



Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"
FCHS - Campus de Franca

**FACULDADE DE CIENCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

ELAINE CRISTINA ESTEVAM

**Desemprego e a exclusão produtiva: um estudo sobre os
enfrentamentos da gestão da Política de Assistência Social no
Município de Franca/SP**

FRANCA/ SP

2024

ELAINE CRISTINA ESTEVAM

**Desemprego e a exclusão produtiva: um estudo sobre os
enfrentamentos da gestão da Política de Assistência Social no
Município de Franca/SP**

Dissertação apresentada ao programa de pós-graduação em Serviço Social da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” como requisito para obtenção do título de mestra em Serviço Social. Área de Concentração: Serviço Social: Trabalho e Sociedade. Linha de Pesquisa: Trabalho, Capitalismo e Processos Sociais.

Orientadora: Profa. Dra. Maria José de Oliveira Lima

**FRANCA/ SP
2024**

E79d

Estevam, Elaine Cristina

Desemprego e a exclusão produtiva: um estudo sobre os enfrentamentos da gestão da Política de Assistência Social no Município de Franca/SP / Elaine Cristina Estevam. -- Franca, 2024

123 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca

1. Gestão de Política Social. 2. Política de Assistência Social. 3. Trabalho. 4. Capitalismo. 5. Desemprego. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

IMPACTO POTENCIAL DA PESQUISA

Considera-se que a produção do conhecimento crítico da área do Serviço Social acerca das expressões da questão social, da gestão, monitoramento e de avaliação de políticas públicas, abrangente aos aspectos social e econômico aplicável no enfrentamento das desigualdades sociais e na concretização de direitos sociais provoca um impacto científico através da pesquisa e da disseminação de conhecimentos científicos. A conexão entre ciência e política, o planejamento social e a sistematização de soluções científicas nas mudanças sociais são contribuições possíveis para apoiar políticas sociais nas prioridades da gestão em diferentes situações e locais, criando condições favoráveis para aumentar a eficiência e para o desenvolvimento da política social em nível local, regional e/ou nacional. A relevância da temática da pesquisa sobre o desemprego e a exclusão produtiva é apontada, pois, aborda um problema que se manifesta na dimensão social e econômica na sociedade contemporânea, produzindo diversas formas de sofrimento e condições de vida e de trabalho precárias que implicam a administração pública.

POTENTIAL IMPACT OF THIS RESEARCH

It's considered that production of critical knowledge in the field of Social Work about the expressions of the social issue, the management, monitoring and evaluation of public policies, encompassing the social and economic aspects applicable to the confrontation of social inequalities and the realization of social rights make a scientific impact of the research is through the dissemination of scientific knowledge. The connection between science and politics, social planning and the systematization of scientific solutions to social changes are all possible contributions to supporting social policies in the prioritization of management in different situations and locations, creating favorable conditions for increasing efficiency and for the development of social policy at local, regional and/or national level. The relevance of the research theme of unemployment and productive exclusion is pointed out, as it addresses a problem that manifests itself in the social and economic dimension of contemporary society, producing various forms of suffering and precarious living and working conditions that imply public administration.

ELAINE CRISTINA ESTEVAM

**Desemprego e a exclusão produtiva: um estudo sobre os
enfrentamentos da gestão da política de assistência social no
município de Franca/SP**

Dissertação apresentada a Universidade Estadual Paulista (UNESP), da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais “Júlio de Mesquita Filho”, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Franca, para a obtenção do título de Mestra em Serviço Social.
Área de Concentração: Serviço Social: Trabalho e Sociedade. **Linha de Pesquisa:** Trabalho, Capitalismo e Processos Sociais.

Data da defesa: 01/08/2024

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Maria José de Oliveira Lima - Orientadora

Faculdade de Ciências e Humanas e Sociais – UNESP Campus de Franca

Profa. Dra. Andréia Aparecida Reis de Carvalho Liporoni

Faculdade de Ciências e Humanas e Sociais – UNESP Campus de Franca

Profa. Dra. Geis de Oliveira Benevides

União das Faculdades dos Grandes Lagos - UNILAGO

Dr. Gustavo José de Toledo Pedroso (Exame de qualificação)

Faculdade de Ciências e Humanas e Sociais – UNESP Campus de Franca

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a minha orientadora Profa. Dra. Maria José Oliveira Lima pelo apoio e atenção imprescindíveis à sua realização.

AGRADECIMENTOS

À Universidade Estadual Paulista (UNESP) Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca representada pelos professores: Dra. Fernanda Mello Sant'ana e Dr. Murilo Gaspar do agradeço pela oportunidade de formação acadêmica e pelo amplo apoio ao desenvolvimento do trabalho;

Aos professores pelo convite à leitura da realidade em tempos de grandes desafios no contexto da sociedade capitalista, para descobrir, em uma perspectiva crítica, novas possibilidades de respostas no caminho da pesquisa científica;

Ao Grupo de Estudo e Pesquisa Gestão Socioambiental e a Interface com a Questão Social - GESTA liderado pela profa. Dra. Maria José de Oliveira Lima pelo suporte fundamental na construção do conhecimento e no desenvolvimento da pesquisa;

Aos meus colegas de curso por fazerem parte do processo formativo, compartilhando experiências e conhecimentos, tornando-o muito mais significativo.

“It matters not how a man dies, but how he lives”.

(Johnson, apud Moses, 1997)

RESUMO

A pesquisa social qualitativa em Ciências Sociais objetivou compreender o enfrentamento da gestão da Política de Assistência Social em relação ao desemprego e a exclusão produtiva no Município de Franca SP. O estudo parte do pressuposto da contradição da política social no capitalismo para estudar a realidade do Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho – Acessuas Trabalho. A pesquisa fundamentada no método de interpretação da realidade do materialismo histórico-dialético foi realizada a partir do estudo bibliográfico e da análise documental que ocorreu através da realização de estudos comparativos da base normativa do Acessuas, utilizando o procedimento de Análise de Conteúdo que resultou na identificação de categorias reveladoras do processo de mudanças no conteúdo subjacente. A análise avaliativa da implementação do Acessuas em Franca comparou dados referentes a avaliações do programa, utilizando metodologia específica que possibilitou identificar como as mudanças sociais atuais que refletem as novas expressões da questão social determinam as mudanças organizacionais que estão ocorrendo e compreender os enfrentamentos da Política de Assistência Social no capitalismo em relação à superação do modelo de gestão burocrático e em relação aos determinantes da desigualdade social que refletem a ausência de direitos básicos correlatos implicados ao enfrentamento da demanda social do desemprego e exclusão produtiva. Verificou-se a complexidade da realidade do público da Política de Assistência Social caracterizada pelos quadros de vulnerabilidade social perpassada pelo desemprego estrutural - compreendido enquanto forma negada de contratação de força de trabalho no contexto da sociedade capitalista. Relativo à gestão de política social, foi constatada a contradição do Estado neoliberal requisitado a dar resposta às crises econômicas e políticas do sistema geradoras de novas e maiores demandas sociais à política social em cada ciclo, como ocorreu na crise sanitária do COVID-19. O baixo investimento das políticas sociais é identificado enquanto um dos determinantes da desigualdade social historicamente constituída no Brasil, sendo evidenciada neste estudo a reprodução da desigualdade social relacionada à discriminação de gênero e a desproteção social do trabalho reflexo das mudanças no mundo do trabalho atual, as quais representam enfrentamentos da Política de Assistência Social também na cidade de Franca.

Palavras Chave: Gestão de Política Social, Política de Assistência Social, Desemprego.

ABSTRACT

This qualitative social science research aimed to understand how the management of social assistance policy deals with unemployment and productive exclusion in the municipality of Franca. The study was based on the assumption of the contradiction of social policy in capitalism aiming to study was the reality of the National Program to Promote Access to the World of Work - Acessuas Trabalho. The research, based on the historical-dialectical materialism method of interpreting reality, was based on a bibliographical study and documentary analysis which took place through comparative studies of the normative basis of Acessuas using the Content Analysis procedure that resulted in the identification of categories revealing the process of changes in the underlying content. The evaluative analysis of the implementation of Acessuas in Franca compared data relating to evaluations of the programme using a specific methodology that made it possible to identify how current social changes that reflect the new expressions of the social issues determine the organizational changes that are taking place and to comprehend the confrontations of the Social Assistance Policy in capitalism in relation to overcoming the bureaucratic management model and in

relation to the determinants of social inequality that reflect the absence of basic rights correlated with confronting the social demand of unemployment and productive exclusion. The complexity of the reality of the social assistance policy public was verified being characterized by social vulnerability and permeated by structural unemployment - understood as a denied form of contracting the workforce in the context of capitalist society. Regarding the social policy management, it was found the contradiction of the neoliberal state required to respond to the system's economic and political crises, which generate new and greater social demands on social policy in each cycle, as in the COVID-19. Low investment in social policies is identified as one of the determinants of social inequality historically constituted in Brazil, this study highlights the reproduction of social inequality related to gender discrimination and the lack of social protection at work reflection of changes in the current world of work, which also represent challenges for Social Assistance Policy in the city of Franca.

Key words: Social Policy Management, Social Assistance Policy, Unemployment.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 - FACETAS DO DESEMPREGO E A EXCLUSÃO PRODUTIVA	5
1.1. Caracterização sobre a questão social e o desemprego	11
1.2. Reestruturação produtiva e o desemprego estrutural.....	16
1.3. A precarização do trabalho no atual estágio do capitalismo	20
CAPÍTULO 2 – POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O PROGRAMA ACESSUAS TRABALHO	25
2.1. A política social no capitalismo	26
2.2. A política de assistência social no Brasil.....	38
2.3. O enfrentamento do desemprego pela política social	41
CAPITULO 3 - ACESSUAS NA CIDADE DE FRANCA: ANÁLISE DO PROGRAMA	
3.1. Caracterização do Programa Acessuas	47
3.2. Processo de Aprimoramento do Programa Acessuas - Estudo Comparativo.....	52
3.3. Análise avaliativa da implementação do Programa em Franca.....	61
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	85
REFERÊNCIAS	89
ANEXOS	92

INTRODUÇÃO

O Estudo objetivou compreender o enfrentamento da gestão da Política de Assistência Social em relação à demanda social de desemprego e da exclusão produtiva no Município de Franca, partindo do pressuposto da contradição da política social no capitalismo para compreender a realidade do Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho/ Acessuas Trabalho. A pesquisa fundamentada no método de interpretação da realidade do materialismo histórico-dialético buscou conhecer a materialidade histórica da vida em sociedade interpretada a partir do pensamento científico constituído ante os acontecimentos sociais historicamente constituídos que se mantém atual e refletem a forma de organização e a estrutura da sociedade.

A análise documental ocorreu através da realização de estudos comparativos da base normativa do Acessuas, utilizando o procedimento de Análise de Conteúdo – Linguístico Escrito para compreender o processo de mudança organizacional do programa a partir do conteúdo subjacente. A análise avaliativa da implementação do Acessuas em Franca comparou dados referentes a avaliações do programa, utilizando a metodologia de avaliação de processos gerais de implementação, visando compreender os enfrentamentos da Política de Assistência Social no contexto do Acessuas.

A pesquisa bibliográfica utilizou, para tanto, literatura específica da área do conhecimento do Serviço Social sobre o tema do trabalho, a qual possibilitou compreender as facetas do desemprego e a exclusão produtiva enquanto expressão da questão social, reconhecendo que a privação, a injustiça e a perda de liberdade são alguns dos estados que caracteriza o sofrimento social que se manifesta enquanto demandas ou requisições rotineiramente direcionadas para a Política de Assistência Social, especialmente em momentos de crise econômica quando o desemprego aumenta e as proteções do Estado diminuem no contexto do neoliberalismo.

Em outra perspectiva, foi possível apreender que o desemprego estrutural faz parte da dinâmica do capitalismo, pois, o modo da produção social capitalista se expõe a formas de exploração do trabalho e dominação que impactam a realidade do trabalho no âmbito da sociedade capitalista, rebatendo sobre o movimento da realidade social que reflete no agravamento da questão social. As facetas do capitalismo são reveladas em sua base relacional entre o Estado, o Mercado e a Sociedade Civil, em seus distintos papéis -

especialmente mediante disputas de interesses políticos e econômicos – reveladoras de reais intencionalidades.

Para compreender a realidade da Política de Assistência Social e do Programa Acessuas Trabalho o estudo bibliográfico avançou no sentido de reconhecer a historicidade da política social no contexto brasileiro, em suas relações com o mercado e a sociedade civil, identificando os conflitos que marcaram as contradições existentes no âmbito da sociedade capitalista, o impacto dos distintos projetos de sociedade em disputa e a tendência das políticas governamentais neoliberais de fazerem avançar o capitalismo destrutivo que está deteriorando a natureza, o trabalho e o gênero humano, representado hoje pelo “novo proletariado de serviços da era digital”.

Identificou-se que neste momento que a reestruturação produtiva global neoliberal tem como fenômeno central a Terceirização (conceito ligado a subcontratação) e a precarização do trabalho marcada pela superexploração, sendo que a Flexibilização das normas de trabalho tem sido uma das principais causas do aumento de adoecimentos no trabalho, do aumento dos níveis de desemprego, da exclusão produtiva, da diminuição de salários e do aumento do trabalho informal. Contexto em que a ofensiva liberal incide sobre a classe trabalhadora provocando a corrosão dos direitos do trabalho.

O sofrimento social (ético-político) causado pela miséria mobiliza questionamentos sobre o pertencimento social e a produção de sentido da vida no contexto da sociedade capitalista, observado que no contexto da Política de Assistência Social se tem questionado o direcionamento da política pública em relação à crítica da economia política e à intervenção mediante o reconhecimento de que a vulnerabilidade social do público usuário da Política perpassa pela ausência de direitos sociais correlatos à integração ao mundo do trabalho.

Salienta-se que a organização do governo brasileiro exige a intervenção das políticas públicas de emprego e renda, neste sentido, o Acessuas é uma oferta da Política de Assistência Social para auxiliar as pessoas que vivenciam vulnerabilidades mais agudas.

Em sentido amplo, a Política de Assistência Social pública, gerenciada na estrutura do SUAS é um dos segmentos da sociedade que se propõe a promover uma política compensatória na superação de vulnerabilidades sociais que decorre deste processo e acomete uma massa de trabalhadores que se veem sem direitos, vivendo em condições de vida precárias e sem trabalho, logo em privação de renda e de garantias trabalhistas.

A iniciativa de estudar a temática do desemprego e da exclusão produtiva no âmbito da Política Social surgiu a partir da experiência profissional junto ao Programa Nacional de

Promoção do Acesso ao Mundo de Trabalho /Programa ACESSUAS Trabalho e da aproximação com o Serviço Social, identificada a convergência com a área da Psicologia Social, ainda que se reconheçam as distinções das formas com que cada área se desenvolve e se articula.

