socializa a necessidade de ampliação de programas de assistência social, voltados para os pobres, procedimento esse coerente com sua concepção de Estado Mínimo e com a necessidade de reduzir os impactos sociais dos ajustes econômicos (Mota, 2008, p. 45).

O financiamento da Seguridade Social sofreu impactos com a Emenda Constitucional n.º 95, que congelou os investimentos em áreas sociais, pelo pagamento dos juros da dívida pública e pela utilização parcial de seus recursos com a permissão da Desvinculação de Recursos da União (Salvador, 2020). As contrarreformas aniquilaram as bases da seguridade social e culminaram na “retirada de direitos dos trabalhadores para alimentar o capital financeiro com fundo público, de forma cada vez mais aprofundada” (Behring; Cislighi; Souza, 2020, p. 117).

Nesse ínterim, o valor da renúncia fiscal da União – referente aos benefícios fiscais concedidos pelo governo, por meio de isenções, deduções, créditos tributários, entre outros incentivos que reduzem a arrecadação de tributos–, continua crescendo. Em 2022, o valor correspondeu a R\$ 581,5 bilhões, ou seja, 5,9% do Produto Interno Bruto nacional (Tribunal de Contas da União, 2023).

## **A indissociável relação da assistência social e trabalho: tensionamentos e convergências**

A classe trabalhadora enfrenta, de forma crescente, a perda de direitos trabalhistas, e, nesse contexto, observa-se uma expansão dos serviços de Assistência Social. Essa política, conforme



Boschetti (2016), configura-se como uma forma de proteção social que assegura condições mínimas de sobrevivência a uma parcela superexplorada da classe trabalhadora, contribuindo, paradoxalmente, para a manutenção de uma população excedente marginalizada, o que favorece a acumulação capitalista.

Historicamente, a assistência social e o trabalho foram vistos pela sociedade como opostos, sendo a assistência destinada apenas àqueles que eram considerados inaptos para o trabalho. Essa visão desconsiderava fatores como o desemprego estrutural, as condições de vida da classe trabalhadora e o curso político e econômico do país. A inserção no mundo do trabalho de forma protegida está cada vez mais inacessível, sobretudo após a pandemia da COVID-19, que trouxe à tona o agravamento das desigualdades, elementos que ampliam o escopo de atenção da Assistência Social, abarcando também o atendimento aos trabalhadores assalariados que, embora empregados, não conseguem garantir sua subsistência de forma autônoma. Assim, é necessário reconhecer a Assistência Social como um direito, sem superestimá-la, mas também sem considerá-la como incompatível com o trabalho (Boschetti, 2009).

A relação entre assistência social e trabalho é marcada por uma tensão histórica de atração e rejeição. Por um lado, aqueles que necessitam trabalhar, mas não conseguem, dependem da assistência social e não têm acesso pleno a ela; por outro, aqueles que, pela ausência de emprego, dependem de programas de transferência de renda (Boschetti, 2009) para acesso a bens e serviços essenciais, substituindo parcialmente a renda do trabalho (Mota; Maranhão; Sitcovsky, 2010).


A Assistência Social não deve substituir o direito ao trabalho, mas pode se integrar a um sistema de proteção social mais amplo, complementando os direitos trabalhistas e possibilitando a redistribuição de renda do capital para o trabalho (Boschetti, 2009).

## **A política nacional de Assistência Social: considerações sobre o Sistema Único de Assistência Social**

As práticas assistenciais voltadas às populações vulneráveis no Brasil, historicamente, caracterizaram-se por um caráter de benevolência e dominação, reforçando a subordinação e distanciando-se da garantia de direitos (Couto, 2015; Degenszajn; Couto; Yasbek, 2012). Antes da consolidação da Seguridade Social, a Assistência Social seguia um modelo assistencialista, evoluindo gradualmente para uma perspectiva de direito (Boschetti, 2016).

