

40º Encontro Anual da Anpocs

Número e Título do ST ou SPG: ST24 - Políticas públicas: reconfiguração dos modelos de desenvolvimento e bem-estar social no Brasil e na América Latina

Título do trabalho:

Inclusão produtiva na política de assistência social:
workfare à brasileira ou ampliação de direitos?

Nome da autora:

Adriane Vieira Ferrarini

**Inclusão produtiva na política de assistência social:
workfare à brasileira ou ampliação de direitos?**

Resumo:

Seja por avanços técnico-políticos na concepção de proteção social, supressão de direitos ou ainda integração dos excluídos de forma funcional à expansão do capital, políticas de superação da pobreza articuladas às econômicas ampliam-se em todo o mundo. Críticas são desveladas contra as políticas de ativação, especialmente ao *workfare state*, como violador do direito à proteção. No Brasil, o estímulo à autonomia das famílias através do trabalho tem sido promovido pela chamada "inclusão produtiva" (IP). O artigo problematiza as origens e fundamentos das políticas de ativação e analisa avanços e desafios no Brasil, valendo-se de revisão bibliográfica, estudo de caso e entrevistas com gestores do Governo Federal. Os resultados evidenciam que a IP envolve um debate recente e inconcluso, sendo ainda necessário desvelar a complexidade de argumentos favoráveis (avanços conceituais e de gestão para ampliação e democratização de direitos, não sendo um caso de *workfare*) e desfavoráveis (elevada desigualdade e estrutura tecno-burocrática colocam desafios à implementação, como a falta de intersetorialidade, invalidação da pluralidade de iniciativas econômicas e baixa participação da população).

Introdução

Na última década e meia, o governo brasileiro assumiu a erradicação da pobreza como meta prioritária. As ações de proteção social foram consideradas necessárias, porém insuficientes para a promoção da autonomia e ampliação da cidadania das famílias assistidas. Para tanto, a chamada "inclusão produtiva", a qual envolve um conjunto de iniciativas de geração de renda, qualificação profissional, economia solidária e desenvolvimento local, foi definida como um dos eixos da proteção social básica no âmbito da política de assistência social.

Apesar de ações voltadas à geração de renda de segmentos em situação de pobreza e vulnerabilidade social não serem uma novidade no Brasil, a inclusão produtiva entrou na agenda governamental com muita força nos últimos anos. Investimentos massivos

promoveram a profusão de cursos do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) em 89% dos municípios brasileiros em curto período, atestando a relevância social do tema para pesquisa.

Do ponto de vista acadêmico, a inclusão produtiva suscita questionamentos que remetem às raízes epistemológicas e teóricas da pobreza, assistência, trabalho e economia, provocando um campo de debates mais complexo do que, à primeira vista, possa parecer. A revisão bibliográfica evidenciou que as principais produções acadêmicas sobre o tema revelam críticas que, se por um lado condizem com a produção empírica de dados, por outro, pode remeter a novos questionamentos ou redefinições, se aprofundados e indagados conceitos e concepções canônicas subjacentes a tais críticas. Por isso, este texto visa problematizar as origens e fundamentos teórico-epistemológicos das políticas de ativação, a partir do que serão analisados os avanços e desafios da inclusão produtiva no Brasil.

Este texto tem caráter seminal na disseminação dos resultados de pesquisa desenvolvida ao longo de três anos (2013-2016) no município de Canoas (Rio Grande do Sul), a qual contou com uma equipe de pós-graduandos que foram se agregando ao projeto e desenvolvendo, articuladamente, desdobramentos da pesquisa a partir de seus objetivos específicos. O objetivo geral da pesquisa foi conhecer e analisar a inclusão produtiva de populações em situação de pobreza e vulnerabilidade social – com foco em beneficiárias do Programa Bolsa Família, considerando suas concepções, dinâmica e efeitos. A pesquisa contou com financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio Grande do Sul e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

A metodologia foi composta por quatro etapas: pesquisa exploratória, em que foram realizadas entrevistas com gestores públicos (da política desenvolvimento social e de desenvolvimento econômico) e com beneficiárias do Programa Bolsa-família, bem como consulta a dados secundários; pesquisa-ação participante com gestores e técnicos do desenvolvimento social e econômico; reuniões intersecretarias e entrevistas com gestores do então Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Com isso, foi gerado um conjunto expressivo de dados acerca da implementação da política, oportunidades econômicas e questões materiais e imateriais do processo de autonomia socioeconômica das beneficiárias do Programa Bolsa-família partícipes de ações de inclusão produtiva no município pesquisado.

Neste texto, inicialmente serão apresentados debates teórico-epistemológicos acerca de conceitos fundantes das lutas históricas contra a pobreza, com ênfase na relação entre assistência social e trabalho. A finalidade foi compreender e contextualizar a histórica relação entre o social e econômico a partir, em especial, da acepção que estes adquirem na modernidade capitalista. Tal relação pode ser entendida como articulação indissociável ou como cisão profunda. Trata-se de duas visões distintas, porém suficientemente amparadas, cujo esclarecimento e aprofundamento são requeridos para a análise das concepções de políticas sociais e, de forma sucinta, de avanços e limites da implementação da inclusão produtiva no Brasil, considerando o contexto precursor das políticas de ativação europeias.

A pobreza e seu enfrentamento nas fronteiras entre o social e o econômico

Desde seus primórdios, a assistência aos pobres se configurou como sistema de proteção determinado por segmentos populacionais e pela necessidade de atendê-los, fortemente vinculada a significados religiosos e traços persistentes de carência e incapacidade no imaginário social e em sua institucionalização. Dois critérios encontram-se nas raízes das práticas de assistência social: de proximidade - análoga à sociabilidade primária, a qual busca reativar um tipo de contrato social entre assistidos e comunidade - e de inaptidão para o trabalho. A definição de cada critério se altera, além de serem dois vetores que se cruzam, porém isso não diminui sua eficiência. Aliás, são critérios ainda bastante atuais e significativos para a compreensão da temática da inclusão produtiva ou socioeconômica das populações empobrecidas nos dias de hoje.

A assistência social não gera maiores questionamentos quando dirigida aos grupos incapacitados devido a deficiências ou a limitações peculiares ao ciclo vital. Contudo, quando se volta a sujeitos em tese aptos ao trabalho, recai sobre eles a “condenação moral ao ócio”. Os excluídos aptos ao trabalho, mas desprovidos de recursos, suscitam, tanto a assistência social, quanto a repressão.

E sobre pessoas de sua espécie, de “condição vil”, que pesa de maneira implacável a condenação bíblica: “Ganharás o pão com suor do teu rosto”. Certamente, mas o que acontece com aquele que não pode ganhá-lo, porque não pode trabalhar, não por incapacidade e, sim, por não ter trabalho? (CASTEL, 1995, p. 92).