Deste modo, buscou-se compreender a organização da sociedade no contexto do capitalismo monopolista em que o modo de produção se desenvolveu com base na exploração do trabalho e a valorização desmedida. Compreendeu-se que este modo de produção criou condições para que se desencadeasse uma série de problemas sociais que caracterizaram a questão social, sendo que as crises cíclicas e sistêmicas do sistema provocaram o seu agravamento. O processo de reestruturação produtiva sucessivo às crises vem resultando no desemprego estrutural e as mudanças dos processos de trabalho corroboram para a sua precarização.

Desde a gênese do capitalismo a relação Capital-Trabalho estabeleceu a divisão da sociedade de classes, sendo que a distribuição desigual de renda é um dos principais determinantes da desigualdade social, pois esta se define pela concentração de riquezas nas mãos de poucos, e uma maioria se mantém miserável e dominada.

O estudo acerca das Políticas Públicas sociais no contexto do Estado Mínimo identificou que a questão do investimento representa um do grande desafio considerando as requisições e o aumento de demandas – principalmente nos períodos de crise; destacada a realidade que se definiu durante a crise sanitária do COVID-19 quando foi possível constatar os padrões de relações de dependência econômica estabelecidos em diversos níveis da política e da economia, das esferas globais a esferas locais da sociabilidade capitalista onde se produz as determinações da desigualdade social.

Resultou do estudo a construção dos capítulos:

O Capítulo 1 denominado “Facetas do desemprego e a exclusão produtiva” tratou do tema do trabalho na sociedade capitalista, focalizando a relação entre os indivíduos e a sociedade para evidenciar os determinantes das condições de vida desiguais de grupos na sociedade organizada em classes sociais e a relação trabalho implicados estruturalmente ao capitalismo. Apresenta uma caracterização sobre a questão social e o desemprego; discute o desemprego estrutural na perspectiva da reestruturação produtiva e da precarização do trabalho no atual estágio do capitalismo compreendido a partir do contexto histórico que ensejou também

o desenvolvimento do próprio método de interpretação da realidade do materialismo-histórico dialético.

O Capítulo 2 denominado Programa Acessuas Trabalho apresenta o estudo sobre a política social no contexto do capitalismo e contextualiza a Política de Assistência Social na estrutura do SUAS, refletindo sobre sua base normativa e conceitual nas dimensões políticas, teórico-metodológicas, e discute aspectos da gestão da política social em relação ao enfrentamento do desemprego estrutural que relaciona a realidade historicamente constituída da política social no Brasil, o qual, ainda se manifesta como um problema coletivo no cotidiano do trabalho social.

O Capítulo 3 denominado “Acessuas na cidade de Franca: análise do programa” realiza uma caracterização do Programa ACESSUAS e discute os dados sobre a realidade do desemprego enquanto demanda para a política social no âmbito do município de Franca focalizando a realidade do desemprego e exclusão produtiva no âmbito da política nacional, visando reconhecer as contradições na relação indivíduo e sociedade frente à manutenção de padrões de relação subalternizantes, com fins de exploração e lucratividade implicadas a crises do sistema e consequentes expressões da questão social perpetuadas no tempo presente.

A análise documental e os dados de observação indireta alcançados por meio de avaliações técnicas do Acessuas que subsidiaram a análise avaliativa da implementação do Programa em Franca foram interpretados por teorias que permitiram compreender a realidade do desemprego e a exclusão produtiva, a inserção desta política inclusiva na estrutura do SUAS e esta na estrutura da sociedade capitalista.

CAPÍTULO 1 - FACETAS DO DESEMPREGO E A EXCLUSÃO PRODUTIVA

O desemprego e a exclusão produtiva é um problema multifacetado no contexto da sociedade capitalista e há marcações temporais e históricas que correspondem a diferentes estágios do capitalismo, problema caracterizado no conjunto de expressões da questão social¹.

O problema do desemprego implica a relação entre os indivíduos e a sociedade, evidenciados os determinantes de crises do sistema que rebatem sobre as condições socioeconômicas e reflete a desigualdade de grupos na sociedade organizada em classes sociais em que o desemprego estrutural influenciado pela globalização neoliberal é crescente e afeta a organização do trabalho – e a segurança do trabalhador conforme o nível de proteção da seguridade social neste contexto. Especialmente em economias da periferia do capitalismo mundial onde o desemprego estrutural promoveu o agravamento dos níveis de precarização e desemprego.

A reestruturação produtiva determinou de várias maneiras a precarização do trabalho ao longo do processo histórico a partir do conjunto de forças e relações de produção capitalista. O atual estágio do capitalismo se caracteriza principalmente pelo consumismo modulado pelo poder aquisitivo das classes que condiciona a desigualdade estrutural, mantidas as relações de dominação, exploração e de expropriação do trabalho. Compreende-se que a questão do desemprego e da exclusão produtiva está relacionada ao modo de produção capitalista, sendo que a crítica deste modo de produção parte do pressuposto da centralidade no trabalho, dirigindo-se à exploração e a precarização da vida nas sociedades regidas pelo capital.

De acordo com Marx (2011), a sociedade de classes composta por proprietários da terra, trabalhadores assalariados e capitalistas se constituiu a partir da propriedade e se definiu segundo as categorias: “[...] o salário, o lucro e a renda [...]” (obtidos a partir da distribuição/redistribuição social) pelos “[...] proprietários da força de trabalho, proprietários do capital e proprietários da terra [...]”, estão postos movimentos dados na realidade que implicam as relações sociais que distinguem as pessoas a partir de classes sociais, as quais são

¹ A questão social é um conceito definido por Marx e Engels como um fenômeno social constitutivo do desenvolvimento do capitalismo que ocorreu a partir da relação de exploração do trabalho assalariado tendo por consequência a pauperização e o desemprego estrutural; expressões da desigualdade social determinada também pela distribuição desigual de renda no contexto da sociedade de classes. (Netto, 2017, p. 153)

classificadas de acordo com as condições socioeconômicas comuns, relacionando a essência e aparência do sistema em sua totalidade.

Marx (2011) explica que há na gênese do capital um processo de produção social que se realiza através da produção e distribuição de mercadorias – fontes de riqueza – estabelecida a relação de “[...] compra e venda da força de trabalho [...]” entre o trabalhador assalariado e o capitalista que é fundamental no capitalismo para a produção de mais-valia, relação determinada pela presença do capital como elemento fundamental nesta base de troca.

O capitalismo se estabeleceu na divisão de classes sociais reconhecidas por Marx como: a) Classe dos Proprietários Fundiários constituída pelos proprietários da terra cedente ao arrendatário capitalista;

b) Classe dos Capitalistas constituída o Capitalista Industrial, o Capitalista Comercial e o Capitalista Financeiro;

c) Classe dos Trabalhadores Assalariados: Trabalhadores Produtivos e Improdutivos constituída por trabalhadores que trocam a força de trabalho imediatamente com o capital, cooperando para a produção de mais-valor, sendo que o tempo é um fator determinante do trabalho na sociedade capitalista porque implicada a expansão da riqueza social.

De um lado, o mais-valor que se origina da força de trabalho humano – jornada de trabalho - convertida em valor da força de trabalho “[...] através da noção de tempo de trabalho necessário à sua produção, remete ao tempo de trabalho necessário à produção dos meios de subsistência de que necessita o indivíduo que trabalha [...]” isto é, tempo de vida transformado em tempo de trabalho. (Fausto, 1987, p. 230)

Porém, no capitalismo o desenvolvimento do trabalho pauta relações e meios de exploração e dominação e o tempo de trabalho necessário para a produção remete ao tempo necessário para a produção socialmente necessária ao atendimento das necessidades do capital. Ou seja, a forma determinada pelo processo de produção capitalista implica o processo de trabalho ao processo de valorização (Marx, 2023).

Segundo a interpretação de Fausto (1987, p. 262) na lei absoluta geral da acumulação capitalista o exército industrial de reserva é proporcional à riqueza social, ao volume, energia e crescimento do capital “[...] grandeza absoluta do proletariado e da sua força produtiva [...]”, afinal, a força de expansão do capital se desenvolve pela mesma razão que a força de trabalho

disponível, deste modo, o exército industrial de reserva cresce com a produção da riqueza, porém, com o aumento desse exército de reserva sobre o grupo ativo de trabalhadores, consolidando a miséria desta camada social caracterizada pelo pauperismo.

Por outro lado, Marx (2011, p.589) indaga nos Grundrisse “[...] até que ponto as forças produtivas da sociedade são desenvolvidas, não só na forma do saber, mas como órgãos imediatos da práxis social, do processo real da vida [...]” sugerindo a possibilidade do caráter emancipatório do trabalho – indicando utopicamente como saída de crises:

[...] o aumento da composição orgânica deveria ter um resultado de queda na tendência da taxa de lucro [...] O aumento da composição não acarretaria apenas a tendência à queda da taxa de lucro, ela implicaria, se o sistema sobrevivesse (ou se quisesse, isto seria condição para a sobrevivência do sistema), que o valor não dependeria mais do trabalho (Fausto, 1987, p. 279).

Segundo Netto (2017, p. 20-27), no estágio do capitalismo monopolista, as crises do sistema são o reflexo do aumento de exploração e a diminuição de lucro em um processo de centralização “[...] do capital estaria ligado ao desenvolvimento do sistema bancário, das sociedades por ações e de monopólios, implicando “em certas esferas” a intervenção do Estado [...]”, conhecida ao longo do processo histórico a requisição e intervenção deste mediante a responsabilização da administração dos ciclos de crises.

No tempo presente, nota-se a deterioração do trabalho na emergência de um estágio do capitalismo maduro sustentado pelo novo proletariado que emerge no processo de revolução tecnológica também conhecida como era digital. A sociedade brasileira se encontra na marca da quarta revolução industrial (informacional) e o capitalismo brasileiro se caracteriza pela relação de dependência com países de capitalismo central que reflete a internacionalização da economia política projetada pelo neoliberalismo e a realidade do trabalho tem sido marcada por diferentes formas de precarização ao longo da sua história (Antunes, 2020).

Identifica que a crise sistêmica do capitalismo no Brasil participou de um processo de abrangência global que atingiu a vida social da população em suas dimensões econômicas, políticas e socioambientais refletindo o agravamento da questão social. Neste sentido:

[...] O reaparecimento catastrófico de problemas que se imaginavam resolvidos (como o do desemprego em massa e o da extensão da pobreza, por exemplo) decorre da incapacidade que governos, partidos e organizações têm demonstrado de se pôr à altura dos fatos e processos da mundialização do capital e da revolução tecnológica. Decorre também, é claro, dos arranjos sociais e das correlações de forças prevalecentes, bem como do maior ou menor vigor das instituições políticas democráticas. Seja como for, não se trata de uma fatalidade (Généreux, 1998 Nogueira, 2011, p. 93).

A crise sanitária do COVID-19 marcou a realidade do trabalho na comunidade mundial drasticamente e, no Brasil - país de posição periférica na esfera global – promoveu a intensificação da crise iniciada no ano de 2008 a qual perdura até o tempo presente e o aprofundamento da crise sistêmica da economia iniciada nos anos de 1970 com a implantação do neoliberalismo, corroborando para o agravamento das vulnerabilidades sociais. Isto em um cenário de reformas do Estado e disputa do fundo público.

Relativo ao impacto da pandemia do COVID-19 sobre o trabalho, Prates e Barbosa (2020) revelam que no Brasil no início do ano de 2020 havia 12,6% de desempregados, 5% devido ao desalento; 40% a informalidade e a desigualdade em rápido crescimento, sendo que para a metade inferior da pirâmide social o impacto da crise de 2015 permanecia. Desde então, a população mais pobre havia experimentado perdas de renda todos os anos. Observou-se que o impacto da pandemia sobre o trabalho foi devastador

[...] Dados do Ministério da Economia revelam um saldo negativo de mais de 1 milhão de empregos formais entre março e abril. No total, houve um aumento de 4,9 milhões no número de pessoas desempregadas. Além disso, até 26 de maio, a jornada de trabalho e os salários foram reduzidos para 8,1 milhões de trabalhadores no âmbito um programa especial para o mercado de trabalho formal (Prates; Barbosa, 2020, tradução nossa)².

Os dados do Ministério da Economia foram interpretados por Prates e Barbosa (2020) indicando que a Flexibilização das Leis Trabalhistas ocorreu como alternativa de manutenção da crise, e o “saldo negativo” de empregos formais foi justificado em parte pela política de distanciamento social no momento pandêmico, o qual corroborou na transição de posição de desempregado para desalentado, já que não havia condições objetivas para a procura de trabalho na pandemia. Prates e Barbosa (2020 apud Lima e Estevam, 2023, p. 235) mostram que o percentual relativo ao nível de ocupação ficou abaixo de 50% em meados do primeiro trimestre de 2020 “[...] havia mais pessoas sem trabalho do que trabalhando em todo país - medido o nível de ocupação total de pessoas ocupadas, divididos pelo número de pessoas em idade de trabalhar [...]”. Ou seja, apenas metade da população brasileira apta para o trabalho estava engajada naquele período.

Foi possível identificar que a crise sanitária do COVID-19 associada às mudanças atuais do trabalho no Brasil contribuiu para “[...] a queda da renda nos extratos médios,

² Data from the Ministry of Economy show a negative balance of more than 1 million formal jobs between March and April. In total, there was an increase of 4,9 million in the numbers of unemployed person. Furthermore, until May 26, working hours and wages were reduced for 8.1 million workers under a special programme for the formal labor market (Prates e Barbosa, 2020 apud Lima e Estevam, 2023, p. 235).

representando o empobrecimento que se deu principalmente sobre a classe média, produzindo a “igualdade na pobreza” [...], caracterizados por Prates e Barbosa (2020) como os “velhos e os novos vulneráveis”:

[...] provavelmente esta classe média desprotegida tenha estado a suportar perdas sem qualquer compensação. Uma possível consequência contra intuitiva pode ser a redução da desigualdade de renda: a classe média economicamente impactada torna-se mais semelhante aos estratos mais pobres (Prates; Barbosa, 2020, tradução nossa)³.

Esta desproteção da classe média e o seu empobrecimento pode ser compreendida a partir do modelo de produção adotado que ao promover modos de precarização do trabalho, quando não, as situações de desemprego produzindo o agravamento da vulnerabilidade social, também, a mercantilização da força de trabalho afetada pelas crises sistêmicas conjunturais agravadas pelos contingentes da crise sanitária.