A Constituição de 1988 incluiu a assistência social no campo da Seguridade Social, introduzindo-a como direito universal, em conjunto com as políticas de Saúde e Previdência. Nas décadas seguintes, legislações específicas foram promulgadas, como o Estatuto da Criança e do Adolescente, o SUS e a Lei Orgânica da Assistência Social, ampliando a responsabilidade estatal





sobre a garantia de direitos sociais, embora mantendo um alinhamento com os interesses capitalistas (Mandel, 1982; Gough, 1982 *apud* Boschetti, 2015).

Em 2004, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) propôs um novo modelo de assistência, organizado por meio do SUAS, que foi efetivamente implantado em 2005. Esse sistema descentralizado estabelece níveis de proteção social — básica e especial — conforme a complexidade das situações de vulnerabilidade e risco enfrentadas pelos cidadãos.

A proteção social básica tem como principal equipamento público o CRAS, que oferece o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, por meio do trabalho social com famílias, buscando prevenir riscos sociais e fortalecer a função protetiva das famílias. Na proteção especial, o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Famílias e Indivíduos é o principal serviço e é operacionalizado pelas equipes do Centro de Referência Especializado em Assistência Social, com foco nos casos de risco social e violações de direitos, garantindo suporte e orientações especializadas, fortalecendo vínculos sociais e familiares.

O SUAS centraliza suas ações na família, considerando sua diversidade e complexidade, visando fortalecer suas potencialidades. Assim, ao mesmo tempo em que se estabelece a família como objeto central de proteção Estatal, impõe-lhe uma carga significativa de responsabilizações em relação a questões de cuidado e subsistência. O sistema objetiva a proteção sociofamiliar e o desenvolvimento da autonomia, mas acaba desprotegendo-a quando seus maiores desafios estão relacionados às vulnerabilidades originadas de questões estruturais e conjunturais (Teixeira, 2010).

Diferentes teóricos oferecem perspectivas variadas sobre o papel da Assistência Social. Segundo Yazbek (2016), é uma política de intervenção do Estado que lida contraditoriamente com a pobreza, pois, ao mesmo tempo em que a enfrenta, perpetua desigualdades e relações de poder. Para Schons (2008), ela é uma ferramenta para enfrentar a pobreza, mas também um mecanismo de controle social. Mota (2010) a descreve como um “mito social”, pois não soluciona questões estruturais sozinha. Sitcovsky (2010) considera que ela atua como um complemento salarial que mantém a força de trabalho disponível. Já Sposati (2010) a vê como uma forma de ampliar o acesso a direitos e à participação democrática para pelas classes subalternas, historicamente excluídas.

O SUAS propõe seguranças que devem ser garantidas nas ações desenvolvidas. São elas: acolhida, renda, convívio ou vivência familiar, comunitária ou social, desenvolvimento de autonomia, apoio e auxílio. Nesse contexto a Assistência Social é frequentemente exaltada pelo Estado e classes dominantes como uma Política que deve solucionar a pobreza; no entanto, ela deve ser compreendida dentro de um conjunto mais amplo de políticas, pois a proteção social não depende unicamente de sua atuação (Behring, 2009; Boschetti, 2016). A pobreza e a desigualdade são problemas estruturais, originados de um capitalismo periférico, e não podem ser enfrentados apenas por meio da Assistência Social (Behring, 2009).



# A política de Assistência Social no interior paulista: o panorama do Sistema Único de Assistência Social na cidade de Bauru

Na cidade de Bauru, a Secretaria Municipal do Bem-Estar Social realiza a gestão da Política de Assistência Social em âmbito municipal. Sua rede de atendimento é ampla, incluindo unidades de execução direta e indireta, conforme as tabelas abaixo:

**Tabela 1** - Rede Socioassistencial de Bauru: Serviços e Programas de execução direta

Serviço/ Programa	Unidade
Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)	9
Acesso ao Trabalho	1
Centro de Referência Especializado de Assistência Social	2
Centro Pop	1
Centro de Referência da Mulher	1
Medida Socioeducativa	1