Em sociedades pré-modernas havia um predomínio dos princípios de reciprocidade e de redistribuição em um contexto no qual as relações tradicionais hierarquizadas não colocavam em questão a autoridade que definia as formas de acesso.

Na Modernidade europeia, com o advento da Revolução Francesa, com a expansão da democracia e com a crescente consolidação do modo de produção capitalista, uma nova forma de relação política e econômica passava a vigorar. A pobreza não podia mais ser compreendida como fenômeno natural devido ao hiato gerado entre a ordem jurídica igualitária e a impossibilidade de exercê-la em decorrência da desigualdade de acesso a bens e oportunidades (Castel, 1995). Tal hiato passou a expressar e definir a própria questão social, a qual explicita e denuncia a relação assimétrica entre capital e trabalho, com evidente desvantagem para este último.

Apesar da compreensão de sua gênese estrutural, ligada ao modo de produção numa sociedade em que o econômico assume dinâmicas autônomas e se sobrepõe a demais lógicas societárias, há consenso na atualidade de que a pobreza não se restringe à sua dimensão material; ela é também imaterial (social e política), caracterizada pela baixa escolaridade, falta ou precária acesso a serviços e direitos, exclusão social, baixa autoestima e condições desumanas de vida, que conduzem ao alijamento do exercício de direitos fundamentais (Ferrarini, 2011).

Sendo questão social, a pobreza requer a busca por reparação nas sociedades modernas democráticas. O Estado de Bem-estar Social assumiu papel de integração dos excluídos, com notável equilíbrio entre sociedade salarial e proteção social, estabelecendo um círculo virtuoso entre o econômico e o social (Laville, 2005).

Porém, apesar de ter funcionado de forma exemplar nos países desenvolvidos, especialmente no período pós-guerra, as últimas décadas vêm crescentemente demonstrando que a pobreza e a desigualdade não apenas persistem, mas aumentam em âmbito global. Em países desenvolvidos, onde o crescimento da vulnerabilidade se acreditava afastado, emerge um conjunto de fenômenos ligados ao avanço tecnológico e à constituição de formas de acumulação flexível e de modelos alternativos ao binômio taylorismo/fordismo, com destaque ao modelo toyotista. Tais fenômenos acabaram por acarretar alteração no regime de produção, na organização e gestão do trabalho e na base do movimento sindical em quase todo o mundo, especialmente após a década de 1970, configurando uma crise única do capitalismo (Silva, 2002 apud Moser, 2011).

Para os trabalhadores, muitas são as expressões dessa crise: formas de trabalho

parcial, temporário, subcontratado e terceirizado - tanto nos países centrais quanto naqueles em desenvolvimento; aumento expressivo do trabalho feminino nessas condições vulneráveis e instáveis; altos níveis de desemprego tecnológico (Antunes, 2000) e difusão da competitividade, a qual está na base da atual ideologia da autossustentabilidade empreendedora (Silva, 2011).

O avanço da pobreza no mundo e o aprofundamento da sua matriz geradora levam Castel a questionar se tais políticas poderiam ser chamadas de sociais: "Sim, pelo menos em sentido mínimo em que seu objetivo é assegurar a ordem pública e preservar o equilíbrio social. Não, se forem entendidas como um conjunto de práticas (...) para atenuar o hiato entre a ordem econômica e a ordem política" (1998, p. 142).

Se não se alteram as formas de distribuição de recursos, as políticas sociais se tornam residuais e compensatórias. "Elas apenas confirmam e legitimam a exclusão por meio de benefícios que não constituem legítima apropriação social dos resultados da economia (...) cuja dinâmica bane e descarta parcelas da população" (Martins, 2008, p. 14).

Toda a história da assistência se move com essa contradição: como transformar um mendicante de auxílios em produtor de sua própria existência? (Castel, 1998). As ênfases se alteram de acordo com cada conjuntura, visto que - mais do que retração - o Estado se metamorfoseia de acordo com as formas de regulação econômica (com o crescimento econômico e a condição salarial). O Estado é tão mais forte quanto o são as dinâmicas que o regulam. Essa reflexão é substantiva e precedente a análises das tentativas históricas de superação da pobreza, pois coloca a questão social essencialmente como questão econômica (e do trabalho).

Neste trabalho, se considerará tal premissa como verdadeira, reconhecendo que o social não deveria ficar à margem e dependente das regulações do econômico, se se pretende emancipatório. Emancipação aqui se refere à possibilidade de as pessoas terem autonomia para gerir as diversas dimensões da vida social e acessar direitos de cidadania, sendo o trabalho um direito essencial, não apenas porque possibilita o acesso material a outros direitos numa sociedade capitalista, como também porque guarda em si o potencial emancipador através da produção simbólica da sua existência em sociedade.

Abordagens integradas entre política social e economia têm longa tradição teórica, desde Marx a Weber, Durkheim e Polanyi. Se as últimas décadas deram tratamento dissociado à economia e política social, ambas têm sido reintegradas através de novos

estudos de desenvolvimento, os quais vão desde a tendência tradicional de pensar a política social como subordinada à econômica (ou os efeitos de políticas sociais sobre o crescimento econômico) até aquela comprometida com o desenvolvimento efetivo e centrado nas pessoas (Mkandawire, 2000; Draibe & Riesco, 2011). Na tentativa de desdobrar tais tendências, estas novas perspectivas de desenvolvimento se dariam por inovadores arranjos e perspectivas sociais e econômicas, que serão brevemente analisadas.

Do ponto de vista econômico, seria necessário o questionamento da concepção canônica da economia como sinônimo de mercado e des(socializada) e a emergência de outras experiências econômicas centradas no desenvolvimento humano, solidárias e sustentáveis - algo imponderável e improvável em curto a médio prazo, salvo como experiências locais, as quais não são desprezíveis, porém carecem de reconhecimento e apoio de políticas públicas e privadas para sua ampliação como alternativa socioeconômica de superação da pobreza.

Do ponto de vista da política social, a superação da pobreza na perspectiva de agregar a dimensão econômica pode ser concebida a partir de duas dinâmicas. A primeira se refere à insistência em manter a compensação através da sociedade salarial transfigurada e buscando manter o círculo virtuoso consagrado nos "Anos Gloriosos".

A segunda forma de conceber a política social em articulação ao econômico é a articulação da mesma com a promoção de ativos e com a geração de oportunidades, buscando uma dimensão emancipatória que expresse um *continuum* entre assistir e emancipar - algo quase utópico na prática, mas analiticamente ponderável. Esta não tem sido considerada em análises sobre a realidade nacional, mas será retomada ao final do texto.