Por outro lado, os ataques dos direitos do trabalhador – como a sonegação de direitos produzem o sofrimento e a degradação humana que implica os trabalhadores a um posicionamento e formas de luta, especialmente ante o trabalho precarizado e o desemprego. Sendo que a representação dos trabalhadores tem um papel fundamental para a luta social no contexto da sociedade de classes tendo visando a manutenção das relações de poder.

As relações estabelecidas entre as classes e de interdependência entre a classe trabalhadora e o capitalista partem de determinações históricas observadas no processo de desenvolvimento da consciência e luta de classe, da capacidade de oposição e de polarização, da mobilidade das classes sociais que relaciona o capital cultural e outros capitais, da posição social na produção capitalista, da condição do trabalho do “lumpemproletário”⁴, e da relação de dependência enquanto elementos da estrutura social capitalista que reflete as distintas posições dentro das classes e da ideologia.

Compreendemos, porém, que as transformações sociais, especialmente em tempo de crises indicam a necessidade de modificar o padrão de relações sociais e buscar a solução dos fenômenos deletérios constitutivos do movimento do capital, focalizando, sobretudo, os processos de trabalho sob o controle capitalista.

³ [...] It is possible that this unprotected middle class has been enduring losses without any compensation. A possible counterintuitive consequence may be the reduction of income inequality: the economically impacted middle class becomes more similar to the poorest strata (Prates; Barbosa, 2020).

⁴ A mediação do trabalho e o valor de uso e de troca na prestação de serviços (Marx, 2011, p.212).

Especialmente nas crises cíclicas que são consequência de quedas na taxa de lucros devido à concorrência intercapitalista que impõe aumento de produtividade, superprodução de mercadorias não consumidas devido aos baixos salários e o desemprego.

A realidade do trabalho no contexto da pandemia, em que a crise cíclica inserida na crise sistêmica do capital rebateu drasticamente sobre as condições de vida e trabalho, possibilita refletir sobre a complexidade da crítica da economia política e das contradições da política de Estado ante as exigências sociais apresentadas no momento pandêmico em uma condição de Estado Mínimo e a pressão mundial dos governos.

No contexto das políticas sociais brasileiras cabe questionar os modelos de gestão no enfrentamento de crises. A lógica da redistribuição de renda (de caráter compensatório) realizada através das políticas sociais através de repasses diretos - programas temporários de transferência de renda básica – como ocorreu no momento pandêmico, quando se verificou a manutenção de relações entre as classes capitalistas intermediadas pelo Estado junto aos bancos mundiais para o financiamento público da calamidade; porém a juros exorbitantes, avolumando a dívida pública, e o custeio socializado em grande parte entre a própria população vulnerável em decorrência do desemprego.

Em outro sentido, este estudo teórico deflagrou a contradição do sistema de produção capitalista em que a riqueza produzida pelo trabalho contrasta o pauperismo produzido na sociedade capitalista em relação à subordinação do trabalho ao Capital que relaciona tanto as crises cíclicas do sistema como o desemprego estrutural.

A questão acima remete ao apontamento de Marx (2011, p. 240) sobre a lógica do processo de produção capitalista e a razão pela qual “[...] o trabalhador não pode enriquecer por meio dessa troca, [...] Ao contrário tende a empobrecer [...]”, pois:

[...] a força criativa de seu trabalho se estende perante ele como força do Capital, como poder estranho. Ele aliena o trabalho como força produtiva da riqueza, o Capital apropria-se dele como tal (Marx, 2011, p.240).

Contudo, na perspectiva crítica, diante do fenômeno de empobrecimento da classe trabalhadora e também do aumento significativo do desemprego, cabe questionar a classe em si; e a relação entre as classes enquanto potência de transformação social, ainda que observados os limites impostos pelo sistema capitalista.

1.1. Caracterização sobre a questão social e o desemprego

Partindo do pressuposto do desemprego enquanto uma das expressões da questão social o estudo buscou decifrar o problema a partir da gênese do capitalismo para falar das novas características na contemporaneidade, por meio das quais, a questão social se expressa. Iamamoto revela que,

[...] apreender as várias expressões que assumem, na atualidade, as desigualdades sociais – sua produção e reprodução ampliada quanto projetar e forjar formas de resistência e de defesa da vida. [...] captar as múltiplas formas de pressão social, de invenção e reinvenção da vida construída no cotidiano, pois é no presente que estão sendo recriadas formas novas de viver, que apontam um futuro que está sendo germinado [...] permite dar transparência a valores atinentes ao gênero humano que se tornam cada vez mais opacos no universo da mercantilização universal e do culto do individualismo (Iamamoto, 2006, p.28).

Verificou-se sobre a realidade no mundo do trabalho na contemporaneidade que as principais mudanças ocorridas a partir das últimas décadas do século XX são: a financeirização do capital, e a mercantilização da força de trabalho que reflete na sua precarização; no desemprego e a redução da proteção social, havendo que se considerar ainda, o desinvestimento das políticas públicas que caracteriza o Estado Mínimo neoliberal.

Posto isto, a análise da gênese do Capital possibilitou compreender o movimento geral do capital reconhecendo suas transições – do capitalismo agrário ao trabalho assalariado como condição de sujeição do trabalho ao capital – pressuposto da acumulação primitiva, cujas bases são históricas, temporais e espaciais.

Historicamente, a transformação da economia européia (1870-1930) ocorreu entre períodos de sucessivas crises de superacumulação nas economias europeias e, ao mesmo tempo, a expansão predatória do capital – conhecida como a expansão do imperialismo - mediante a: a) conversão do capital em fundo de renda; b) aquisição de terras e sistema de créditos em países periféricos e colônias.

Os imperativos da acumulação ampliada avançaram pelos portos e ferrovias, em forma de propriedade privada, trabalho assalariado, guerra, ocorrendo uma encampação dos pequenos pelos grandes estabelecimentos agrícolas e a apropriação dos seus meios de produção e trabalho - por meio do subjugo da violência – os quais vieram a se transformar, a partir de então, em Capital. Desta transformação resultou o surgimento do Estado Fronteira Administrativa e Nação.

O processo histórico, marcado por práticas de poder políticas e expressões ideológicas do mundo do trabalho, resultou na dissociação do trabalhador dos seus meios de produção e no consequente embate dinâmico de luta de classes, devido às relações sociais de exploração da força de trabalho e acumulação capitalista, sendo uma marca deste processo a distribuição desigual das riquezas que promoveu a desigualdades sociais.

Considera-se, pois, que o desenvolvimento econômico, através do sistema capitalista, tende a produzir um desequilíbrio social, participando do agravamento da questão social. Behring e Bochetti (2018, p. 52) compreendem a questão social como expressão da “[...] produção e reprodução das relações sociais no capitalismo [...]” inscritas em um determinado momento histórico.

Netto (2017, p. 151-162), explica nas ‘Cinco notas a propósito da questão social’ que o reconhecimento da questão social partiu das reivindicações populares no momento da emergência do Estado burguês na idade do monopólio, período marcado por um “[...] salto organizativo nas lutas do proletariado e do conjunto de trabalhadores [...]” mediante demandas econômicas, políticas e sociais das classes subalternas, quando foram produzidos tensionamentos que conquistaram atenções para as sequelas da questão social – que incluía o desemprego caracterizado pelo exército industrial de reserva.

Na primeira nota Netto (2017) destaca que a expressão da questão social passou a ser empregada na 3ª década do século XIX – ou seja, há 170 anos, e surgiu para responder ao fenômeno europeu conhecido como 1ª onda industrializante do século XVIII, relacionada ao fenômeno do pauperismo, pauperização absoluta/massiva da população trabalhadora e, aspecto imediato da instauração do capitalismo; isto, no estágio industrial concorrencial. Um fenômeno caracterizado pela polarização entre pobres e ricos, em que a desigualdade entre camadas sociais foi considerada sem precedentes e “[...] a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas [...]”, observado que o aumento de bens produzidos levava ao aumento de membros sem acesso a tais bens sociais produzidos e a escassez se expressou de modo diferente do que se expressava na burguesia. Os pauperizados ocuparam por um tempo a posição de vítimas, porém, inconformados com as péssimas condições de vida passaram a protestar contra as violências enfrentadas especialmente contra a constituição Trade Union.

Na segunda nota Netto (2017) aponta que na 2º metade do século XIX prevaleceu o pensamento conservador e o entendimento da questão social dos pensadores laicos com ideário reformista. Sendo assim, caracterizou-se pela 1) intervenção política; e 2) abordagem confessional adotadas medidas sócio-políticas inclinadas à “[...] reforma moral do homem e da sociedade [...]” e a naturalização; ação moralizadora; enfrentamento com reformas que preservasse a propriedade privada e os meios de produção para combater as manifestações da questão social sem tocar no fundamento da sociedade burguesa, ou seja, uma abordagem reformista de preservação da estrutura social de classes. A revolução de 1848 deflagrou o antagonismo de interesses fundamentais neste contexto e a queda do utopismo. O proletariado aos poucos se reconheceu e se definiu de “classe em si a classe para si”, mas o pensamento revolucionário foi surpreendido pela “*Tergiversação Conservadora*” na mediação dos interesses opostos.

Netto (2017) revela na terceira nota que a partir de 1848 houve uma diferente compreensão a respeito da realidade, refletindo a busca por uma consciência política, a qual foi muito influenciada pela obra “O Capital” que teve sua 1º Edição publicada em 1867. Compreendeu-se, desde então, que a causa da “[...] questão social pudesse estar implicada ao processo de produção do capital [...] complexo problemático muito amplo, irreduzível a sua manifestação imediata como pauperismo [...]” seja a pauperização absoluta e pauperização relativa apontadas como “anatomia da questão social” para falar de sua organicidade, indicando os diferentes estágios do capitalismo, os quais, produziram diferentes manifestações da questão social e que “[...] a questão social é constitutiva do desenvolvimento do capitalismo [...]” e não simplesmente uma sequela do regime; revelada, pois, a sua determinação pelo traço próprio e peculiar da relação capital-trabalho. Determinação esta, caracterizada pela exploração e pela escassez decorrente da exploração do trabalho pelo capital, traço distintivo do capital. Nesta perspectiva teórico-analítica é tecida a crítica acerca da “[...] sociabilidade erguida sobre o comando do capital [...]” em consideração a escassez socialmente produzida.

Na quarta nota é destacado por Netto (2017) que o cenário da 2º guerra mundial (1960-1979), período de reconstrução da Europa Ocidental, uma conjuntura de crescimento econômico no âmbito da sociedade capitalista contrastou o “inferno” na periferia, deflagrada a relação de dependência dos países de 3º mundo em relação aos países de 1º mundo e a desigualdade social entre eles. Destaca-se na Europa Nórdica e em alguns países da Europa

Ocidental a presença da política social do Welfare State reconhecida pela forma de proteção social e complicador de um quadro contraditório do Estado de Bem Estar Social. Em outro contexto, porém, como nos Estados Unidos se identificou o quadro de uma sociedade do consumo que ao longo do tempo veio a se tornar o “carro-chefe” do capitalismo mundial que coordenou a produção da questão social, demarcando geograficamente e definindo um padrão de relação de dependência nas periferias capitalistas que refletiu o subdesenvolvimento destes no contexto do capitalismo.

Netto (2017) revela que poucos estudiosos tinham coragem de “[...] investigar a pobreza, do outro lado da América [...]”. Destaca, porém, que nos anos de 1970 houve um esquema que favoreceu a ascensão da classe trabalhadora e isto impactou na economia, resultando na redução de taxas de lucro. Contudo, o capital respondeu com ofensiva política repressiva de natureza ideológica e econômica, propondo a restauração do capital por meio da 1) Globalização; 2) Neoliberalismo, fato que segundo o autor, indica que “[...] o capitalismo não tem nenhum compromisso social [...]”, propõe ao contrário ruptura com a política. Houve ao longo deste processo a erosão do Welfare State na dinâmica do Capitalismo Globalizado - transnacional pós-fordista – e a intelectualidade descobriu a “nova pobreza” evidenciados “os excluídos” que compunham aquela sociedade, deflagrando novas expressões da questão social mediante as condições contemporâneas. Neste mesmo período foi apontada uma crítica interna ao socialismo caracterizada como crítica reformista do ponto de vista teórico, mediante os determinantes das crises do sistema; do ponto de vista sócio-político, considerasse as utopias conservadoras como retrocesso. Foi proposto um novo contrato social baseado na solidariedade de natureza transclassista considerada, porém, como “novos dispositivos de exploração”.

A quinta nota apresentada por Netto (2017) discute a tese da inexistência da nova questão social, chegando-se ao reconhecimento das novas expressões da questão social. Afirma que o período foi marcado pela intensificação da exploração que embasa o problema teórico de se determinar concretamente a relação entre o global e o particular. O autor considera a determinação histórica que implica a pesquisa social na observância das “diferencialidades histórico-culturais” (classe/ gênero/ etnias).

Netto (2017) aponta que “[...] a caracterização da questão social em suas manifestações já conhecidas e em suas novas expressões tem que considerar as particularidades histórico-culturais e nacionais [...]” e sugere que em uma perspectiva

histórico-concreta uma saída para a questão social deveria considerar a construção de uma organização social não comandada pelo capital devido à inviabilidade da continuidade da ordem do capital, questionando a relação de dependência em termos da sustentabilidade de um novo projeto de sociedade:

[...] homens e mulheres continuarão a enfrentar problemas, a indagar porque vivem e porque morrem empenhados em encontrar sentido para suas vidas limitadas – alguns ou muitos se encontrarão vulnerabilizados, formas de cooperação e apoio mútuo serão requisitados e desenvolvidos (Netto, 2017, p. 162).

Pressupõe, portanto, uma organização social colaborativa que implica a participação social, especialmente no enfrentamento da questão social.

Para Iamamoto (2006, p. 28) a questão social se expressa “[...] na família, na área habitacional, na saúde, na assistência social pública [...]”, sobretudo no trabalho, dada a centralidade deste no âmbito sociedade capitalista, o qual tem se caracterizado tanto pela precariedade das condições objetivas, quanto subjetivas da vida, em um terreno onde os interesses sociais distintos “tecem a vida em sociedade”.

Bock (2003, p.43) acrescenta que a questão social é um “[...] conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos postos pela emergência da classe operária no processo de constituição da sociedade capitalista [...] a manifestação no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia [...]” que afeta principalmente as classes trabalhadoras, contribuindo para a perpetuação das desigualdades sociais.

Estas interpretações permitem compreender que as condições para o surgimento destes problemas são criadas em um sistema de produção regido por um esquema de exploração, supervalorização do consumo, aumento das demandas de produção dado o consumo avolumado, relação precária de trabalho, com exigência sempre maior de produção humana e semelhante às máquinas, com leis de mercado arbitrárias e antidemocráticas desde sua gênese.