**Fonte:** elaborada pela autora, 2023.

**Tabela 2** - Rede Socioassistencial de Bauru: serviços e Programas de execução indireta

Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para crianças de 3 a 6 anos	5
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos	28
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Adolescentes e Jovens de 15 a 17 anos	1
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para pessoas idosas	12
Programa Intergeracional	1
Programa de Inclusão Produtiva - Fases 1 e 2	11
Programa de Estímulo ao Primeiro Emprego	5
Programa Cozinha Comunitária	1
Programa ACESSUAS Trabalho	1
Serviço de Proteção Social Especial para pessoas com deficiência, idosas e suas famílias	7


Serviço de Proteção Especial para pessoas com deficiência em Centro Dia	1
Serviço de Proteção Social Especial para pessoas idosas e suas famílias em Centro Dia	2
Serviço Especializado em Abordagem Social	1
Programa de Orientação Jurídica da Rede de Proteção Social Especial	1
Programa CAPACITA	1
Programa de Acesso a Documentação Civil e Atendimento ao Migrante	1
Passe Acompanhante	1
Bom Prato - Centro Pop	1
Serviço de Acolhimento Institucional para mulheres em situação de violência	1
Serviço de Acolhimento Institucional para crianças e adolescentes em Abrigo	6
Serviço de Acolhimento Institucional para Pessoas Idosas	3
Serviço de Acolhimento Institucional para População de Rua	1
Serviço de Acolhimento Institucional para Adultos e Famílias - Casa de Passagem	3
Serviço de Proteção em Situação de Calamidades Públicas e de Emergências	1
Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora	2
Serviço de Acolhimento Institucional para jovens e adultos com Deficiência em Residência Inclusiva	5
Serviço de Acolhimento Institucional em República para idosos	1

**Fonte:** elaborada pela autora, 2023.

Em 2022, foi instituída uma Lei Municipal para fortalecer a estrutura do SUAS, definindo sua organização, objetivos e articulação com OSCs e os conselhos municipais. Essa medida consolidou a política de assistência social no município, estabelecendo um sistema descentralizado e participativo.

## O programa de inclusão produtiva entre a ativação do mercado e o socioassistencial

A mobilização para inserção no mercado de trabalho é um dos objetivos da Política de Assistência Social, conforme definido em suas normativas. No município de Bauru, o Programa de Inclusão Produtiva, lançado em 1994 como Programa de Trabalho e Renda, foi institucionalizado em 2011 e renomeado em 2015, com o objetivo de promover a autonomia dos usuários em situação de vulnerabilidade por meio de capacitações técnicas e gerenciais. Em 2023, o Programa passou por



uma atualização metodológica, priorizando o desenvolvimento comunitário e o apoio à manutenção ou implantação de empreendimentos coletivos.


Os cursos de qualificação profissional oferecidos pelo Programa são estruturados em fases e módulos. O módulo de Aprendizagem consiste em aulas práticas, enquanto o módulo de Desenvolvimento Pessoal explora temas como identidade e pertencimento. Na área de gestão, destaca-se a importância dos empreendimentos coletivos, bem como temas relacionados à inserção e precarização do mundo do trabalho, geração de renda e sustentabilidade. As fases de pré-aceleração, aceleração e incubação contemplam um aprofundamento teórico e prático, além do apoio e das trocas de experiências para o desenvolvimento de negócios coletivos.

As entrevistas foram realizadas com 31 participantes — usuários e profissionais das organizações que operacionalizam o Programa e trabalhadores dos CRAS — e revelaram os impactos do Programa e os desafios enfrentados. A maioria dos usuários entrevistados era do sexo feminino, com idade entre 20 e 59 anos, que cursaram até o ensino médio. A maior parte já havia realizado outro curso de qualificação profissional, seja do Programa ou similar. Todas as profissionais das OSCs eram mulheres, entre 25 e 52 anos, contabilizando 7 assistentes sociais e 2 psicólogas. O tempo de atuação no Programa variava de 1 mês a 10 anos, com a maioria das participantes trabalhando no Programa há menos de 1 ano. As trabalhadoras dos CRAS também eram, em sua totalidade, mulheres, com idades entre 39 e 62 anos, sendo 8 assistentes sociais e 1 psicóloga, com pelo menos 2 anos de experiência na área de Assistência Social.