Esta análise se concentrará na política social como forma de restaurar o ciclo virtuoso entre crescimento e redistribuição social, pois é sob esta perspectiva que se fundamentam as análises na literatura brasileira. Com os processos de degradação dos pilares da sociedade salarial, as regulações tecidas em torno do trabalho vêm perdendo seu poder de integração (Rizek in Castel, 1998). Porém, a inclusão pelo trabalho passa a ser estimulada – quando não imposta – visando um efeito moralizador e a redução de custos oriundos do bem-estar social. O referido processo de interação dinâmica entre economia e Estado explica a crise que programas de proteção social associados ao *welfare state* têm vivenciado frente às retrações da regulação pelo trabalho, conduzindo

ao crescimento da vulnerabilidade. A crise do Estado de bem-estar social, aliada a uma questão moral, justifica a transição:

Até meados dos anos 90, o diagnóstico da crise do Estado de bem-estar social ancorava-se em dois elementos: a crise financeira e a decadente eficiência econômica e social. A partir da segunda metade da década de 1990, um novo argumento surge com força suficiente para introduzir profundas mudanças no Estado de bem-estar social. Este novo argumento está assentado sobre um questionamento moral: é justo que as pessoas recebam do Estado sem trabalhar? É a resposta negativa a essa questão que demarca a transição do Estado de bem-estar social passivo para um Estado de bem-estar social ativo (Moser, 2011, p. 69).

Ao valorizar a ideia de inserção por meio do emprego, as políticas sociais transfiguram-se de “passivas” em “ativas”. Num Estado-providência ativo, a participação no mercado de trabalho é vista como indissociável do processo de inserção social na sociedade moderna. O Estado deve garantir o trabalho, a manutenção de uma estrutura familiar estável e a frequência regular à escola aos mais pobres (Moser, 2011).

O trânsito do regime de produção keynesiano/fordista para o regime de produção pós-keynesiano/pós-fordista, ancorado nas ideias empreendedoristas schumpeterianas e no bem-estar como produto do mérito individual e não mais como direito social, ressalta a passagem do *welfare* (bem-estar como direito incondicional) para o *workfare* (bem-estar em troca de trabalho). O receptor de um benefício social aceita trabalhar temporariamente como condição imposta pela ajuda oferecida, ou participar de treinamentos profissionais e/ou cursos preparatórios para a sua inserção no trabalho, que muitas vezes lhe é indicada (Silva, 2011).

A expressão *workfare* surgiu nos Estados Unidos, no começo da década de 1980, assentada na ideia de que quem recebia ajuda pública do governo deveria realizar uma troca por trabalho. O *workfare state* trata-se de uma forma de subordinação de política social às necessidades de flexibilização do mercado de trabalho, um programa punitivo para redução dos gastos advindos do *welfare* e também para disciplinar aqueles que utilizam a assistência social. A definição de *workfare* englobaria: provisão ativa, baseada em trampolins ao invés de uma rede de segurança; direitos condicionais, ligados a obrigações; expectativas de redução de custos futuros (Gough, 2000).

Nessa substituição de uma lógica passiva para uma mais ativa, o conceito de ativação permanece vago e abarca um conjunto de dispositivos e práticas muito diferentes em cada país (Laville, 2000). Desde a década de 1950, surgem variados formatos, tais como: investimento em capital humano, *workfare* americano com contrapartida às ajudas

recebidas e medidas disciplinares e punitivas, bem como políticas de inserção com perspectiva solidarista ou *welfare-to-work* para beneficiários de programas sociais. Tais formatos em geral são vistos como incentivo positivo (e não financeiro) ou como oportunidade (Roche, 1992).

No campo das políticas sociais, as medidas de ativação testemunham que as formas tradicionais de ação social estão sendo alvo de inúmeras críticas (Laville, 2000 apud Moser, 2011), em especial pela dimensão moral através do questionamento à ajuda incondicional. Por detrás do argumento moralizador, residem as premissas de que a assistência social é uma política com efeito perverso - que torna os pobres dependentes da ajuda do Estado - e de que o bem-estar incondicional fracassou frente aos imperativos do capital. Como consequência, o bem-estar passa a ser produto do mérito individual e não mais direito social (Silva, 2011). Quanto aos resultados, critica-se a geração de um mercado de trabalho secundário, composto por ocupações meramente temporárias e por empregos inapropriados.

Contudo, do ponto de vista analítico, se considerado o acesso ao trabalho como direito econômico a uma vida autossustentada, a ativação pode ser entendida como restituição a um direito negado, reconhecendo a existência de uma dimensão emancipatória na medida em que os programas de ativação promovem a reinserção social e vida plena a pessoas que viviam dependentes de subsídios. Neste sentido, a ativação poderia ser considerada uma nova abordagem dos direitos sociais. Trata-se de uma disputa entre *welfare state* e *workfare state*, com duas interpretações: subordinação da política social às necessidades de flexibilização do mercado de trabalho para a redução dos gastos advindos do *welfare* ou trabalho como direito econômico e como forma de emancipação e de autonomia, sem desconsiderar o direito à assistência social de todo o cidadão que dela precisar?

Apesar das inúmeras críticas quanto a seus fundamentos e implementação - fortemente pautadas em experiências do Norte - e de não ter atingido objetivos tão audaciosos, as políticas de ativação disseminam-se amplamente. No Brasil, a inclusão produtiva tem sido discutida como uma dessas perspectivas de ativação no âmbito da política social, suscitando um conjunto de análises e controvérsias que merecem ser conhecidas e aprofundadas.

Inclusão produtiva no Brasil: atualidade e tendências

Na América Latina, a pobreza é uma herança cujas persistentes e perversas consequências não se encontram adstritas às carências materiais, mas a um conjunto de processos de exclusão social, política e cultural. A noção de cidadania e de proteção social foi pautada em padrões eurocêntricos e materializada por elites - tanto externas quanto internas - engendrando estruturas estatais coronelistas e caudilhistas e práticas de cunho meritocrático, paternalista e assistencialista. Em outras palavras, um Estado responsável pela perpetuação do tratamento de direitos sociais como benesses ou caridade e pelo tratamento de direitos civis como se fossem sociais, evitando conflitos e esvaziando as lutas políticas (Ferrarini, 2008).

No Brasil, um dos países mais desiguais do planeta, até 1980 vigorou um sistema de proteção social constituído por políticas tradicionais caracterizadas por: alto grau de centralização administrativa no Governo Federal, onerosidade, superposição de programas, clientelas e serviços intra e entre as esferas federal, estadual e municipal; privatização acentuada; caráter discriminatório e injusto (porque o nível de renda e/ou inserção no mercado de trabalho se constituiu no principal critério de acesso aos benefícios e serviços prestados); fontes instáveis de financiamento e variabilidade quanto à sua vinculação a gastos específicos (Cohn, 1995; Medeiros, 2001).