Cabe considerar por fim que a questão social foi colocada como objeto da profissão do Serviço Social – ainda que a profissão não se esgote “pelo exaurir do seu objeto”; ao apontar demandas e requisições para a categoria, induziu o surgimento de políticas sociais por meio desta, expressando-se dentro de um jogo de forças políticas pelo alcance da intervenção contínua do Estado.

1.2. Reestruturação produtiva e desemprego estrutural

O tema da reestruturação produtiva é amplo e abarca a reestruturação produtiva global realizada a partir de crises do sistema, implicando a relação entre capital e trabalho de forma processual e dinâmica, desde a revolução industrial, de modo que produziu mudanças para os trabalhadores - e para os desempregados que são em grande parte os trabalhadores expulsos do trabalho se tornando sobrantes devido aos elementos destrutivos na relação de trabalho.

Antunes (2020, p. 107) aponta que o processo de reestruturação produtiva ocorrido no final do século XX envolveu o conjunto de forças e relações de produção e a luta de classes originada nas sociedades ocidentais capitalistas e foi antecedido pela crise estrutural do capital, caracterizada nos anos 1970 por “[...] metamorfoses e mutações a uma monumental reestruturação capitalista de amplitude global com profundas mudanças no processo de produção e de trabalho [...]”.

Antunes (2020) revela que as transformações produzidas pelo processo de reestruturação produtiva no século XXI são dramáticas, especialmente, porque o trabalho se tornou precário e fragmentado, sendo que ao longo do tempo a classe trabalhadora tem sofrido perdas relativas ao direito social do trabalho. Mudanças que têm afetado as condições físicas e psicológicas dos trabalhadores, impactando sobre o próprio pertencimento e forma da sua classe social.

De acordo com Filho e Gurgel (2016), o capitalismo e o racionalismo administrativo se consolidaram a partir do desenvolvimento da administração clássica e as mudanças ocorridas em cada movimento de reestruturação produtiva foram determinadas pelos modelos de gestão adotados pelo sistema de produção social capitalista do Taylorismo e do Fordismo, e com a crise do capital a administração flexível e o Toyotismo.

Na transição do Taylorismo - em que o trabalhador teve que se “adaptar a máquina” e ao modo de produção programado, repetitivo e cronometrado sob um alto controle do capitalista – para o Fordismo se identifica que o trabalho sofreu mudanças passando a ser realizado em série e especializado, com máquinas adaptadas ao trabalhador para a realização do trabalho em esteira rolante e linhas de montagem com ênfase no controle de qualidade e de produção.

Com o fortalecimento do modelo industrial do Toyotismo (durante a terceira revolução industrial) a partir da criação de novas tecnologias nos anos de 1970, as condições de trabalho

foram adaptadas para uma nova realidade em que o trabalhador devia ter domínio da tecnologia e conhecer todas as etapas da produção, havendo um alto controle de qualidade durante cada fase do processo de trabalho, impondo um novo padrão de exigência operacional ao trabalhador. Verificou-se que na transição destes modelos administrativos foram criadas condições para o surgimento da flexibilização, da terceirização e da precarização do trabalho, especialmente, ante o avanço do neoliberalismo - destacada a crise estrutural no ano de 2008 que provocou o desencadeamento do desemprego e a exclusão produtiva.

Deste modo se compreende os movimentos pelos quais a reestruturação produtiva refletiu processualmente no desemprego estrutural, compreendido enquanto expressão negada da contratação da força de trabalho no contexto do capitalismo; pois, cada vez que modificou os modos de produção, estabeleceu novos padrões de relação de trabalho, deflagradas historicamente a rotatividade da força de trabalho, a deterioração das condições de trabalho e o desemprego. Antunes (2020, p 88) destaca que:

[...] quando Gorz afirma que a deterioração das condições de trabalho e o desemprego seriam elementos conformadores da tese do definhamento do trabalho, talvez, pudéssemos lembrar que essa tendência está presente desde a gênese do capitalismo.

Na contemporaneidade, considera-se, pois, as consequências arrasadoras e desumanizantes que a reestruturação produtiva tem produzido ao trabalho no contexto da estrutura capitalista. Verifica-se no século XXI a dependência exclusiva de bilhões de pessoas ao trabalho para sobreviver em condições precárias e instáveis, quando não “vivenciam diretamente o flagelo do desemprego”.

[...] amplia o contingente de trabalhadores e trabalhadoras em escala global, há uma redução imensa de empregos; aqueles que mantêm empregados presenciam a corrosão de seus direitos sociais e a erosão de suas conquistas históricas, consequência da lógica destrutiva do Capital que, conforme expulsa centenas de bilhões de homens e mulheres do mundo produtivo (em sentido amplo) recria, nos mais distantes e longínquos espaços, novas modalidades de trabalho informal, intermitente, precarizado, flexível, depauperando ainda mais os níveis de remuneração daqueles que se mantêm trabalhando (Antunes, 2020, p. 27).

Segundo Antunes (2020) uma nova fase se iniciou nos anos de 2008 em continuidade ao processo de reestruturação produtiva do capital em escala global originado nos anos de 1970, observada a expansão do processo de precarização caracterizado pela exploração do trabalho – superexploração da força de trabalho que reflete o aumento do desemprego e a informalidade; a flexibilização das relações de trabalho e a terceirização.

Compreende-se, pois, que tem havido uma continuidade do processo de precarização, mas, com expressões diferenciadas – e também descontinuidades dos modos anteriores – configurada uma nova morfologia do trabalho caracterizada pelo proletariado do trabalho em serviços, o qual se constitui por “[...] trabalhadores estáveis e precários; homens e mulheres, jovens e idosos, brancos, negros e índios, qualificados e desqualificados, empregados e desempregados [...]” (Antunes, 2020, p. 76).

[...] no topo da pirâmide social do mundo do trabalho, em sua nova morfologia, encontramos então, os trabalhos ultra qualificados que atuam no âmbito informacional e cognitivo. Na base, ampliam-se a informalidade, a precarização e o desemprego, todos estruturais, e, no meio, encontramos a hibridez, o trabalho qualificado que pode desaparecer ou erodir, em decorrência das alterações temporais e espaciais que atingem as plantas produtivas ou de serviços em todas as partes do mundo (Antunes, 2020, p.81).

No caso brasileiro, Antunes (2020, p. 292) evidenciou que mediante a nova morfologia do trabalho no contexto do capitalismo “[...] não há o aumento de empregos, mas, sim, maior desemprego, uma vez que, de fato, a terceirização é uma forma de redução de custos e de eliminação de trabalho regulamentado [...]”. Considerando que a reestruturação produtiva representou a racionalidade do capitalismo em cada um de seus estágios, no tempo presente a deterioração do trabalho com aumento da precarização e da informalidade são condições que a caracterizam pela negação do trabalho que leva ao desemprego, e a tendência à flexibilização das leis trabalhistas marca um período de adoecimentos no trabalho.

De acordo com Antunes (2020, p. 160) estudos apontam para os novos modos de precarização, demonstrando “[...] a ampliação acentuada de trabalhos submetidos a sucessivos contratos temporários, sem estabilidade, sem registro em carteira, dentro ou fora do espaço produtivo das empresas, quer em atividades mais estáveis, quer nas temporárias, quando não na situação de desemprego [...]”.

[...] nos extratos mais penalizados pela precarização e pelo desemprego, a reificação é diretamente mais desumanizada e brutalizada em suas formas de vigência. O que apresenta um quadro contemporâneo pautado por estranhamentos, reificações e alienações que parecem mais se ampliar do que se reduzir; diferenciados quanto a sua incidência, mas vigentes como manifestação que atinge a totalidade do trabalho social (Antunes, 2020, p 112).

É importante salientar que a reestruturação produtiva sustenta mecanismos de intensificação do trabalho visando à valorização do capital, por outro lado, representando a exploração da força de trabalho humana, característica do modo de produção capitalista. Segundo Antunes (2020, p.306) os problemas sociais decorrentes exigem uma reorientação “[...] das formas de representação das forças sociais, sindicais e políticas do trabalho [...]”

condizente com a nova morfologia do trabalho em resposta ao movimento do capitalismo, que desde sua origem se constituiu e se fortaleceu com a exploração da classe trabalhadora.

Compreende-se, ainda, que a priorização do desenvolvimento econômico em detrimento de outras áreas; em especial, do desenvolvimento social contribui para agravamento da questão social:

[...] apreendida como o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social e cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade [...] a desigual distribuição de riqueza entre grupos e classes sociais nos vários países, o que sofre a decisiva interferência da ação do Estado e dos governos (Iamamoto, 2006, p. 27).

Verifica-se também, que as transformações neoliberais que se impuseram na década de 1980 produziram um impacto negativo relacionado ao agravamento das desigualdades sociais - sublinhada a falta de engajamento das pessoas no mercado de trabalho. Ao longo do tempo estas mudanças estruturais culminaram em problemas sociais que caracterizam a questão social, expondo a classe operária a uma série de adversidades no processo de constituição da sociedade capitalista.

Iamamoto (2006) alerta para a necessidade da decifração das “novas mediações” – que fale de sua gênese e das novas características na contemporaneidade – por meio das quais a questão social se manifesta. Para tanto, faz-se necessária uma análise crítica da realidade contemporânea marcada pelas mudanças recentes no mundo do trabalho, a financeirização do capital e a mercantilização das políticas públicas, que ocasionam desemprego, a precarização do trabalho e redução da proteção social em uma via de mão dupla que leva ao desvendamento do desemprego estrutural. Crítica à barbárie do capitalismo contemporâneo que por sua essência exploradora e de dominação produz sociabilidades problemáticas devido à mercantilização e a exploração humana pelo próprio homem no âmbito das relações sociais, tendo por consequência a precarização da vida humana e do trabalho.

1.3. A precarização do trabalho no atual estágio do capitalismo

Marx (2023), em “O Capital” descreve o ‘caminho infernal pavimentado de boas intenções em que trilha um capitalista’, quando, por exemplo, adianta o seu dinheiro para promover o processo de produção, ou abstinente adquire produtos intermediários no mercado, tirando-lhe o peso da consciência frente às consequências da superexploração:

[...] Que ele venda o fio, ou, ainda mais simplesmente, que ele produza, de agora em diante, apenas as coisas para a sua própria necessidade, uma receita que seu médico MacCulloch já lhe havia prescrito como meio comprovado contra a epidemia da superprodução. Ele se empertiga, desafiante, apoiando-se nas patas traseiras. Poderia o trabalhador, apenas com seus próprios meios corporais, criar no éter configurações do trabalho, mercadorias? Não é verdade que ele, nosso capitalista, forneceu ao trabalhador os materiais com os quais – e nos quais – ele pode dar corpo ao seu trabalho? E considerando-se que a maior parte da sociedade consiste de tais pés-rapados [Habenichtsen], não prestou ele um inestimável serviço à sociedade por meio de seus meios de produção, seu algodão e seus fusos, para não falar do serviço prestado ao próprio trabalhador, a quem ele, além de tudo, ainda garante dos meios de subsistência? E não deve ele cobrar por esse serviço prestado? (Marx, 2023, p. 346).

A descrição nos remete a questão da conversão do dinheiro em capital e dos dilemas da financeirização que reflete um processo de transformação estrutural das economias capitalistas mundiais.

Conforme aponta Antunes (2020, 288) a precarização do trabalho no atual estágio do capitalismo está relacionada tanto a reestruturação produtiva global aliada à pragmática neoliberal quanto ao processo de financeirização. Deste modo, o decorrente processo de precarização no atual estágio do capitalismo se manifesta mediante a superexploração do trabalho, a desigualdade imposta e “[...] globalmente combinadas pela nova divisão internacional do trabalho na era dos impérios [...]”. A precarização do trabalho no atual estágio do capitalismo também está relacionada à contrarrevolução burguesa de amplitude global - ofensiva liberal contra a classe trabalhadora intencionada a destruição da consciência de classe e dos seus laços de solidariedade - “[...] com nova dominação em todas as esferas da vida societal [...]”. Nota-se que deste processo de precarização está emergindo a classe do “novo proletariado” que, segundo o autor, se caracteriza por trabalhos de telemarketing, call-center, fast-food, restaurantes, hipermercados e hotéis dentre outras atividades que possam se desenvolver em condições de alta rotatividade e baixa qualificação e remuneração.

Segundo Antunes (2020, p 160) pesquisas mostram que a precarização do trabalho no atual estágio do capitalismo no Brasil se caracteriza pela “[...] indissociabilidade entre terceirização (fenômeno central) e precarização do trabalho [...]”. São verificadas enquanto

consequências deste processo 1) ‘a corrosão dos direitos do trabalho’ ante imposição feitas pelas corporações para a realização de ações aparentemente enganosas de “[...] responsabilidade social, sustentabilidade ambiental [...]”; e o vilipêndio social caracterizado pela desvalorização ou menosprezo do ‘capital humano’ estancada a resistência, a luta e manifestações populares, enquanto o:

[...] capital fictício na ponta do sistema e uma miríade interminável de formas precárias de trabalho que se esparramam nas cadeias globais produtivas de valor (Antunes, 2020, p.289).

Segundo Marx (2023, p. 348) “[...] o valor da força de trabalho e sua valorização no processo de trabalho são, portanto, duas grandezas distintas [...]”. O Processo de valorização é o processo de criação de valor estendido além do ponto no qual a força de trabalho produziu seu valor, equivalendo à produção de mais-valia. Ele pressupõe um processo efetivo de trabalho, transformando elementos com uma finalidade voltada ao valor de uso. A intensificação do trabalho na produção capitalista, estendendo a jornada de trabalho para além do ponto visa o aumento do valor na produção; e este processo de criação de valor se converte em processo de valorização. Ou seja, a valorização no processo de produção capitalista relaciona a exploração econômica e a precarização do trabalho por meio do processo de formação de valor em todos os estágios do capitalismo.

Consequência deste processo na contemporaneidade é uma vulnerabilidade estrutural caracterizada pelas “[...] formas de inserção (contratos) precárias, sem proteção social, com salários mais baixos, presentes na terceirização de forma exemplar e cujo crescimento exponencial pode ser observado em diferentes segmentos da classe trabalhadora [...]”, ou seja, o processo de precarização do trabalho reflete as formas de mercantilização da força de trabalho dentro de um processo de mercantilização maior, deflagradas as condições de “heterogeneidade e segmentação” (Antunes, 2020, p. 161).