A representatividade de mulheres e assistentes sociais nas entrevistas era esperada, tendo em vista que aproximadamente 90% dos profissionais do serviço social (CFESS, 2022) e 89% da psicologia são mulheres (CRP, 2023). Os equipamentos públicos, serviços e programas municipais são predominantemente coordenados por assistentes sociais, e a procura pelos cursos é realizada majoritariamente por mulheres, com exceção das áreas de barbearia e elétrica, que, ao contrário, têm maior inscrição de homens.

O Programa é realizado por OSCs, que foram habilitadas por meio de Chamamento Público para executá-lo no período de um ano. Em 2023, 11 polos atendiam os usuários encaminhados pelos 9 CRAS existentes no município. A distribuição dos polos no município não é equânime: há territórios com um polo, alguns com mais de um e outros com nenhum; trata-se de um delineamento construído ao longo dos anos, de acordo com as demandas identificadas pelos CRAS e pela localização das organizações. Assim, embora o Programa seja divulgado e as inscrições sejam acessíveis, os desafios territoriais, financeiros e logísticos ainda influenciam a plena participação dos usuários.

Apesar da parceria entre a Prefeitura e as organizações ocorrer a partir de um Chamamento Público, as áreas dos cursos não são impostas pelo poder executivo, mas definidas semestralmente, a partir de articulação com os CRAS, para mediar as demandas dos usuários, as oportunidades de mercado e as possibilidades estruturais das organizações. Embora o Programa seja amplamente financiado com recursos municipais, sua distribuição é predominantemente alocada para a remuneração



e encargos trabalhistas dos profissionais, limitando investimentos em infraestrutura. Essa restrição impacta diretamente na possibilidade de criação de novos cursos que demandem recursos específicos, como os de tecnologia e alimentação, reduzindo a flexibilidade para atender novas demandas.

O Programa de Inclusão Produtiva, conforme o padrão normativo da Secretaria do Bem-Estar Social, visa impactos sociais significativos, como a capacitação dos usuários para o mercado de trabalho e a melhoria de suas condições de vida, por meio da participação em empreendimentos individuais ou coletivos, além de associações e cooperativas (Bauru, 2023). Profissionais dos CRAS entrevistados identificam o Programa como um agente de emancipação, proporcionando senso de pertencimento, acesso a direitos e à profissionalização, além de promover movimentação econômica local e ampliação da renda familiar.

Entretanto os profissionais também apontam a necessidade de maior estímulo ao pensamento crítico e de mecanismos de avaliação padronizados que mensurem efetivamente os impactos das ações. Apesar dos relatos de superação e impacto positivo nas vidas dos participantes, a avaliação dos serviços se limita a articulações realizadas durante o ano entre as OSCs e o Órgão Gestor, sem sistematizações amplas ou estudos de longo prazo.


Não houve consonância nas alocações dos profissionais sobre o processo avaliativo da metodologia de trabalho com os usuários; portanto evidencia-se a necessidade de implantação de um instrumental específico e unificado de avaliação, pois cada Programa elabora o seu, sem padronização de conteúdo, de período, de método de aplicação e de análise das respostas.

O setor de Vigilância Socioassistencial, previsto pela Lei Orgânica da Assistência Social, encontra-se em desenvolvimento e possui dados sobre a realidade territorial, mas ainda é insuficiente para avaliar a totalidade dos resultados do Programa, principalmente em aspectos subjetivos, como o desenvolvimento emocional e relacional dos participantes.

A execução do Programa de Inclusão Produtiva pelo SUAS gera discussões entre os profissionais, alguns dos quais consideram que a responsabilidade pela inclusão produtiva deveria ser de outras pastas. Apesar das críticas, ainda defendem a importância do Programa na Assistência Social, pois a abordagem no SUAS proporciona aos usuários um acompanhamento integral. Essa perspectiva evidencia o papel da Assistência Social como uma estratégia para a emancipação e cidadania dos usuários, ainda que tal execução não esteja formalmente tipificada na Política Nacional de Assistência Social.