O Sistema de Proteção Social brasileiro se desenvolveu e se expandiu principalmente durante a década de 1970 no contexto do autoritarismo da ditadura militar, possivelmente para que os programas e serviços sociais assumissem a função de minimizar a forte repressão sobre a classe trabalhadora e sobre os setores populares em geral. Portanto, a proteção social cumpriu funções de reprodução da força de trabalho e de legitimação do regime de exceção (Velloso, 1994). A cidadania que daí resultou era passiva e receptora, ao invés de ativa e reivindicadora, configurando-se como “cidadania regulada” e despolitizando a pobreza na arena dos novos direitos.

A Constituição Federal de 1988 significou uma ruptura do ponto de vista político e administrativo, definindo a assistência social como dever do Estado e direito de todo cidadão que dela necessitar. A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) afirma que a nova concepção de assistência é aliada ao desenvolvimento humano e social - e não tutelar ou provedora. Ela supõe uma visão social de que a população tem necessidades, mas também possibilidades ou capacidades que devem e podem ser desenvolvidas (BRASIL, PNAS, 2004).

A mudança de paradigma na proteção social se expressa, em primeiro lugar, pelo discurso da emancipação e de busca pelas "presenças", o que pode ser traduzido por reconhecimento dos recursos e saberes da população pobre e pela promoção efetiva de oportunidades. Em 2005, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) foi implantado para regular e organizar a oferta de benefícios, serviços e programas da assistência social em todo o Brasil de forma universal e democrática, promovendo bem-estar e proteção social a famílias, crianças, jovens, pessoas com deficiência e idosos em situação de vulnerabilidade e risco social.

Desde a década de 1990, os programas de transferência direta de renda ganham importância como instrumento de distribuição de renda. O Programa Bolsa Família, implantado em 2003, volta-se de forma mais direta à redução da pobreza através de dois objetivos básicos: o primeiro é combater a miséria e a exclusão social, por meio da transferência do benefício financeiro associado à garantia do acesso aos direitos sociais básicos, tais como: saúde, educação, assistência social e segurança alimentar. O segundo objetivo é promover a inclusão social, contribuindo para o desenvolvimento e a emancipação das famílias através de programas complementares de inclusão produtiva voltada à promoção da autossustentação econômica.

Ainda que implementado tardiamente, o *welfare state* no Brasil tem avançado de forma significativa nas últimas duas décadas. Em decorrência da ampliação de políticas e de direitos, os indicadores sociais obtiveram uma melhoria sem precedentes, com redução da pobreza e, em menor patamar, da desigualdade. Contudo, tal melhoria está longe de significar avanços sustentáveis na superação da pobreza, pois ativos essenciais sofreram pouca alteração na sua desigual distribuição.

Para tanto, ações de inclusão produtiva foram massivamente desencadeadas nos últimos cinco anos, as quais podem ser identificadas como políticas de ativação. A inclusão produtiva é todo processo conducente à formação de cidadãos integrados ao mundo pelo trabalho e tem como perspectiva a conquista de autonomia para uma vida digna sustentada. Ela é composta por iniciativas qualificação profissional e de geração de renda que não se restringem ao emprego formal; elas incluem o empreendedorismo individual, o empreendedorismo associativo (economia solidária e cooperativismo) e o desenvolvimento local (Presidência da República - Programa Fome Zero, 2011), valorizando o papel de protagonista ativo da população na promoção do seu próprio desenvolvimento (BRASIL, PNAS, 2004).

No âmbito da política de assistência social, a inclusão produtiva parte da premissa de que a renda não é um elemento isolado dentre as múltiplas demandas de famílias em situação de pobreza e desigualdade social. Por isso, a inclusão produtiva é considerada como um processo de fortalecimento de vínculos sociais, acesso a serviços, exercício de cidadania e inclusão em oportunidades mais efetivas de trabalho, com acompanhamento socioeconômico e garantia de renda. Para tanto, a inclusão produtiva envolve processos de informação, encaminhamento e monitoramento de segmentos em situação de pobreza e vulnerabilidade social ao mundo do trabalho, à qualificação profissional e à elevação de escolaridade (Ferrarini & Wallauer, 2015).

Em poucos anos, os avanços nas ações de inclusão produtiva foram muitos. De 2011 a 2014, a sua principal ação - o PRONATEC - foi implementado em 4.947 prefeituras municipais (adesão de 89% dos municípios brasileiros) e o Programa de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (ACESSUAS) recebeu repasses de R\$ 254,4 milhões, totalizando 1.379 municípios (Montagner & Muller, 2015).

A pesquisa empírica sobre inclusão produtiva foi realizada no município de Canoas (RS) no período de 2013 a 2016. Trata-se de município de médio porte, com o segundo maior Produto Interno Bruto (PIB) do estado. A metodologia foi composta por etapa exploratória (estudos, entrevistas - quatro com gestores e três com beneficiárias do Programa Bolsa-família - e consulta a dados secundários), pesquisa-ação participante com gestoras e técnicas da assistência social, reuniões intersecretarias (Desenvolvimento Social e Desenvolvimento Econômico - 23 encontros com a participação de quinze pessoas por encontro, em média) e entrevistas (com três gestores do Governo Federal, dez beneficiárias do Programa Bolsa-família e um educador do Instituto Federal).

A revisão bibliográfica e a pesquisa empírica possibilitaram um conjunto de dados sobre questões da subjetividade das mulheres do Programa Bolsa-família, ações de inclusão produtiva e metodologias de trabalho no campo da assistência social e no município como um todo.

No município de Canoas, antes da implementação dos cursos do PRONATEC a mulheres do Programa Bolsa-família, houve inúmeras ações voltadas à inclusão produtiva de trabalhadores de classes populares (Cidade da Solda/ Secretaria do Desenvolvimento Econômico, Quadrilar /Gabinete da Primeira Dama, Pontos Populares/Secretaria do Desenvolvimento Social e Frentes de Trabalho/). Contudo, neste trabalho focaremos nos cursos no PRONATEC, pois foi a ação que deu continuidade e aprimoramento às Frentes

de Trabalho e que tinham o objetivo de priorizar o público mais vulnerável do Programa Bolsa-família. Sucintamente, serão descritos pontos principais do Programa a fim de subsidiar a análise final.

Quanto ao planejamento e implementação, os cursos foram oferecidos massivamente principalmente em áreas de serviços gerais e construção civil. As pessoas eram convidadas a participar e se inscreviam de acordo com a possibilidade ou com o desejo, quando possível. Muitas vezes havia atraso na divulgação e os técnicos dos CRAS tinham que inserir pessoas de última hora.