A respeito da precarização relativa à presença da terceirização, Antunes (2020, p. 162-167) realizou uma análise do processo produtivo nos segmentos da indústria de petróleo, setor elétrico, e da construção civil, dentre outros; a qual será destacada a seguir para um melhor entendimento deste problema. O autor elegeu para a análise os elementos: 1) padrões de gestão e organização do trabalho; 2) jornada de trabalho, tempo de permanência na empresa, benefícios; condição de (in) segurança e saúde do trabalhador – acidentes e exposição a riscos; reconhecimento – como quem trabalha mais e ganha menos; taxa de mortalidade; organização sindical – 3) formas de luta e representação dos trabalhadores; direito do trabalho

– sonegação de direitos; 4) subjetividade dos trabalhadores; concluindo que há uma tendência de “gestão do medo” pela via do assédio moral, da discriminação e do abuso do poder no contexto do trabalho terceirizado como forma de garantir a sua intensificação sobre condições precárias como a extensão de jornada por exemplo. Em relação às condições subjetivas dos trabalhadores se percebeu principalmente entre os terceirizados: o isolamento, a falta de vínculo e o enfraquecimento da inserção na perspectiva da identidade coletiva em consequência “[...] da descartabilidade, da desvalorização e da discriminação a que estão submetidos, o que dificulta a solidariedade de classe [...]”.

Antunes (2020, p.167) salienta ainda, que a sonegação de direitos na dimensão do “direito ao trabalho” através da desregulamentação do Estado é caracterizada por ataques as leis trabalhistas – Consolidação das Leis Trabalhistas/ CLT e ao Direito do Trabalho no Brasil – movidos pelo ideário do liberalismo na defesa da Flexibilização e justificada pela necessidade de modernização influenciada pela globalização.

É possível constatar a partir da mencionada análise de Antunes (2020) a ampliação do processo de produção do mais-valor mediante a hegemonia do capital financeiro e notar também o desenvolvimento desigual da sociedade, participando do agravamento dos problemas sociais existentes. O estudo possibilitou identificar que, em sua gênese, a precarização se originou no processo de reestruturação produtiva no contexto das sociedades ocidentais capitalistas e no período da Revolução Industrial que ocorreu no final do século XX como resultado de uma crise denominada crise estrutural do capital, foi associada ao êxodo rural e o desemprego em massa, a insegurança em relação ao trabalho, a habitação, a comida. Caracterizou-se pela concentração de pessoas sem trabalho nos centros urbanos, conhecidos como “exército industrial de reserva”.

Na contemporaneidade se verifica que a impulsão da revolução tecnológica denominada como era digital vem propiciando a emergência de um novo proletariado de serviços que tende, do mesmo modo, à exclusão produtiva, o aumento dos níveis de desemprego e de trabalho precarizado decorrente dos processos de reestruturação produtiva. Verifica-se o aprofundamento das desigualdades sociais mediante as transformações nos processos produtivos e no modo de gerenciamento do trabalho, verificada ainda, a diminuição de salários e o aumento do trabalho informal. Conforme explicitado na análise de Antunes (2020) um fenômeno que rebate sobremaneira a subjetividade humana.

Superada filosoficamente em Marx a dicotomia entre materialidade e subjetividade ao se considerar que as formas subjetivas se imprimem na objetividade do mundo e a materialidade se constitui na relação com a subjetividade (práxis criadora) é possível pensar que as formas de poder estabelecidas em determinada sociedade reflete as formas e as expressões de produção das novas de subjetividades. Mas quais subjetividades estariam sendo produzidas diante das formas de produção e modos de precarização da vida e trabalho sob a dominação do capital?

Antunes (2020, p. 132-140) identificou que há uma “[...] sociedade dos adoecimentos no trabalho no contexto da acumulação flexível [...]”, especificando: na agroindústria os adoecimentos, fatalidades “[...] e o envelhecimento precoce passam a fazer parte do cotidiano do trabalho [...]” no segmento avícula: “[...] o desgaste físico e emocional dos trabalhadores e das trabalhadoras, sendo comuns os adoecimentos, os acidentes relacionados ao tempo e intensidade da produção [...]” no segmento de serviços (telemarketing e call-center) evidenciou-se “[...] adoecimentos rotineiros causados por ruídos, mobiliário, espaço físico [...]” observado que esta realidade laboral afetou, sobretudo, o trabalho feminino. O autor identificou-se que todas as atividades laborais afetavam emocionalmente os trabalhadores e que é possível supor produzindo “[...] que os sofrimentos, constrangimentos e mesmo os adoecimentos psicológicos nestes espaços de trabalho sejam grandes [...]”.

Estas precárias condições de trabalho e o desemprego produzem experiências humanas excludentes e de privação, injustiça e de perda de liberdade que causam o sofrimento social frente à realidade do trabalho no capitalismo, evidenciado o sofrimento que é ético-político face à desigualdade social, a violação dos direitos básicos à sobrevivência, de participação social, de expressões coletivas dentro de espaços democráticos.

A subalternidade caracterizada por relações de dominação e a produção da miséria através da superexploração e o subconsumo (baixo poder aquisitivo) rebate na produção de sentido da vida em sociedade. A inversão de valores e a exploração do trabalho impactam sobre as condições de autorrealização humana – uma vez que a troca da força criativa para o capital não lhe garante a prosperidade e a estima, a segurança ou o convívio social – levando a um rebaixamento da condição de subjetivação - enquanto fenômeno psicológico – quanto da vida material, uma vez que ambas coexistem.

Reflete a mentalidade do capitalismo constituída por produção de valores materiais sobre os processos de trabalhos em que a ideia comercial do capital transforma a força criativa

e de trabalho humano em mercadoria e ataca a consciência (de classe) negando o trabalho, enquanto um elemento fundamental de manutenção da vida humana, condicionando os trabalhadores e trabalhadoras à dominação do Capital na “sociedade do adoecimento”.

Ante o trabalho empregado pelo capital, Marx afirma:

[...] O processo de trabalho, como expusemos em seus momentos simples e abstratos, é atividade orientada a um fim - a produção de valores de uso -, apropriação do elemento natural para a satisfação de necessidades humanas, condição universal do metabolismo entre o homem e natureza, perpétua condição natural da vida humana e, por conseguinte, independente de qualquer forma particular dessa vida, ou melhor, comum a todas as suas formas sociais. (MARX, 2023, p.336)

CAPÍTULO 2 – POLÍTICA DE ASSISTENCIA SOCIAL E O PROGRAMA ACESSUAS TRABALHO

[...] Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2019) nos últimos anos o país viu a taxa de desocupação² [desemprego] aumentar e a renda da população diminuir, empurrando milhões de famílias brasileiras para a situação de vulnerabilidade social. O trabalho autônomo vem crescendo desde 2012, com a respectiva diminuição de postos de trabalho com carteira assinada, o que por sua vez gera uma massa de trabalhadores sem direitos e garantias trabalhistas, aumentando a situação de vulnerabilidade da população (Brasil, 2021, p. 19).

O estudo sobre a política social no Capitalismo focalizou o estágio do capitalismo monopolista e identificou que houve um processo histórico até que se considerasse que a questão social se constituiu no desenvolvimento do próprio capitalismo. Teve início a partir das requisições da ordem monopólica pela intervenção do Estado na economia, visando o enfrentamento de crises, o controle da força de trabalho e a desoneração monopolista, mas não atendia as demandas da classe trabalhadora.

Diante disto, o Estado condicionado à luta política foi questionado a partir da crítica a economia política em suas contradições por mediar conflitos de interesses opostos da economia e políticos, adotando o modelo de gestão burocrático em atendimento a ordem econômica e intencionando promover mudanças sociais satisfatórias.

Na contemporaneidade se tem questionado como a política pública faz este enfrentamento a partir da adoção do modelo de gestão burocrático e negocia com o sistema caracterizado pela relação de poder arrasadora, cuja base negocial tende para os consensos apoiados em concessões, sendo reconhecidas as contradições desta política e da estrutura burocrática da gestão do Estado brasileiro.

Mas, quais argumentos poderiam ser usados em uma conversa administrativa da gestão de política social no contexto do Estado Mínimo ao apresentar “as queixas” que representam as demandas e requisições da política; especialmente, mediante políticas antagônicas, com referências de gestão pouco convergentes, ou quando adotam formas de intimidação e/ou sedução?

Compreendemos que a questão do enfrentamento da gestão da política social, em sentido amplo, implica o modelo de gestão capitalista; o Estado burocrático e a contrarreforma do Estado no contexto do neoliberalismo, tópicos colocados como referência na discussão do estudo.

Segundo dados do Ministério do desenvolvimento Social/ MDS (2015) a política social estudada está estruturada sobre a base gerencial do Sistema Único de Assistência Social/ SUAS. Neste contexto, o Programa Nacional de Promoção de Acesso ao Mundo do Trabalho/ ACESSUAS Trabalho (objeto do estudo) é uma das estratégias da Secretaria Nacional de Assistência Social em articulação com as instâncias Federais, Estaduais e Municipais com objetivo de intervir nas situações de “vulnerabilidade e risco social” relacionado à privação de trabalho e renda mediante “[...] inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal [...]”.

2.1 A política social no Capitalismo

A política social no Estado burguês procurou administrar expressões da questão social atendendo demandas da ordem monopólica relacionadas à precarização do trabalho; conformando com um sistema de consensos; política estruturada no âmbito do Estado Social e requisitada como “mediadora de interesses conflitantes” que não eram condizentes com real atendimento das demandas das classes subalternas no estágio dos monopólios; ou seja, através de mobilização e pressões.

Netto (2017, p.31) afirma que a Política Social se caracterizou forçosamente pela intervenção do Estado na economia: “[...] expressa nos processos referentes à preservação e ao controle da força de trabalho [...]” focalizava o “exército industrial de reserva” visando o sistema de seguro social; sistema de Previdência Social - aposentadoria e pensões; enfrentamento do subconsumo (redistribuição de custos); desoneração dos monopolistas.

Neste mesmo sentido, as políticas educacionais assumiram um cunho profissionalizante para a classe operária e o investimento em programas de qualificação teórico-científica (investigação e pesquisa) que visava a oferta de recursos humanos aos monopolistas. Havia, ainda, as políticas setoriais que visavam a redução da diferença de valorização sobrevividas com a supercapitalização (Mandel, 1976 apud Netto, p. 31).

Segundo o apontamento de Netto (2017) foi exigida a intervenção do Estado burguês no capitalismo monopolista, de modo que a política social contribuísse no atendimento as “sequelas da questão social”, ou seja, nas problemáticas particulares do desemprego, da fome, da carência habitacional, nos acidentes de trabalho, na falta de escolas, na incapacidade física,

enfrentando-a por suas disfuncionalidades – condições consideradas como desvio da lógica social atacadas pelas refrações da “questão social”.

Por outro lado, foi verificado o papel da política social no engajamento da luta de classes implicado a processos de mobilização e organização da classe operária; da parte do Estado suas “antecipações estratégicas” e a dinâmica das políticas sociais e a relação da sociedade civil e o Estado. No entanto, se tratava de relação atravessada por contradições, confrontos e conflitos, relação mediatizada por formulações que distanciavam os protagonistas dos seus interesses e estratégias. Politicamente, as alianças problemáticas devido a: 1) políticas sociais insólitas (anormais) que produzem atrito; e 2) as lutas que não se resolvem na formulação.

A tendência de culpabilização do homem por sua realidade como representação do problema induzia a política social a “produção de diagnósticos sociais” e consequentemente à práticas de medicalização questionáveis pelo que representava no enfrentamento da desigualdade de classes e as relações de poder estabelecidas sob formas de intervenção social naquele período.

Compreende-se que as ciências sociais contribuíram para resolver pelo menos em parte a questão da consciência das classes dominantes e a questão da dicotomia entre a objetividade e subjetividade. Ainda que haja conflitualidade interna devido à pluralidade das ciências sociais, também porque esta se constituiu na própria realidade social onde as dimensões políticas e econômicas provocavam tensões contínuas devido às disputas ideológicas entre distintos projetos de sociedade. Neste mesmo sentido, a prática social é produto do capitalismo.

Cunha (2017, p. 36) revela que o modelo de administração adotado na atualidade se mantém apoiado em instrumentos burocráticos criados nos tempos da monarquia, participando da gênese do Capitalismo, do seu desenvolvimento em um regime de exploração do trabalho, chegando ao alcance das revoluções e contrarrevoluções, sendo que “[...] as próprias feições da burocracia de Estado se alteram em razão das contingências históricas de cada sociedade capitalista [...]”. Deste modo, verifica-se que a burocracia de Estado pode representar um instrumento de manipulação nas disputas pelo poder e na manutenção das relações estabelecidas por meio da opressão, exploração, dominação; pode também se direcionar para a conquista da liberdade, da transformação social, conforme a intenção do uso.

Portanto, a burocracia é enfrentada na gestão de política social e o questionamento deste modelo de gestão remete à sua intencionalidade administrativa na mudança pressuposta:

[...] a inserção da burocracia de Estado na atuação política da organização dos trabalhadores, assumindo a emancipação humana como finalidade inegociável – o que implica a superação da própria burocracia [...] hoje se apresenta como mero anseio de participação da “sociedade civil organizada” no interior da própria burocracia de Estado (Cunha, 2017, p 12).

Isto porque a política social se situa em um contexto tensionado e conflitivo explicado pela dinâmica econômica do capitalismo, onde os interesses diversos se expressam; e as contradições da administração das políticas sociais do Estado no papel de mediar o conflito decorrente da luta existente entre os segmentos políticos e da economia, requerendo que se conduzam planos que sintetizem ideários diversos – quando não, irreconciliáveis – dando conta de fazê-lo por meio do modelo burocrático – que por natureza tende a privilegiar a ordem econômica, propondo saídas capazes de produzir também, mudanças socialmente satisfatórias.

As crises resultantes dos descompassos da dinâmica econômica criam condições para o surgimento de problemas que reflete a precarização, requerendo mudanças administrativas da política social.

A crise sanitária do COVID-19 é ilustrativa, pois, foi um período em que se considerou a existência de uma crise “contingencial” dentro de outra “estrutural”, que fez agravar e criar novos desafios para os governos que regem as políticas públicas de Estado em todas as esferas: regionais, nacionais e globais. A crise sanitária impactou a comunidade mundial demandando das políticas de saúde, desdobrou-se para outras dimensões na economia, na política na vida social e socioambiental. Situação que impõe novos padrões de vida e de relações humanas – hábitos alimentares, de lazer, relações trabalho, entre outros - revelando desafios também à intervenção social, marcados pelo agravamento de situações pré-existentes a pandemia e outras novas expressões que caracterizam a transformação da crise epidemiológica em nova crise política na contemporaneidade, impondo novos desafios à gestão social.