Os cursos que permitem rápida geração de renda, como alimentação e estética, são os mais procurados, pois, após iniciá-los, seus usuários conseguem imediatamente aplicar o conhecimento adquirido e comercializar os produtos, mesmo antes de concluí-lo. A contradição inerente a essa realidade é que, ao dar ênfase à promoção de retorno financeiro imediato, sem questionar as condições nas quais isso ocorre, a maioria dos empregos obtidos é informal.

Por meio da pesquisa, é possível constatar que o Programa reafirma a precarização e fragilização das relações de trabalho, uma vez que todos os polos são constituídos por OSCs, que, apesar de um processo seletivo público e legal, assemelham-se à terceirização de serviços. Além disso, es-



timula, mesmo sem desígnio, a informalidade, a competitividade, a lucratividade e a meritocracia. Promove uma formação de qualidade, mas dentro da fronteira de uma política protetiva, que possui uma dimensão de trabalho educativa, mas que não é uma política de educação, nem de trabalho.

Apesar disso, em conformidade com o preconizado pelo SUAS, o Programa visa um processo emancipatório, por meio das mobilizações coletivas, da oportunidade de reconhecimento e acesso aos direitos sociais, das relações de apoio construídas, do incentivo à participação política, da busca pela ampliação da criticidade dos usuários e da possibilidade de gerar renda com seu próprio trabalho.

## Considerações finais

As transformações nas relações de trabalho, sob a influência do sistema capitalista, do neoliberalismo e da reestruturação produtiva, impactaram profundamente as condições de vida da classe trabalhadora, promovendo a exploração, a desigualdade e reduzindo a proteção social. A Constituição de 1988 trouxe avanços com a integração das Políticas de Assistência Social, Saúde e Previdência, legitimando direitos sociais por meio da Seguridade Social. No entanto, a integração plena entre essas políticas ainda é insuficiente para consolidar um sistema robusto de proteção social.

Esse contexto evidencia a contradição entre capital e trabalho, na qual o Estado atua para promover direitos e para sustentar o sistema econômico que perpetua desigualdades. Embora os avanços legais tenham assegurado conquistas importantes para os trabalhadores, as contrarreformas trabalhistas e previdenciárias ameaçam esses direitos.

A pesquisa contribuiu para a ampliação do processo reflexivo crítico acerca da histórica relação entre Assistência Social e Trabalho na sociedade capitalista. Ademais, evidenciou os impactos sociais das ações socioassistenciais na perspectiva da melhoria da qualidade de vida de seus usuários, com aquisições intelectuais, emocionais, políticas e econômicas, permitindo subsidiar o procedimento avaliativo da Política Pública, fortalecer o SUAS e descortinar os limites e desafios enfrentados. Este estudo se relacionou com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: (i) Erradicação da Pobreza; (viii) Trabalho Decente e Desenvolvimento Econômico e (x) Redução das Desigualdades Sociais.

O Programa de Inclusão Produtiva, embora não seja um serviço tipificado, permeia os objetivos da PNAS. Insere-se na Política Municipal como uma possibilidade mais acessível de qualificação profissional, com profícuos impactos na vida das famílias e nos territórios; proporciona conhecimentos que tornam seus usuários mais preparados para acessar o mundo do trabalho e gerar renda, embora seja insuficiente para garantir a inserção e a permanência em empregos dignos e protegidos.

A pesquisa revelou que há uma relação entre os impactos almejados pelo Programa, descritos nas normativas municipais, e a concepção dos entrevistados. Assim como evidenciou que a efetivida-

de do Programa se concretiza com maior centralidade no campo da subjetividade, do fortalecimento das relações, em detrimento da inserção produtiva pelo trabalho, sobretudo o decente e protegido.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, R. **Coronavírus: o trabalho sob fogo cruzado**. 1. ed. São Paulo: 2020.