Quanto à operacionalização, havia um currículo estruturado e educadores que eram elogiados pelas beneficiárias, mas também houve relatos de insatisfação com algumas condutas negligentes do ponto de vista didático-pedagógico e de eventual falta de material, passagem e lanche. Havia um misto entre ações típicas de processos assistenciais - como entrega de cestas básicas, a qual tinha um componente simbólico positivo para as beneficiárias - e ações profissionalizantes. A convivência social durante os cursos também era valorizada pelas beneficiárias, contribuindo para o fortalecimento de laços e a rede de apoio local.

Quanto aos resultados, foi possível apreender que houve uma capacitação básica da maioria das mulheres que concluiu o curso. Contudo, elas não tinham um projeto de vida voltado ao mundo do trabalho. Ao longo da pesquisa-ação participante - denominada de GT Metodológico, por ter identificado a ausência de uma metodologia adaptada às necessidades deste público - foram elencados conteúdos e técnicas capazes de incidir na formação cidadã na perspectiva de autonomia através do trabalho. Educadores do PRONATEC também participaram na busca de integração da parte técnica com a política (voltada à cidadania). Outro problema identificado foi a falta de oportunidades econômicas para o uso das capacitações de acordo com as possibilidades, sendo uma restrição importante a falta de disponibilidade das mulheres em ter uma jornada formal de trabalho, ausentando-se dos cuidados domésticos. Conseqüentemente, as capacitações (não raras mulheres tinham de cinco a seis certificados de cursos concluídos) eram vistas como crescimento pessoal pelas beneficiárias e usadas para fazer melhorias na sua moradia, sem pretensões laborais.

Considerando as ações pesquisadas, identificou-se que a inclusão produtiva apresenta como elementos positivos, primeiramente, a possibilidade de uma visão mais ampla da proteção social e do trabalho, ensejando a quebra de barreiras entre áreas de

especializações disciplinares e contribuindo para a busca de uma concepção mais plena de direitos sociais (em conjunto com direitos econômicos). Em segundo lugar, salienta-se o direcionamento de políticas e programas de qualificação profissional para segmentos com baixa escolaridade, sem experiência profissional e com uma série de vulnerabilidades sociais. Houve bons resultados operacionais e grande montante de recursos investidos.

Como elementos desfavoráveis, elenca-se a implementação com baixa efetividade devido a questões de várias ordens, tais como:

(1) organizacionais: carência da intersetorialidade imprescindível para responder às demandas multidimensionais da inclusão produtiva em meio à estrutura tecnoburocrática fragmentada;

(2) macro-políticas: ações de caráter distributivo, importantes para a geração das oportunidades e necessárias num projeto de desenvolvimento inclusivo, parecem não ter acompanhado os esforços de ativação;

(3) contextuais: elevada desigualdade e condição de pobreza intergeracional e multidimensional do público, com forte presença de mulheres chefes de família sem projetos de vida profissional, fragiliza as condições para ingresso no mercado de trabalho, especialmente pela via do emprego formal, que é a mais estimulada. Acresce-se certa invalidação de iniciativas econômicas como passíveis de inclusão digna e cidadã, mesmo quando acompanhadas por direitos e ganhos extra-econômicos, como no caso da economia solidária e do microempreendedorismo;

(4) programática: baixa participação da população na definição de áreas de interesse, o que se expressa na relação dúbia entre a oferta dos cursos, a demanda do mercado e as habilidades dos usuários.

Os problemas operacionais identificados e referidos, lamentavelmente, são típicos da política pública brasileira de modo geral, em que muitos serviços são de baixa qualidade, estruturas e equipamentos são precários, profissionais mal remunerados e a oferta é insuficiente. Essa contextualização da inclusão produtiva no município pesquisado se mostrou necessária para oferecer um panorama geral sobre as ações, mas a busca por elucidar se a inclusão produtiva no Brasil se trata de um caso de *workfare state* requer transcender a dimensão operacional e adentrar um conjunto de críticas e controvérsias que as envolvem e dão sentido.

A crítica das críticas sobre inclusão produtiva

Nesta análise, muitas críticas encontradas na literatura relativas às questões de implementação vêm ao encontro dos dados produzidos. Há concordância com limitações na eficácia, eficiência e efetividade, ainda que se tenha que destacar a necessidade de pesquisas que captem impactos socioeconômicos de médio a longo prazo. Porém, há um conjunto de críticas que distinguiremos aqui como de caráter mais social (vinculada à política pública e à dimensão da proteção social) e de caráter mais econômico (ligado a questões estruturais e oportunidades econômicas) que só podem ser adequadamente desveladas se realizada uma "crítica das críticas" através de reflexões sobre a base sociológica e epistemológica sobre a qual foram erigidas. Pode-se falar de um nível teórico-epistemológico e outro organizacional-operacional da implementação da política, ambos articulados, visto que concepções são fundantes de práticas e conferem sentido às suas análises.

Do ponto de vista da política social, a primeira crítica a ser destacada é que a inclusão produtiva na assistência social significa a perda de direitos sociais, retratada através da expressão "porta de saída" (Lessa, 2011; Souza, 2016). Tais críticas tomam por referência as políticas de ativação e o *workfare state* que têm emergido na Europa, América do Norte e Ásia, com diferentes perspectivas, que implicam a gradativa redução de benefícios sociais atrelada à obrigatoriedade de adesão aos cursos de qualificação profissional e aos postos de trabalho, em geral precários e inferiores ao que os beneficiários tinham anteriormente (Hespanha & Matos, 2000; Laville, 2000).

Não há no Brasil indícios de perda de direitos sociais até o momento. Ao contrário, tem havido avanços de direitos sociais e ampliação das políticas. Quando há relatos de ameaça de direitos sociais, trata-se de um desvio ou inadequada compreensão de gestores, que não pode ser atribuída ao modelo. A própria expressão porta de saída foi retificada por gestores federais e substituída pela ideia de política de travessia. Inclusive, foi criado o "Retorno Garantido", dispositivo do desligamento voluntário (Instrução Operacional nº 48 de 13/10/2011) para situações em que a beneficiária venha a ingressar em atividade produtiva e a ter sua renda superior ao limite do Programa Bolsa-família. Caso a beneficiária volte a precisar do benefício, o receberá de forma imediata. O período de reversão do cancelamento por desligamento voluntário é de até 36 meses (MDS/SENARC, 2011), período maior do que a perda do benefício por problemas no

recadastramento, fato que acaba ocorrendo quando os rendimentos aumentam (Ferrarini, 2014; Ferrarini & Wallauer, 2015).

No entanto, importa destacar que há riscos de passagem para um modelo de *workfare state*. A deputada federal Geovania de Sá do PSDB protocolou o Projeto de Lei 2105/2015 que aumenta as condicionalidades de exigência de matrícula e de certificado de conclusão em algum curso profissionalizante de pelo menos um membro da família que recebe o auxílio no prazo de até 90 dias após a inclusão no benefício. Ademais, ela propõe que, na negativa de quatro propostas de emprego, os valores do programa serão suspensos.