Nogueira (2011, p.162) apresenta o conceito de gestão participativa e a participação como construção política; e aponta que no Brasil o incentivo a participação popular marcou o processo histórico, social e político em um ímpeto de superação da ditadura militar aliado ao intento do fortalecimento do processo democrático instaurado.

A gestão da política social no capitalismo remete a questão ideológica, munida de suas forças divididas, que tencionam os governos em detrimento de interesses e disputas pela condução dos projetos de sociedade e vão delineando os formatos de realidade e a reconfigurando a partir das relações entre o Estado, os mercados e a sociedade civil.

Com o avanço do liberalismo se verifica que os tensionamentos determinam a relação entre o público e o privado, estabelecendo relações de poder a partir das pressões que determinam as decisões e o delineamento dos projetos de sociedade em disputa, podendo ser reconhecida na atualidade pelo ideal de liberação dos mercados, retração do Estado, que relacionam a abertura econômica para blocos mundiais, inclinação à descentralização e a privatização e no âmbito da sociedade civil o rebatimento sobre a participação popular – respostas à pressão dirigida à gestão.

Identifica-se, pois, que os modelos de gestão são questionados em relação à intencionalidade e ao fazer ético-político e social que prevaleça sobre a lógica da economia e dos interesses. Nogueira (2011, p. 37) destaca do modelo de gestão democrático a concepção de participação popular, indicando que há diferentes formas de participação como: a assistencialista, a corporativa, a eleitoral, a política, sendo que as duas últimas são para o autor as formas mais “maduras” por relacionarem a participação aos interesses da coletividade, ao bem comum e aos intentos da transformação social refletindo nas consequências em termos de alcance de conquistas políticas e sociais como direitos, ou da perpetuação das situações de manipulação, exploração que determinam as desigualdades sociais conforme sejam os intentos liberais ou de intenção progressistas.

Em outro sentido, Nogueira (2011, p. 130), aponta que há uma estreita relação da gestão com os governos nos diversos níveis de governanças, que se encontram cercados por fontes geradoras de pressão dirigidas ao intento da ideologia hegemônica.

Montanõ (2010, p. 62) destaca que mesmo havendo lateralização entre direita – pretensão liberal - e esquerda intenção progressista - e mesmo o “terceiro setor” embora em muitos momentos tomem caminhos distintos, acabam por disputar o mesmo projeto hegemônico. As tensões sobre os rearranjos entre as esferas descritas por eles em: 1) Esfera do Estado; 2) Mercado e 3) Sociedade Civil; falam de uma tendência na atualidade de ampliar o projeto neoliberal e “[...] retirar, o máximo possível o Estado da jogada [...]” já enfraquecido pela própria globalização do capitalismo. Ideal que revela a ausência da lógica democrática

estatal, incentivando o mercado a assumir o espaço e mecanismos de regulação social assumidos pelo Estado, até então.

Ponto crucial na compreensão da gestão voltada à intervenção social porque aponta para os aspectos relacionais que influenciam as tomadas decisões que irão rebater sobre os objetivos das propostas interventivas que consideram níveis de participação social e desenvolvimento de consciência, apontando para a intencionalidade de boa prática, quando focada na vida coletiva e nas mudanças sociais, ou burocratizada servindo enquanto um mero recurso gerencial.

Identifica-se, portanto, que é fundamental na adoção do modelo de gestão democrático de política social a definição dos processos e instrumentos vitais para o trabalho social, pressupondo ações de planejamento, execução, avaliação e monitoramento, bem como a definição de papéis dos profissionais envolvidos; favorecendo o processo de operacionalização da política social, ou seja, que “[...] dialoga com a realidade vivida de profissionais que atuam nos serviços que executam diretamente o atendimento da população [...]” (Silva e Yasbek, 2012).

Deste modo, é importante considerar o conjunto de técnicas e ferramentas para o alcance dos objetivos conforme o método empregado pela de gestão; com foco nas dimensões técnico-operativa e ética-político e teórico-metodológica da categoria profissional, problematizando desde planejamentos e avaliações de gestão nos moldes burocráticos, por exemplo, enquanto um modelo que privilegia a lógica do mercado, tende a adotar posições irreconciliáveis com os interesses da sociedade regida pelo projeto político democrático. Problematisa-se, portanto, a realidade em uma perspectiva totalizante a partir da construção histórica, na qual, a política social está inscrita como mediadora do processo social.

Behring e Bochetti (2018) desenvolveram a crítica da política social no capitalismo apontando sua limitação mediante a incapacidade de modificar a estrutura social de classes; ainda mais quando assume o caráter de acumulação do capital e opera pela manutenção do status quo. Consideram o caráter da política social de concretizar e ampliar direitos sociais - quando intenciona esta ação, e de promover o fortalecimento das instituições democráticas e dos movimentos sociais, ressaltando, porém, que “o direito não faz parte do cotidiano daqueles que não tem acesso a ele por meio das políticas sociais”. Constata-se, pois, a natureza contraditória do Estado na relação com o Mercado a Sociedade Civil.

Outra característica da política social no capitalismo é a influência do liberalismo, sendo caracterizada como uma política de caráter compensatório. Deste modo, a presença das crises estruturais e conjunturais do capitalismo e a gestão pública são atravessadas por agendas políticas e econômicas conflitantes (reformista/ contrarreforma), implicando em consequências para a sociedade e, especialmente, sobre os interesses da classe trabalhadora - devido à tendência restritiva, a “dualidade discriminatória” frente à dificuldade de alcance da universalidade e a precarização das políticas sociais que compõe o tripé da seguridade social. A generalização da política social relaciona a gestão do fundo público e o manejo dos investimentos que tem se revelado insuficientes para atender as necessidades primárias da população, produzindo as demandas que recaem na política social (des) caracterizando-a (Behring e Bochetti 2018).

Indica-se, portanto, o fortalecimento das instituições democráticas, dos movimentos sociais e dos conselhos, visando garantir a participação social, tendo em vista o controle democrático, ainda que sejam historicamente conhecidas as barreiras deste processo.

A respeito da Política Social no Brasil contemporâneo foi verificado o impacto das disputas políticas ideológicas voltadas à política neoliberal, cuja vontade política orientou estratégias de privatização das estatais, e através de campanhas de massa, criando uma mentalidade “anti-pública” que culminou no desmonte do parque industrial nacional, rebatendo na precarização da vida e do trabalho com expansão do desemprego.

Em relação ao desenvolvimento de pesquisas sobre o tema da política social, Behring e Bochetti (2018) apontam as mudanças conceituais historicamente constituídas a partir da abordagem funcionalista e a influência das ciências naturais e do idealismo que refletem os parâmetros de pesquisas comparadas de padrões sociais; destacam a potencialidade metodológica do materialismo-histórico-dialético pela possibilidade de “[...] apreender a realidade dinâmica onde a política social se insere [...]” para compreender as relações do Estado com instituições políticas e econômicas dentro da sociedade capitalista e os conflitos de interesses da sociedade de classes a partir de uma concepção histórico crítica.

Para ampliar o entendimento sobre a política social no capitalismo o estudo buscou conhecer a realidade histórica da política social no Brasil, identificando que a gestão da política social desenvolvida no contexto brasileiro buscou estabelecer relações entre o Estado, o Mercado e a Sociedade Civil em atenção à questão social no contexto da sociedade

capitalista. A luta dos movimentos sociais em defesa de condições de vida dignas produziram tensionamentos que culminaram em conquistas como a Promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF88) que é quando a política de assistência social alcançou o estatuto de direito no Brasil, legitimada com a publicação da Lei de Orgânica da Assistência Social LOAS no ano de 1993 e reconhecida a partir da PNAS no ano de 2004.

No contexto brasileiro, do mesmo modo que ocorreu no contexto europeu, o fenômeno do pauperismo da classe trabalhadora esteve associado à questão social, sendo reconhecido apenas no fim da primeira república mediante circunstâncias de crise econômica, cujo impacto sobre classe operária deflagrou situações de vulnerabilidades e riscos sociais relacionados às precárias condições de vida e trabalho naquele contexto. No período da República Velha – que compreendeu os anos de 1889 a 1930, sob a égide de um governo clientelista, a política social se constituiu a partir de práticas indiferenciadas de cunho assistencialista e filantrópica orientadas pelo projeto de classe burguês no âmbito do Estado capitalista.

Segundo Netto (2017) a ‘Crítica da Economia Política’ propagou na Europa a partir dos anos de 1867 uma consciência política que possibilitou a interpretação da realidade, levando a compreender a implicação da questão social ao processo de produção do capital, que Behring e Bochetti (2018) interpretam como “[...] expressão das relações de produção e reprodução social no capitalismo [...]”, ou seja, a escassez é socialmente produzida e resulta da “[...] contradição das forças produtivas e relações de produção [...]”.

As autoras apontam que foi a partir de 1930 que as atividades sistemáticas mobilizadas pelo conhecimento de base científica passaram a subsidiar a formulação de políticas públicas no Brasil embasando a implantação do Estado Nacional – desenvolvimentista - que ficou conhecido como a “era Vargas” compreendendo o período dos anos 1930 a 1954.

Um marco da transformação organizacional da política social brasileira relaciona o alinhamento desta ao direito social que inaugurou com a “[...] dinâmica categorial de instituição de direitos apoiada na caixa de aposentadoria e pensão de sustentação a burocracia pública [...]” tônica da proteção social brasileira até os anos 1960.

Antunes (2020, p. 288) afirma que houve uma profunda crise estrutural em que se definiu um “novo esquema de dominação” sobre os níveis econômicos, social, político, ideológico, valorativo da sociedade. Diante disto, o Estado assumiu o papel de promover o

bem-estar social materializado através da política social, porém, mediante o protagonismo do mercado, a relação do Estado frente à questão social – especialmente no estágio do capitalismo monopolista – caracterizou-se pela indefinição de papéis na responsabilização social dos problemas produzidos pelo sistema, havendo uma inclinação do Estado para a tutela, o uso de política compensatória, a moralização e a tendência a atribuir o fracasso ao indivíduo, contrastando com uma resposta de complacência aos problemas sociais configurados entre o público e privado; modelo de política social baseado no autoritarismo característico do regime militar.

O enfrentamento da questão social impulsionou as práticas da ação social à medida que se ampliou o debate e compreensão das causas da questão social implicadas ao processo de produção do capital, para além do pauperismo “[...] constitutiva do desenvolvimento do capitalismo [...]” tendo sua determinação pelo traço próprio e peculiar da relação capital-trabalho; determinação esta, caracterizada pela exploração e pela escassez decorrente da exploração do trabalho pelo capital, traço distintivo do capital; surgiram outros eixos temáticos de discussão em torno do debate do papel das classes sociais, do Estado, das políticas públicas e direitos sociais, possibilitando uma diferente compreensão a respeito da realidade, refletindo uma consciência política em torno da atividade (Netto, 2017, p.156).

No Brasil as transformações neoliberais se impuseram contundentemente na década de 1980, manifestando o seu impacto negativo através do agravamento das desigualdades sociais, ressaltada a falta de engajamento das pessoas no mercado de trabalho. Ao longo do tempo estas mudanças estruturais culminaram em problemas sociais que caracterizam a questão social – manifestação das contradições na sociedade de classes sociais - enquanto um conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos, expondo a classe operária a uma série de adversidades no processo de constituição da sociedade capitalista.

Os anos de 1990 foram marcados pela crise estrutural do capital no Brasil quando se inseriu nova ordem capitalista, especialmente pela crescente precarização das condições de vida e trabalho das classes operárias, período no qual se recolocou a luta dos movimentos sociais por direitos frente às políticas econômicas e sociais neoliberais. A Promulgação da Constituição Federal representou conquistas em relação à legitimação de direitos, tanto quanto pela demarcação de novos espaços e novas formas de atuação política dos assistentes sociais e dos grupos organizados.

Dentre as conquistas da política social legitimadas pela Constituição Federal de 1988 se destaca o Sistema de Seguridade Social, conceituado nos artigos 194-204 como "[...] um conjunto de ações integradas destinadas a garantir direitos referentes à saúde, à previdência e à assistência social [...]" inserida a noção de responsabilidade do Estado brasileiro pela (s) política (s) pública (s), especialmente, as que compõem o tripé da seguridade social: saúde; a previdência - contributiva, e a assistência não contributiva. Neste sentido Couto (2008) destaca:

[...] é possível afirmar que a política de seguridade social proposta tem como concepção um sistema de proteção integral do cidadão, protegendo-o quando no exercício da sua vida laboral, na falta dela, na velhice e nos diferentes imprevistos que a vida lhe apresentar (Couto, 2008, p. 159).

Porém, identifica-se que mesmo havendo avanços nas legislações no Brasil referentes ao sistema de garantia de direitos e a implementação de políticas públicas nos anos 1990, houve a dificuldade no alcance da universalização dos direitos sociais garantidos, sendo que muitas propostas não foram efetivadas devido à mercantilização das condições para promovê-las não havendo também o impacto necessário em relação às desigualdades sociais no contexto do sistema de produção capitalista regido por um esquema de exploração, supervalorização do consumo, aumento das demandas de produção dado o consumo avolumado, relação precária do trabalho, exigência sempre maior de produção humana e semelhante às máquinas, leis de mercado arbitrárias e antidemocráticas.

Para Meszáros (1996):

[...] a luta social no campo de direitos é contraditória e limitada, pois ao mesmo tempo em que pode apresentar-se numa perspectiva progressista, apontando para a superação da ordem do capital, historicamente até as experiências mais avançadas, em países centrais, constituem-se de forma extremamente seletiva e excludente, tanto internamente, nos referidos países, quanto, e principalmente, em relação aos países periféricos, considerando que a contínua superexploração das massas populares nessas nações periféricas traduz uma precondição das melhorias das condições de vida das suas equivalentes nos países centrais. (Meszáros, 1996 apud Abreu, 2010, p. 229)

Considerando ainda, na particularidade brasileira, a ressonância do colonialismo refletida na posição de dependência e subordinação em relação aos países centrais. O neoliberalismo ao contrapor o poder do Estado em detrimento do poder privado na economia refletiu – e ainda reflete – em requisições e demandas individuais e coletivas à política Social.

São especialmente observadas as contradições apresentadas à intervenção social, compreendendo-se a sua inscrição histórica, os determinantes de crises, retrata-se a faceta atual da administração de política social na condição desinvestida de um Estado Mínimo que é requisitado a dar resposta na condução dos problemas relacionados às crises produzidas dentro do próprio sistema como ocorre em relação ao desemprego.

Evidencia-se a base estrutural da sociedade capitalista apoiada sobre sua organização econômica, sistema que tende a buscar a articulação social porque assegura privilégios a uma minoria, e não o promove a classe trabalhadora explorada pelos primeiros, ao contrário.