BAURU. Secretaria Municipal do Bem-Social. **Padrão Normativo da Rede de Proteção Social Básica: Programa de Inclusão Produtiva**. Bauru: Sebes, 2023. Disponível em: [https://www2.bauru.sp.gov.br/arquivos/arquivos\\_site/sec\\_bemestar/SUAS/Municipais/Padr%C3%B5es%20Normativos/Ano%202023/Rede%20de%20Prote%C3%A7%C3%A3o%20Social%20B%C3%A1sica/Programa%20de%20Inclus%C3%A3o%20Produtiva.pdf](https://www2.bauru.sp.gov.br/arquivos/arquivos_site/sec_bemestar/SUAS/Municipais/Padr%C3%B5es%20Normativos/Ano%202023/Rede%20de%20Prote%C3%A7%C3%A3o%20Social%20B%C3%A1sica/Programa%20de%20Inclus%C3%A3o%20Produtiva.pdf). Acesso em: 5 nov. 2023.

BEHRING, Elaine R. Política Social no contexto da crise capitalista. In: **Serviço Social: direitos profissionais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BEHRING, E; CISLAGHI, J; SOUZA, G. Ultraneoliberalismo e bolsonarismo: impactos sobre o orçamento público e a política social. In: BRAVO, Maria Inês Souza; MATOS, Maurílio Castro de; FREIRE, Silene de Moraes (Orgs.). **Políticas Sociais e Ultraneoliberalismo**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020.

BOSCHETTI, I. Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. In: **Serviço Social Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília: CFESS, 2009.

BOSCHETTI, I. **A assistência no capitalismo contemporâneo e tensões no trabalho de assistentes sociais**. VII Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luís: UFMA, 2015.

BOSCHETTI, I. **Assistência Social e trabalho no capitalismo**. 1. ed. São Paulo: 2016.

BOSCHETTI, I.; BEHRING, E. R. Assistência Social na pandemia da covid-19: proteção para quem? **Serviço Social & Sociedade**, n. 140, p. 66–83, abr. 2021.

BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm). Acesso em: 9 maio 2023.

BRASIL. **Lei Nº 13.429/2017**. Altera dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Brasília: 2017a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13429.htm). Acesso em: 31 out. 2023.

BRASIL. **Lei Nº 13.467/2017**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 10 de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Brasília: 2017b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm). Acesso em: 31 out. 2023.

CFESS, Conselho Federal de Serviço Social. **Perfil de Assistentes Sociais no Brasil: formação, condições de trabalho e exercício profissional 2022**. Brasília: 2022.

CISNE, M. Feminismo e marxismo: apontamentos teórico-políticos para o enfrentamento das desigualdades sociais. **Serviço Social & Sociedade**, n. 132, p. 211–230, ago. 2018.

CISNE, M.; FERREIRA, V. Feminismo e desigualdade: uma análise materialista das relações de opressão-exploração das mulheres. **Argumentum**, v. 13, n. 3, p. 7–20, 29 dez. 2021.

COUTO, B. R. Assistência social: direito social ou benesse? **Serviço Social & Sociedade**, n. 124, p. 665–677, dez. 2015.

CRP/RN. Conselho Regional de Psicologia do Rio Grande do Norte. **Psicologia, uma profissão de muitas e diferentes mulheres**. 2023. Disponível em: <https://crprn.org.br/noticias/psicologia-uma-profissao-de-muitas-e-diferentes-mulheres/>. Acesso em: 4 nov. 2023.

DANTAS, M. F. P.; CISNE, M. “Trabalhadora não é o feminino de trabalhador”: superexploração sobre o trabalho das mulheres. **Argumentum**, Vitória, v. 9, n. 1, p. 75–88, 2017.

DARDOT, P.; LAVAL, CHRISTIAN. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

DEGENSZAJN, R. R.; COUTO, B. R.; CARMELITA, M. C. O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: apresentando a pesquisa, problematizando a política social. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 16, p. 453–460, 2012. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/1398>. Acesso em: 5 nov. 2023.