A segunda crítica encontrada na literatura diz respeito às alegações de que não cabe à assistência social promover a inclusão produtiva, cujo foco é na proteção social e não no mundo do trabalho. A assistência social não teria competências e recursos para promover a inclusão produtiva (Souza, 2013). Tal crítica parece supor que a assistência social tenha sozinha essa responsabilidade, quando fica claro que a inclusão produtiva é de natureza eminentemente intersetorial (Castro, Satyro, Ribeiro & Soares, 2010). Cabe à assistência social, portanto, inicialmente discutir qual seria seu papel na articulação e coordenação das ações e talvez de uma rede intersetorial, a qual inclusive já é preconizada na Tipificação de Serviços Socioassistenciais, ainda que com objetivos mais amplos. Destaca-se que a segunda importante ação de inclusão produtiva do MDS - ao lado do PRONATEC - foi a viabilização de equipes para atuar na assistência social nos municípios através do Programa de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (ACESSUAS Trabalho). Tais equipes foram criadas para mobilizar, encaminhar, monitorar e acompanhar a execução das ações e os usuários, articulando com as demais áreas, sem sobrecarregar os trabalhadores dos Centros de Referência em Assistência Social.

Concorda-se que a intersetorialidade não foi metodologicamente definida e que faltou capacitação de gestores para o trabalho integrado, visão sistêmica e intervenção socialmente inovadora. Talvez isso tivesse sido mais importante do que executar massivamente cursos sem um contexto articulado para a inclusão produtiva, especialmente se considerada a estrutura fragmentada dos ministérios e secretarias (nas diversas instâncias federativas), os quais, não apenas não cooperam, como competem entre si (Pochmann, 2005). Isso não retiraria o papel da assistência social, mas deixaria mais claro seu lugar na coordenação, sabendo o que requisitar de cada área e contribuindo

para a adequação das estruturas das demais políticas à realidade e às necessidades de um público que não atende as requisições do mercado formal.

Novamente, não se está negando os riscos de inviabilização da intersetorialidade, de ineficácia do ACESSUAS e outros limites operacionais, mas salienta-se que há estratégias para enfrentamento, as quais precisam ser debatidas antes de se propalar a saída - que vem ganhando força nos meios profissionais e acadêmicos - de se passar a inclusão produtiva para a política do trabalho.

Em tese, esta alternativa pareceria ideal: uma política de trabalho que atendesse igualmente a todos os cidadãos. Entretanto, alerta-se que tal proposição, na prática, encerra riscos de retrocesso, visto que: (1) soluções setorializadas contrariam os princípios e procedimentos preconizados pela própria política em prol de uma inclusão produtiva cidadã; (2) anteriormente, "os programas de qualificação profissional estavam dispersos em 18 ministérios, porém as áreas do trabalho e da educação 'não entendiam' as especificidades da inclusão de indivíduos e famílias em situação de pobreza" (Gestor Público Federal); (3) as políticas do trabalho historicamente se adéquam a trabalhadores que não têm o perfil de pobreza e vulnerabilidade social das famílias beneficiárias do Programa Bolsa-família; (4) o cadastro do público do Programa Bolsa-família é restrito à assistência social, que também tem a vinculação com as famílias nos territórios.

Cabe perguntar: numa política de travessia, como poderia a assistência social eximir-se desta mediação? Quem a faria e de forma? Então, mais do que um jogo de empurra-empurra, que conduz a prejuízos maiores para os próprios cidadãos, não seria necessário que a assistência social se envolvesse na discussão de políticas e ações de inclusão produtiva de seu público prioritário, seja no âmbito de sua política ou fora dela? Segundo fala de Gestor Público Federal, "a inclusão produtiva só funcionou onde a assistência social coordenou".

Ao final, não se está discordando de que deveria ser uma prerrogativa da política da área do trabalho, mas há fortes indícios para se afirmar que este processo de travessia não se dará de imediato e sem investimentos técnico e político. Ao contrário, a alocação de recursos para o trabalho na assistência social parece ter sido uma forma privilegiada de pretexto pedagógico para as outras políticas. Para exemplificar, na pesquisa de campo, ficou evidente que havia interesse da política da área do trabalho e desenvolvimento econômico em implementar intersetorialmente a inclusão produtiva, tendo sido identificadas resistências maiores do campo do desenvolvimento social.

Estudos qualitativos apresentam reduzida capacidade de generalização, mas os dados permitiram identificar a existência de brechas para o envolvimento de setores econômicos. Nesse caso, o elemento propulsor foi o mote pela busca de inovação, a qual se daria no município pesquisado através da busca pela meta de melhoria de indicadores de desenvolvimento humano - no caso, implantação do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) - em substituição ao Produto Interno Bruto (PIB), cujas deficiências e inadequações para mensurar o desenvolvimento são crescentemente evidenciadas.

A crítica das críticas sobre a política social ainda evidencia uma epistemologia fragmentadora que, em primeiro lugar, reforça concepções canônicas, tais como: (1) reprodução de hiato típico da modernidade entre social e econômico, que o campo da ciência social tanto lutou para integrar ao pleitear a compreensão integrada e complexa acerca da pobreza como decorrente da questão social; (2) inclusão produtiva fica reduzida ao ingresso no trabalho, quando é muito mais do que isso quando se trata de famílias pobres e socialmente vulneráveis, abrangendo o fortalecimento de vínculos sociais e de exercício de cidadania; (3) tendência de que a política social, apesar dos avanços recentes promovidos pelo SUAS e pelos programas de transferência de renda, seja residual e regulatória por não se ocupar do econômico em pleno Estado capitalista (conforme preconizado por Castel). Em segundo lugar, tal epistemologia parece aceitar de antemão uma lógica binária e excludente entre direitos sociais ou econômicos.

Com relação aos aspectos econômicos envolvidos na inclusão produtiva, as críticas se referem, em primeiro lugar, à precariedade das alternativas de trabalho, a qual precisa ser compreendida à luz do cenário estrutural brasileiro. Diferentemente da Europa, não são trabalhadores qualificados que estão sendo obrigados a aceitarem postos de trabalho e remuneração inferiores; trata-se da busca inédita por qualificar trabalhadores excluídos há gerações, com baixíssima escolaridade ou analfabetos, prevendo certas condições para sua inclusão e acompanhamento também em termos de cidadania.