Deste modo, a exploração da classe trabalhadora produz um desequilíbrio social caracterizado por padrões de vida insustentáveis que são reconhecidos como as expressões da questão social. A existência das crises do sistema - que são cíclicas e ressurgem de tempos em tempos, apontando novas necessidades de manutenção do próprio sistema, geralmente são autopromovidas em respostas às expectativas frustradas da sociedade não atendidas em suas amplas necessidades, revelando a face de um sistema desumanizado – ainda mais, quando intencionado a priorizar os interesses econômicos, negligenciando outras áreas essenciais de desenvolvimento das coletividades.

Vê-se que a desigualdade social é consequência de padrões de relação baseados na dominação e exploração que pretendem garantir a manutenção das relações de poder dentro da sociedade de classes hierarquizadas. Fato que acaba por produzir um palco de fortes tensões, dado o conflito de interesses decorrentes dos impactos do processo sobre as condições de vida e trabalho - especialmente sobre o trabalho explorado para fins de acumulação de capital.

Condições de vida caracterizadas por problemas sociais que são “[...] a manifestação no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia [...]” que reflete a distribuição desigual de renda, a divisão de classes sociais determinantes das desigualdades sociais (Iamamoto e Carvalho, 1983, p.77 apud Bock, 2003, 43).

Quanto à dimensão subjetiva se considera os valores objetivos e subjetivos produzidos no contexto do capitalismo, implicados a exploração e ao sofrimento ético-político produzido ante a corrosão de direitos básicos à sobrevivência, barreiras de participação social e de expressão de interesses particulares e diferenciadas experiências devido ao lugar ocupado na estrutura social hierarquizada.

A condição de subjugo e exploração do trabalho é apontada como fator relacionado à precarização que se expressa na miséria, no subemprego, desemprego, na exclusão produtiva, e nas formas de trabalho precarizadas - caracterizada pela superprodução (exploração/baixos salários) e o subconsumo dado o baixo poder de aquisição - que rebate sobre a produção do sentido da vida em sociedade face à inversão de valores – e a exploração do trabalho que não só dificulta o alcance da própria realização em termos de prosperidade pela via da atividade produtiva, mas também coloca a questão do trabalho na centralidade da questão social, manifestada enquanto demanda social no contexto da política pública social.

A questão colocada remete aos determinantes da desigualdade social que rebatem na Política Social: a distribuição desigual de renda, a adoção do modelo de gestão burocrático e a insuficiência de políticas públicas básicas para a concretização dos direitos sociais, a intervenção protetiva no campo da Política Social que reflete na sua precarização.

Louzada⁵ (2020) – versando sobre “Fundamentos da Administração Pública” revelou que no Brasil, o modelo de gestão e administração pública teve relação estreita com o processo de transição de governo ditatorial para a assunção do Estado democrático e que, ao longo do tempo, foi se reconfigurando até 1988 se firmando em uma proposta de administração pública geral, a qual, serve de modelo até os dias atuais. A mesma está delineada pelo padrão administrativo que inclui o planejamento e a previsibilidade; as ferramentas básicas de controle, o “accountability” ou prestação de contas, processos utilizados para obtenção de resultados utilizados na área empresarial.

Segundo Louzada há uma concepção de burocracia no setor administrativo como molde do pensamento moderno “responsável pelo desenvolvimento econômico” que aponta para uma lógica de dominação implícita no uso da “ferramenta” que necessita da crítica em relação a sua funcionalidade, no sentido de favorecer processos de mudança organizacional observando a finalidade administrativa e os meios empregados que devem ser questionados quando tende a prolongar domínio e perpetuar as desigualdades sociais.

Sobre as revisões do processo o autor revela a importância da busca pela ampliação do conhecimento acerca das normas e das condições objetivas da administração, atentando para as disfuncionalidades existentes que provocam a ineficiência e os conflitos, refletindo sobre as imposições de eficiência e eficácia, cuja ênfase se dá sobre o alcance do resultado e a

⁵ Informação fornecida por Dr. Roberto Louzada, durante palestra realizada pela FUNEP/UNESP Franca, 2020.

exclusiva satisfação do usuário, esquecendo-se de considerar aspectos relacionados à desumanização e o sofrimento desencadeado pelo trabalho neste modelo de gestão.

Na particularidade da gestão de política social alguns autores das ciências sociais discutem na contemporaneidade o posicionamento ético-político orientado para os aspectos humanos e subjetivos que relacionem consciência crítica para escolhas e tomadas de decisões e para a participação social, tendo em vista o acesso a bens e serviços e a conquista de direitos, visando a (utópica) emancipação humana.

Diante da proposição, a questão do presente estudo se assenta sobre as condições objetivas para atender a esse compromisso ético-político, considerando a contradição de respaldar planos de gestão de política social a partir de princípios neoliberais, que originalmente, tendem a primar pelos interesses econômicos na ordem do Capital.

Retomando a ideia do questionamento à finalidade e meios administrativos se reflete sobre o quanto a influência do neoliberalismo determina, dentro da dinâmica da sociedade capitalista, a gestão de política social na atualidade, interferindo inclusive nas novas relações entre o público e o privado, em consideração dos fatores políticos, sociais e econômicos. Reflexão que nos possibilita vislumbrar criticamente o modelo burocrático por dentro e por fora a sua estrutura.

Paro (2012, p 43) aponta que o modelo burocrático de gestão revela:

[...] nas sociedades de classes, em que o poder está confinado nas mãos de uma minoria, a administração tem servido como instrumento nas mãos da classe dominante para manter o *status quo* e perpetuar ou prolongar ao máximo seu domínio. O que não significa que ela não possa vir a concorrer para a transformação social em favor dos interesses das classes subalternas, desde que suas potencialidades sejam aproveitadas na articulação com esses interesses.

Para destacar uma crítica mais contundente ao modelo burocrático de gestão, devemos sublinhar em Cunha (2017, p.63) a figura de Lênin, conhecido por ter sido um dos grandes formuladores marxistas que mais teve contato com a burocracia e “[...] por necessidade, repensou a sua face [...]”. Revela-se na defesa da participação popular e diante do reconhecimento da necessidade de se definir pela democracia socialista em contraposição do Estado ditatorial burocrático.

[...] Sua dialética é concreta: a máquina estatal, construída pela classe dominante para impor ao povo trabalhador a exploração e a dominação física e mental, ao se transferir para esse povo só terá sentido até o momento em que as últimas resistências a uma nova sociedade forem dobradas. Depois disto, o poder político que o Estado representava perde a razão de existir. Entra em uma nova história, a história real da

humanidade, em que a política dá lugar à administração das coisas (Cunha, 2017, p. 84).

Crítica à administração da política social por manter a parte alienada do próprio trabalho social, deixando de focalizar ofertas que favoreçam os intentos da gestão em termos de fazer valer os interesses da classe trabalhadora.

2.2. A política de assistência social no Brasil

A Política Nacional de Assistência Social (2004) é uma conquista social recente e se deu concomitante ao processo de democratização nacional, teve sua legitimação enquanto política pública pelo ordenamento jurídico a partir da definição da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS/ LEI Nº 8.742, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1993 em consonância com a constituição Federal de 1988.

Esta organização redefiniu os parâmetros de proteção e seguridade social no país respaldado por outras normativas e leis como a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos NOB-RH (RESOLUÇÃO Nº 01, DE 25 DE JANEIRO DE 2007) e a instituição do Sistema Único de Assistência social – SUAS:

[...] a lei nº 12.435 reafirma a Assistência Social como Política de Direitos, incorporando os avanços trazidos com a regulamentação do SUAS exigindo um novo reordenamento institucional redefinindo responsabilidades, procedimentos, fluxos e atribuições específicas (Franca, 2018, p.5).

A lei 12.435/ 2011 dispõe sobre o reordenamento da política de assistência social e instituiu o Sistema Único de Assistência Social/SUAS que passou a gerenciar a Política de Assistência Social no país de uma forma unificada, disponibilizando os benefícios assistenciais através dos programas de transferência de renda e a oferta de serviços socioassistenciais por meio da proteção social básica e da proteção social especializada no enfrentamento das expressões da questão social.

Verifica-se que as expressões da questão social, especialmente o desemprego demandou a intervenção da política social que originou o Acesso ao Trabalho nos anos de 2011, sendo identificada no contexto da política social a existência de limitações e impedimentos ao público usuários da assistência social no acesso ao mundo do trabalho que relacionam situações de vulnerabilidade social.

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social (2015) a organização da Política de Assistência Social estruturada no SUAS integra as ofertas compreendidas por: Serviços Socioassistenciais, Programas; Projetos e Benefícios Socioassistenciais que segundo as definições da Lei de diretrizes e Bases – LOAS (Lei 8.742/ 1993) são:

[...] Art. 44 Serviços socioassistenciais são atividades continuadas que visam a melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas na Lei Federal 8742, de 1993 e na tipificação Nacional de serviços sócioassistenciais; Art. 45 Os Programas de assistência social compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e serviços socioassistenciais [...] Obedecidas a Lei Federal 8742/1993; as demais normas gerais do SUAS com prioridade para a inserção profissional e social. [...] Art. 46 Projetos: Enfrentamento a pobreza – investimento econômico social a grupos populares, garantindo meios, capacidade produtiva e gestão para melhorar a qualidade de vida, preservação do meio ambiente e organização social (Brasil, 2015, p. 56).

Delineamos no abaixo uma exposição sobre a integração do Acessuas entre as ofertas do SUAS, pressuposto do trabalho em rede:

Quadro 1 – Desenho da Estrutura do Sistema Único Assistência Social - SUAS

Política Nacional de Assistência Social – ano 2004	
NORMATIVAS	Constituição Federal, 1988; Lei Orgânica Assistência Social/ LOAS, 1993; NOB/RH/ 2006; Sistema único de Assistência Social, 2011.
NOB/RH, 2006	A lei orienta as ações profissionais para o desenvolvimento social e de capacidades e habilidades para o exercício do protagonismo e da cidadania, visa a conquista de melhores condições de liberdade, respeito à dignidade humana, de protagonismo e proteção social para os cidadãos, para a família e a sociedade, vislumbra a conquista de independência pessoal e qualidade nos laços sociais, para pessoas em situações vulneráveis.
OFERTAS	Proteção Social - Benefícios socioassistenciais, Serviços, Programas, Projetos.
SEGURANÇAS SOCIAIS	Acolhida; aquisição material: renda através auxílios financeiros continuados; aquisição social, desenvolvimento de autonomia; apoio e auxílio através de benefícios eventuais, convívio familiar, comunitário e social.
REDISTRIBUIÇÃO	Transferência de Renda: de auxílios financeiros e benefícios continuados a cidadão não incluídos no sistema contributivo de proteção social (Previdência Social); com “vulnerabilidade do ciclo de vida e/ou incapacidade para vida independente e para o trabalho” (elegibilidade).
EIXOS ESTRUTURANTES	1) a Matricialidade Sócio-Familiar; e a 2) Territorialização: considera as especificidades do território para compreender as vulnerabilidades e riscos sociais.
AÇÕES PROTETIVAS	1) Proteção Social Básica/ PSB; 2) Proteção Social Especial / PSE.
PÚBLICO USUÁRIO ASSISTÊNCIA SOCIAL	Cidadão e grupos em situações de vulnerabilidade e riscos: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social.

PÚBLICO USUÁRIO ACESSUAS (Informação complementar)	“[...] Prioridade pessoas inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – Cad-Único, usuárias de serviços, projetos, programas de transferência de renda e benefícios socioassistenciais, [...]”. Público Prioritário: pessoas com deficiência; migrantes e refugiados; adolescentes e jovens no sistema socioeducativo, no serviço de acolhimento, e egressos; em situação de trabalho infantil; famílias com pessoa em situação de privação de liberdade ou egresso; pessoas retiradas do trabalho escravo, e tráfico de pessoas; mulheres em situação de violência; população em situação de rua; população LGBTQIA+ (Brasil, 2021, p. 29)
---	---

Fonte: Elaborado pela autora com base em Ministério do Desenvolvimento Social/ MDS, Brasil (2015; 2021).

Identifica-se que a Política Nacional de Assistência Social representa uma conquista no atendimento das demandas sociais brasileiras, mas, por não ser uma política universal, ou seja, que se volta exclusivamente para quem dela necessitar; inclusive com a definição de critérios e condicionalidades à participação, revela, por essa e por outras formas que não está isenta de contradições. Como as outras políticas de Estado, ela não escapa às pressões do liberalismo aos governos, destacando-se que a diminuição do poder do Estado, impacta sobre as possibilidades de estratégias de ação administrativa das políticas públicas sociais expostas as tensões políticas e econômicas que tem sido recorrentes no país.

Vale destacar os conflitos que culminaram em um golpe de Estado no ano de 2016 e determinaram a mudança dramática de orientação política de governo, a qual, tendia para a intervenção neoliberal e corroborou para a descaracterização de iniciativas investidas na Política de Assistência Social acima mencionada.

Destaca-se também a chegada da crise epidemiológica, sem precedente que se expandiu para a economia, a política e por toda a sociedade, demandando a Política de Assistência Social como um serviço essencial, dado o impacto sobre às condições de vida da população consideradas sobre risco social e econômico, exigindo medidas de proteção emergenciais.

Análise da Política de Assistência Social na estrutura do SUAS revela que a organização do Programa ACESSUAS Trabalho se define em uma relação de complementariedade com o Serviço de Proteção Social Básica - PSB para “[...] contribuir com a prevenção de vulnerabilidades, de riscos pessoais e sociais, e de violação de direitos, sendo uma iniciativa para qualificar os serviços em todos os níveis de complexidade e os benefícios socioassistenciais disponíveis à população [...]” (Brasil, 2021, p. 17). Deste modo, o trabalho social parte do delineamento de objetivos comuns, visando à promoção do acesso ao mundo do trabalho através da integração das ofertas.

Silva (2022, p. 67) compreende tal integração como uma encampação de políticas; ou seja, uma “[...] política pública dentro da política pública [...]” e afirma que a estratégia tende a potencializar características comuns das políticas públicas caracterizando-as pela “[...] atuação multifacetária e consequente necessidade de integração com outras iniciativas [...]”.

2.3. O enfrentamento do desemprego pela Política Social

Identificou-se que o problema do desemprego e da exclusão produtiva se revela no cotidiano da política de assistência social como um problema coletivo e na perspectiva da gestão da política pública há o desafio de planejar e executar as políticas públicas sociais em um contexto de disputas por projetos de sociedade das classes hegemônicas no contexto do Estado Mínimo. Ademais, o desafio do Estado no enfrentamento de refrações da questão social. Reconhece-se, pois, que as causas e consequências da “[...] precária inserção ou não inserção no mercado de trabalho [...]” se constituiu historicamente de um modo que o público usuário da política de assistência social estivesse à margem das oportunidades do mundo do trabalho (Brasil, 2015).