FILGUEIRAS, V.; ANTUNES, R. Plataformas Digitais, Uberização do Trabalho e Regulação no Capitalismo Contemporâneo. **Revista Contracampo**, v. 39, n. 1, 2020.

IAMAMOTO, M. A questão social no capitalismo. **Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v. 8, p. 56–83, 2003.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Em 2022, 1,5 milhão de pessoas trabalharam por meio de aplicativos de serviços no país**. 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38160-em-2022-1-5-milhao-de-pessoas-trabalharam-por-meio-de-aplicativos-de-servicos-no-pais>. Acesso em: 31 out. 2023.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **1,4 milhão de entregadores e motoristas no Brasil estão na Gig economy**. 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/10680-1-4-milhao-de-entregadores-e-motoristas-no-brasil-estao-na-gig-economy?highlight>. Acesso em: 31 out. 2023.

LARA, R.; HILLESHEIM, J. Modernização trabalhista em contexto de crise econômica, política e sanitária. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 49, p. 61–88, 2021. DOI: 10.17771/PUCRio.OSQ.51110. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/51110/51110.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2023.

MARX, K. **O capital**: crítica da economia política. São Paulo: Nova Cultural, 1996. (Coleção Os Economistas).



MOTA, A. E. (org.). **O mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MOTA, A. E. **Cultura da crise e seguridade social**: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MOTA, A. E.; MARANHÃO, C. H.; SITCOVSKY, M. As tendências da Política de Assistência Social, o SUAS e a formação profissional. In: MOTA, A. E. (org.). **O mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010. p. 181-198.

NETTO, J. P. **Karl Marx**: uma biografia. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2020.

NETTO, J. P. Uma face contemporânea da barbárie. **Revista Novos Rumos**, Marília, v. 50, n. 1, 2022. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/novosrumos/article/view/3436>. Acesso em: 5 nov. 2023.

NETTO, J. P.; BRAZ, M. **Economia Política**: uma introdução crítica. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SAFFIOTI, H. **Gênero, patriarcado e violência**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

SALVADOR, E. **Quem financia e qual o destino dos recursos da seguridade social no Brasil?** Brasília, DF: Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), 2007. Disponível em: <https://www.poderesocial.com.br/wp-content/uploads/2019/03/Quem-financia-e-qual-o-destino-dos-recursos-da-seguridade-social-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 10 out. 2023.

SALVADOR, E. Fundo público e conflito distributivo em tempos de ajuste fiscal no Brasil. In: CASTRO, J. A.; POCHMANN, M. (org.). **Brasil**: Estado social contra a barbárie. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020. p. 367-388.

SCHONS, S. M. **Assistência social entre a ordem e a “des-ordem”**: mistificação dos direitos sociais e da cidadania. São Paulo: Cortez, 2008.

SITCOVSKY, M. Particularidades da expansão da Assistência Social no Brasil. In: MOTA, A. E. (org.). **O mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010. p. 147-179.

SPOSATI, A. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. 11. ed. São Paulo: 2010.

TEIXEIRA, S. M. Trabalho social com famílias na Política de Assistência Social: elementos para sua reconstrução em bases críticas. **Revista Serviço Social**, Londrina, v. 13, n. 1, p. 4-23, jul. 2010. DOI: 10.5433/1679-4842.2010v13n1p4. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/8425>. Acesso em: 5 nov. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Renúncia Fiscal da União**. Brasília: TCU, 2023. Disponível em: [https://sites.tcu.gov.br/fatos-fiscais/renuncia\\_fiscal.html](https://sites.tcu.gov.br/fatos-fiscais/renuncia_fiscal.html). Acesso em: 9 dez. 2023.

YAZBEK, M. C. **Classes subalternas e assistência social**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

YAZBEK, M. C. *et al.* A conjuntura atual e o enfrentamento ao coronavírus: desafios ao Serviço Social. **Serviço Social & Sociedade**, n. 140, p. 5-12, abr. 2021.