Em segundo lugar, o estímulo ao empreendedorismo é tido como falacioso por dar falsa ideia de independência aos beneficiários (Lessa, 2011; Souza, 2013, Moser, 2011). No Brasil, constata-se que a maioria das beneficiárias de Programa Bolsa-família são consideradas inempregáveis devido às condições de vulnerabilidade social e envolvimento com cuidados domésticos frente à insuficiência dos serviços sociais. Muitas beneficiárias expressam desejo de trabalhar e ter renda própria - o que produz

empoderamento e autonomia (Dihl, 2015) - e o fazem através de atividade produtiva autônoma (individual ou associativa), sem orientação e sem acesso a todo o apoio social, econômico e jurídico que as políticas poderiam e deveriam oferecer. Além disso, é preciso registrar a perda da capacidade de regulação da sociedade salarial, mesmo para trabalhadores qualificados. O empreendedorismo é uma via cada vez mais buscada, não apenas como forma de enfrentamento ao desemprego, mas como novo *ethos* laboral.

Em terceiro lugar, a economia solidária é considerada uma forma precária e desqualificada de inserção produtiva (Souza, 2016; Silva, 2011). No entanto, o mais recente mapeamento de economia solidária demonstrou que mais de 51% dos empreendimentos possuem beneficiárias do Programa Bolsa-família como sócias e que elas compõem 23% do total de seus trabalhadores no Brasil (Gaiger, 2014). Essa realidade não é por acaso. A cooperação possibilita uma série de ganhos intangíveis e sistêmicos advindos da otimização de recursos e processos, tais como: redução da vulnerabilidade imposta por estratégias individuais de subsistência, possibilidade de integrar demandas da vida laboral e familiar, fortalecimento de vínculos sociais e comunitários, protagonismo político, criação de alternativas colaborativas de proteção e de serviços sociais, etc (Ferrarini & Veronese, 2010).

Inclusive, estudo recente demonstra que, dentre os que vivem da economia solidária, o aumento maior de renda é identificado entre segmentos que apresentam maior desvantagem, como as mulheres com baixa escolaridade, não brancas e do meio rural (Kuyven, 2016). Até mesmo a informalidade precisa ser questionada no âmbito da economia social e solidária, visto ser, muitas vezes, um elemento necessário na realidade latino-americana em geral para a viabilização de empreendimentos e obtenção de ganhos extra-econômicos (Hillenkamp in Hillenkamp & Laville, 2013). Tratam-se de evidências que não permitiriam afirmar a economia solidária como alternativa precária às mulheres do Programa Bolsa-família.

Desta forma, a crítica das críticas sobre a dimensão econômica se refere ao predomínio de uma racionalidade econômica mercantil e da sociedade salarial como única referência. Mostra-se necessária a desnaturalização do conceito canônico de economia como sinônimo de mercado, permitindo a compreensão da atividade econômica como também social, composta por princípios que vão para além do mercantil, como o de redistribuição, reciprocidade e domesticidade (Polanyi, 2000; Gaiger, 2016). Analisada sob a ótica de uma racionalidade econômica substantiva, as virtudes da cooperação são

imprescindíveis. Contudo, tal como nas profecias autorrealizadas, a situação de invisibilidade e de incredibilidade a que tais iniciativas são submetidas confluem para a não constituição de um marco legal e de políticas de apoio e fomento compatíveis com as necessidades dos trabalhadores que empreendem a despeito das mais inóspitas condições.

Considerações finais

O debate sobre a inclusão pelo trabalho de segmentos social e economicamente vulneráveis no âmbito da assistência social não é um tema recente, mas adquiri novas nuances no debate acadêmico atual e nas políticas sociais ao redor do mundo e no Brasil. A inclusão produtiva no Brasil tem sido alvo de críticas de baixa eficácia e efetividade operacionais e por significar a perda de direitos e a precarização da condição econômica dos trabalhadores. Esta última afirmação tem sido fortemente baseada em análises das políticas de ativação e do *workfare state* típicos do Norte.

Neste texto, se buscou primordialmente entender se a inclusão produtiva no Brasil se trata de um caso típico de *workfare*. A pesquisa de campo, apesar de ter indicado potenciais avanços, corroborou um conjunto de limites no planejamento, implementação e resultados das ações de inclusão produtiva, ainda que se admita ser difícil captar certos efeitos sociais e econômicos que não se consolidam no curto prazo, além de serem ainda incipientes pesquisas em dados municipais. Mais do que a falta de recursos, chamou atenção a necessidade de aprimoramento da gestão e da operacionalização dos mesmos a fim de responder às demandas multidimensionais frente à estrutura burocrática e fragmentada do Estado.

Apesar disso, o estudo concluiu que a inclusão produtiva não se trata de um caso de *workfare state*, até o momento presente, pois a adesão à qualificação profissional e ao trabalho não é compulsória, não condiciona o recebimento de benefícios sociais nem remete à perda de direitos sociais. Contudo, o estudo alerta que há riscos de vir a avançar no sentido *do workfare state*, tanto pela ameaça de projeto de lei - que pode ser a ponte de um *iceberg* - quanto na falta de garantia de intersetorialidade na política e em tendências conservadoras que se acercam em torno da naturalização da pobreza e moralização dos pobres.

A constatação de a inclusão produtiva não ser um caso de *workfare state* conduziu à necessidade de se rever os referenciais sociológicos e teórico-epistemológicos sobre os

quais as críticas à inclusão produtiva como perda de direitos sociais se assentaram, procedendo a uma crítica das críticas. Tais referenciais são identificados como análises precedentes do *workfare state*, que tomam por referência a sociedade salarial europeia como regulação social e envolvem epistemologias fragmentadas quanto à política social setorializada e à racionalidade econômica mercantil.

Frente ao cenário brasileiro de busca pela inclusão produtiva e cidadã de parcelas da população - notadamente mulheres vinculadas ao maior programa de transferência de renda do mundo e que é reconhecido por seus méritos - estes referenciais apresentaram limitações para a identificação das dificuldades e das alternativas. Destaca-se ainda que as beneficiárias do Programa Bolsa-família são assistidas pela política, mas também expressam o desejo de autonomia social e econômica através do trabalho como elemento emancipador. Neste sentido, a própria saída de alocação da inclusão produtiva na política de trabalho envolve o risco de novas fragmentações e de retrocesso do acesso deste público aos recursos profissionalizantes e laborais, parcamente alcançados nos últimos anos no âmbito da assistência social.

Para além da política pública, destaca-se também questões estruturais voltadas à própria matriz de desenvolvimento, tratando-se de uma problemática complexa, multifacetada e central ao país. Portanto, longe de ser assertiva, a pesquisa demonstrou que a inclusão produtiva no Brasil envolve um debate recente e inconcluso. O texto propõe o aprofundamento deste debate, o desenvolvimento de novas pesquisas empíricas e análises à luz de uma sociologia das emergências (Santos, 2003), de modo a permitir a captação de presenças e práticas no momento presente, na realidade local e protagonizadas pelos sujeitos excluídos.

Negar o esforço sociológico e epistemológico de reconhecer formas emergentes de política social e de economia que podem significar novas possibilidades de emancipação, é também reificar a dinâmica capitalista e colonialista como ideal regulatório. O momento mostra-se propício para a revisão de fundamentos, dado que a crise econômica, política e social indica vazios imensos dos processos emancipatórios e regulatórios, revelando um campo fértil para a produção de conhecimento e de inovação na realidade brasileira.

Referências bibliográficas

ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo, 2000.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social (PNAS)*, 2004.

CASTRO, J.; SATYRO, N.; RIBEIRO, J.; SOARES, S. Desafios para a inclusão produtiva das famílias vulneráveis. *Texto para discussão n. 148*. Brasília: IPEA, 2010.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: Uma crônica do salário*. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

COHN, Amélia. *Políticas sociais e pobreza no Brasil*. Planejamento e Políticas Públicas (IPEA), Brasília, v. 12, p. 1-18, 1995.

DIHL, Estelamaris de Barros. O Programa Bolsa-família como dispositivo para a inclusão produtiva: possibilidades e desafios. *Dissertação de Mestrado defendida no Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Unisinos*. São Leopoldo: Unisinos, 2015.

DRAIBE, Sonia; RIESCO, Manuel. Estado de Bem-estar social e estratégias de desenvolvimento na América Latina: Um novo desenvolvimentismo em gestação? *Sociologias* 13.27:220-254, 2011.

FERRARINI, Adriane V. *Pobreza: possibilidades de construção de políticas emancipatórias*. São Leopoldo: Oikos, 2008.

FERRARINI, A. V. Multidimensionalidade da pobreza e a Integração de políticas: concepções e metodologias para o desenvolvimento social. *Caderno de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas*, v.12, p.48 – 72, 2011.

FERRARINI, Adriane Vieira. Social innovation in co-construction of knowledge and practices aimed at the sustainable overcoming of poverty in Brazil. Montreal: *Anais do 4o Colloque International du CRISES*, 2014.

FERRARINI, A. V.; VERONESE, M. V. Piracema: uma metáfora para o microempreendedorismo associativo no Brasil. *Outra Economia.* , v.IV, p.131 - 152, 2010.

FERRARINI, A. V.; WALLAUER, J. C. *Cartilha da inclusão produtiva de Canoas: acesso ao trabalho, emprego e economia solidária*. São Leopoldo: Oikos, 2015.

GAIGER, Luiz Inácio; Grupo Ecosol. *A Economia Solidária no Brasil: uma análise de dados nacionais*. São Leopoldo, Oikos, 2014.

GAIGER, L. I. G. *A descoberta dos vínculos sociais: os fundamentos da solidariedade*. Coleção Ecosol. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2016.

GOUGH, Ian. From welfare to workfare: social integration or forced labour? Notes for a presentation. *Conference on Politics and instruments of fighting against poverty in european community: The guarantee of minimum income*. Algarve: February, 2000.

HESPANHA, Pedro & MATOS, Ana Raquel. 2000. Compulsão ao trabalho ou emancipação pelo trabalho? Para um debate sobre as políticas activas de emprego. *Sociologias* 2.4:88-109.

HILLENKAMP, I. Le principe de householding aujourd' hui. Discussion théorique et approche empirique parl' économie populaire. In: HILLENKAMP, I.; LAVILLE, J-L. (Org). *Socioéconomie et démocratie*. L'actualité de Karl Polanyi. Toulouse: Erès, 2013. p. 215-39.

KUYVEN, Patrícia Sorgatto. Efeitos da economia solidária sobre a geração de renda e a redução da pobreza: um estudo de dados nacionais. *Tese de Doutorado defendida no Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Unisinos*. São Leopoldo: Unisinos, 2015.

LAVILLE, Jean-Louis. Inserção e *workfare* na Europa: Perspectiva histórica e ideológica. Reflexões a partir do exemplo francês. In: *Seminário europeu: políticas e instrumentos de combate à pobreza na união europeia: a garantia de um rendimento mínimo*, 2000, Almancil/Portugal: União Europeia. Lisboa: Instituto para o Desenvolvimento Social, 2000.

LAVILLE, Jean-Louis e FRAISSE, Laurent. *Crise da sociedade salarial, lutas contra a exclusão e economia solidária* – questões chaves numa perspectiva internacional. Notas de sala de aula. São Leopoldo, UNISINOS, 2005.

LESSA, Simone Eliza do Carmo. A formação via PNQ e inserção produtiva dos CRAS: a reposição empobrecida e emergencial da qualificação de trabalhadores. *Revista Serviço Social & Sociedade* n.106, São Paulo, Apr./June, 2011.

MARTINS, José de S. *A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classe social*. Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

MDS/SENARC- Instrução Operacional nº 48 de 13/10/2011.

MEDEIROS, Marcelo. *Trajetória do welfare state no Brasil: papel redistributivo das políticas dos 1930 aos anos 1990*. Texto para discussão nº 649. Brasília: IPEA, 1999.

MKANDAWIRE, Tandika. *Social policy in a development context*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development, 2001.

MONTAGNER, Paula; MULLER, Luiz Herberto. 2015. Inclusão produtiva urbana: o que fez o Pronatec / Bolsa Formação entre 2011 e 2014. *Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate* 24.

MOSER, Liliane. A nova geração de políticas sociais no contexto europeu: *workfare* e medidas de ativação. *Katálysis* 14.1:68-77, 2011.

POCHMANN, Márcio. Palestra proferida na Universidade Luterana do Brasil. Canoas, 2005.

POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA - Programa Fome Zero, 2011

ROCHE, Maurice. *Rethinking citizenship: welfare, ideology and change in modern society*. Cambridge: Polity Press, 1992.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Conhecimento prudente para uma vida decente: 'um discurso sobre as ciências' revisitado*. Lisboa: Afrontamento, 2003.

SILVA, S. C. Câmara Regional de Desenvolvimento do ABC: emprego e inclusão social. 2002. *Tese (Doutorado em Ciências Sociais)* – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2002.

SOUZA, Fátima Valéria Ferreira de. Assistência social e inclusão produtiva: algumas indagações. *O Social em Questão*, ano 17, nº 30, 2013 p. 287-298.

SOUZA, Fátima. Inclusão produtiva. In: FERNANDES, Rosa; Hellmann, Aline (orgs). *Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil*. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2016.

SILVA, Ricardo Gonçalves de. Do *welfare* ao *workfare* ou da política social keynesiana/fordista à política social schumpeteriana/pós-fordista. *Tese de doutorado*. Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília – UnB, 2011.

VELLOSO, João Paulo do Reis e ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti (orgs). *Modernidade e pobreza – Fórum nacional: A construção da modernidade econômico-social*. São Paulo: Nobel, 1994.