Conforme mencionado anteriormente, dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/ IBGE do ano de 2019 apontam que tem ocorrido o aumento do desemprego e a diminuição da renda da população que determina a situação de vulnerabilidade social. Desde o ano de 2012 o trabalho autônomo vem aumentando, enquanto há a diminuição de carteira assinada que também reflete sobre a situação do público da política de assistência social, principalmente sobre pessoas sem acesso a direitos sociais e garantias trabalhistas (Brasil, 2021, p.19).

O quadro 2 especifica as situações identificadas por profissionais no âmbito do trabalho social em todo o país, relativas às vivências dos usuários da Política de Assistência Social que tendem a “[...] limitar ou impedir seu acesso ao trabalho, mesmo quando há vagas de emprego disponíveis [...]” (Brasil, 2021, p.18).

Quadro 2 – Situações Enfrentadas no Acesso ao Trabalho Formal.

DESIGUALDADE	IMPACTO NO ACESSO E PERMANÊNCIA AO MUNDO DO TRABALHO
REVOLUÇÃO TECNOLÓGICA	Mudanças tecnológicas que afetam o mercado de trabalho; inclusão digital relacionada ao mundo do trabalho, questão do acesso a ferramentas digitais que podem relacionar a exclusão produtiva.

EDUCACIONAL E DE ESCOLARIDADE	Diferenças de renda entre diversos níveis de escolaridade ; identificado que “[...] a taxa de desocupação afeta mais os trabalhadores com menor grau de instrução, reiterando o ciclo de vulnerabilidade social [...]”; limitações devidas à escolaridade incompleta correlacionada ao trabalho informal.
ETARISMO/ QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL/ PERÍODOS DE CRISES	Crescimento do número de desalentados: “[...] as pessoas que querem trabalhar, mas não encontram ocupação e por isso desistem de procurar emprego [...]” geralmente, devido à falta de qualificação; a questões de faixa etária; longo período de afastamento ou devido a momentos de crises que rebatem sobre esta situação.
RAÇA E GÊNERO	Estudo revelou que a maioria de trabalhadores sem carteira assinada e desocupados era representada por pessoas pretas e pardas; destes a maioria mulheres em relação aos homens. Observou-se que a vulnerabilidade de desemprego estava relacionada ao gênero, a raça, a etnia ou outras características socialmente marcada pelo estigma, sendo o racismo institucional caracterizado pela discriminação racial. Verificou-se que a maior parte do público atendido pela política de assistência social é constituído por mulheres negras, pretas e pardas e que este grupo enfrenta desafios na inserção ao mundo do trabalho em razão de preconceito e discriminação e o racismo é apontado como “[...] situação de desvantagem no acesso à informação e às ações das políticas públicas [...]”.
ACESSO DIREITOS/ ACESSO POLÍTICAS PÚBLICAS	A Identificação da Falta de acesso políticas públicas e de acesso a direitos sociais que podem representar entraves na inserção ao mundo do trabalho. Pessoas que são responsáveis pelos cuidados da vida diária de dependentes apresentavam dificuldade de se ausentar das atividades rotineiras por indisponibilidade ou outra limitação para acessar e manter o trabalho formal. A falta de acesso à políticas de saúde também pode ser uma barreira para o acesso ao trabalho; ou quando a pessoa com doença crônica não incapacitante não consegue acessar ou permanecer no trabalho por discriminação, falta de políticas de proteção do trabalhador ou violação de direitos.
INTERAÇÃO	Envolve relações no ambiente de trabalho, regramentos coletivos, orientações e/ou apoio no acesso ao mundo do trabalho, cabendo “[...] a observância das leis trabalhistas de proteção aos direitos e o bem-estar dos trabalhadores [...]”.
PRECONCEITO E DISCRIMINAÇÃO	Situação de pobreza/ extrema pobreza; etarismo; raça negra e gênero feminino; pessoas LGBTQIA+5 parecem ser as mais afetadas, principalmente quando ocorre o estigma social.

Fonte: Elaborado pela autora com base no Caderno de Orientações Técnicas Acessuas, Brasil (2021, p.19-23).

O quadro permite identificar, tanto os aspectos estruturais do desemprego e da exclusão produtiva enfrentada pelo público usuário da política de assistência social, quanto os problemas subjetivos, dentre os quais se destaca o estigma social, que, podem ocorrer tanto no acesso, quanto na permanência no trabalho. Embora se compreenda que o trabalho também pode produzir o efeito contrário de minimizar o estigma social em determinadas situações através da integração ao trabalho. Contudo, verifica-se que em sentido amplo “[...] a empregabilidade e sustento dos cidadãos dependem de outros fatores além de escolarização, profissionalização e oferta de vagas de trabalho [...]” (Brasil, 2021, p.21).

Discute-se, pois, a promoção da integração ao mercado de trabalho pela Política de Assistência Social através da oferta de apoio aos usuários no acesso ao trabalho, questionando-se, entretanto, o seu papel (Brasil, 2021, p.18).

Sabe-se acerca da desigualdade educacional brasileira que há relação entre a baixa escolarização, a dificuldade de acesso a bens sociais e a diferença de renda que perpassa as expressões da questão social. Cabe interpretar o significado do aumento da exigência do nível

de escolaridade para o acesso ao trabalho, observando a correlação do nível de escolaridade à informalidade. Sabe-se que “[...] mais da metade dos trabalhadores informais têm ensino fundamental incompleto. A taxa de desocupação afeta mais os trabalhadores com menor grau de instrução, reiterando o ciclo de vulnerabilidade social. [...]” (Brasil, 2021, p.19).

Estudos sobre o enfrentamento das desigualdades educacionais têm revelado a partir da análise do processo histórico em que a política de educação brasileira se inscreve e o projeto educativo do Estado que a educação tem se constituído de forma contraditória na sociedade capitalista; tanto administrativamente, quanto em sua dimensão formativa, condicionando-se e servindo de instrumento de manutenção da ideologia dominante. Identifica-se, ainda, que há um padrão de dependência econômica que subordina a oferta da educação pública brasileira qualitativa e quantitativamente. Deste modo, se determina a consequente manifestação da desigualdade social dentro da estrutura social.

Partindo do pressuposto da centralidade do trabalho na sociedade capitalista é possível verificar e compreender a complexidade do processo educacional que ocorre dentro de um campo permeado de disputas.

Na perspectiva da concepção “histórico-crítica” da educação se observa as diferenças entre os tipos de educação ofertada; aquela ofertada aos trabalhadores, também conhecida como educação politécnica; e a educação ofertada para os outros cidadãos, identificando-se padrões desiguais de oferta a bens sociais e direitos universais dentro da sociedade ocidental estabelecida sob a égide do capital. Sabe-se que o trabalho e a educação estão inseridos em um mesmo processo histórico imbricado ao surgimento da lógica liberal.

Saviani (2007, 155-159) revela que ao longo da história houve tentativas de separação entre trabalho e educação; destacando o movimento de “[...] separação e tentativas de restabelecimento do vínculo entre trabalho e educação [...]” ao longo do processo sócio histórico, questionando a nova determinação surgida a partir do modo de produção capitalista que forçou a escola a se ligar a produção social e a reproduzir a divisão da sociedade em classes sociais distintas.

O estudo revela que as barreiras de acesso ao trabalho que relacionam a educação e limitam o público da assistência social também se constituíram historicamente. A proposta de criação de “[...] escolas profissionais para os trabalhadores e “escolas de ciências e humanidades” para os futuros dirigentes e a proposta de escola única e diferenciada, que

efetuava internamente a distribuição dos educandos segundo as funções sociais para as quais os destinavam em consonância com as características que geralmente decorriam de sua origem social [...]” objetivando a disseminação da ideologia dominante é emblemática (Saviani, 2007, 159).

O estudo acerca das desigualdades educacionais possibilitou ampliar o estudo sobre o tema do desemprego no contexto da política de assistência social, identificando as facetas do desemprego - expressão da questão social - e as formas de enfrentamento dos problemas sociais relativos às desigualdades sociais presentes na estrutura social capitalista da sociedade de classes de modo mais amplo.

Estendendo a análise para a gestão da política social, vislumbrou-se o campo relacional e conjuntural sobre o qual o problema abordado se situa, seja na dimensão política, econômica, social, ambiental. Relação do Estado e a sociedade, sobre a qual se identificam as pressões neoliberais e a tendência às privatizações com incentivos a (des) responsabilização do Estado. Especificamente o estudo da conjuntura da crise sanitária do COVID-19 possibilitou identificar a existência de uma crise sanitária dentro da crise sistêmica do capitalismo. Em um amplo sentido, há um enfrentamento das consequências do desenvolvimento econômico desenfreado em detrimento de outros aspectos do desenvolvimento da sociedade (principalmente do desenvolvimento social) que resulta nas precárias condições de vida produzidas pelo sistema capitalista.

Na perspectiva da gestão da política social, há o desafio de se manter incólume durante as transições das distintas políticas governamentais e atuante no processo de consolidação dentro da estrutura organizacional do SUAS. Questiona-se a política social em relação ao modelo de gestão adotado, os critérios de economicidade, que envolve o investimento financeiro e de recursos humanos; a definição de papéis, a manutenção das relações entre a Política de Assistência Social e o Mercado (de trabalho) em análise.

Nota-se que do outro lado das sequelas da questão social enfrentadas se coloca o caráter distributivo da política social e a primazia dos benefícios socioassistenciais - programas de transferência de renda - dentre as ofertas do SUAS no enfrentamento das situações de vulnerabilidades sociais relativas a pobreza e desigualdade social com a participação na agenda da economia. Isto, na condição de um Estado Mínimo - desinvestido, e contraditoriamente, requisitado a dar resposta plausível e urgente na condução dos problemas e crises produzidas pelo sistema. Cabendo se questionar a parte alienada e precarizada do trabalho no âmbito da política social.

Na perspectiva do Acessuas, ao avançar no entendimento do sentido do trabalho e compreender a complexidade da gestão da política de assistência social se identificou que ao longo dos anos a insuficiência conceitual para direcionar o papel da política pública na promoção do acesso ao trabalho foi questionada, mediante a identificação de necessidades do público da política de assistência social e o reconhecimento de que atenções sociais deveriam anteceder a sua inserção no mercado de trabalho. “[...] chegou-se à conclusão de que outros apoios e atenções precisam ser oferecidos aos usuários antes que se possa falar na integração ao mercado de trabalho [...] a palavra “trabalho” assume conotação para além de seu sentido laboral estrito. [...]” (Brasil, 2021, p. 18).

CAPÍTULO 3 – ACESSUAS NA CIDADE DE FRANCA: Análise do programa

O método do materialismo histórico-dialético utilizado neste estudo foi desenvolvido por Karl Marx e Friedrich Engels a partir de estudos teóricos, filosóficos, de economia e do ideário revolucionário intencionado à interpretação da realidade nas grandes transformações que ocorreram na Europa para responder aos problemas políticos e práticos da sociedade nos anos de 1943. Para “captar o movimento do real” criaram o método de análise de unidades contrárias (dialético) com o qual analisaram o processo de trabalho que distingue o processo de produção capitalista, levando em conta a realidade concreta e a materialidade histórica da vida em sociedade. A *Crítica da Economia Política* da sociedade burguesa foi metodologicamente esboçada nos *Grundrisse* nos anos de 1857 e 1858 - a qual, posteriormente originou a obra d'O Capital que rigorosamente analisa o fenômeno do capitalismo contemporâneo pensado a partir da dialética clássica, tornando-se um referencial para Teoria Social⁶ (Netto, 2016).

Este estudo fundamentado pelo método de interpretação da realidade do materialismo histórico-dialético realizou a aproximação com o objeto, apoiado em recursos metodológicos da pesquisa bibliográfica para o desenvolvimento dos conceitos teóricos, objetivando realizar uma leitura crítica da realidade ao interpretar dados durante as análises documentais.

É importante ressaltar que a referência teórica do estudo pautou, em sua maior parte, a literatura de base do GESTA Grupo de Estudo e Pesquisa Gestão Socioambiental e a interface com a questão social, liderado pela professora Dra. Maria José de Oliveira Lima.

A técnica de análise documental buscou dados secundários no acervo do Acessuas na cidade de Franca SP, visando compreender os enfrentamentos da gestão da política de assistência social relacionados ao desemprego, partindo de conhecimentos empíricos advindos da experiência profissional no Sistema Único de Assistência Social junto ao Acessuas.

A aproximação profissional com o Acessuas favoreceu o acesso aos documentos técnicos do programa, os quais foram utilizados mediante autorização da Secretaria Municipal de Assistência Social para uso de dados com finalidade de pesquisa.

Os principais documentos utilizados na análise documental foram:

⁶ Informação fornecida pelo Prof. Dr. José Paulo Netto, durante palestra realizada pela UNB, 2016.

- Resolução CNAS nº 49 de 23 de novembro de 2021 que aprova a prorrogação e o aprimoramento do Programa Nacional de Promoção do Acesso ao mundo do Trabalho – ACESSUAS Trabalho com vigência do período 2021 a 2026.
- Cadernos de Orientações Técnicas - Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho/ Acessuas Trabalho (Brasil, 2017/2021), e Caderno de Atividades Programa Acessuas Trabalho Centro de Integração Empresa Escola (Educação e Serviço Social) publicado no ano de 2022, documentos que apresentam os elementos de análise do processo de aprimoramento.
- Avaliações de atividade do Acessuas Franca: Avaliação 1 – realizada no ano 2021 que correspondente ao período de 2018 – 2020; e Avaliação 2 – realizada no ano de 2023 que correspondente ao período 2022-2023 após o início do novo processo de implementação do Acessuas. A análise documental possibilitou caracterizar o público-alvo do Programa e compreender o seu processo de implementação em Franca.

3.1. Caracterização do Programa ACESSUAS

A criação do Acessuas ocorreu no governo da Presidenta Dilma Rousseff (PT) no período dos anos 2011 a 2016, no contexto de uma crise política e econômica no âmbito da administração pública relacionada ao agravamento de uma crise econômica, impactada pela queda da atividade econômica no país e decorrente aumento do desemprego no ano de 2014, em um cenário de mudanças sociais.

No panorama político e econômico deste período se identificou que havia a necessidade de mudanças para ajustar ao novo cenário, mudança que propiciaram que as frações burguesas se dividissem; as classes médias constituídas por fascistas e protofascistas e liberais conservadores se organizaram nos extratos mais altos das classes em oposição - motivada mais por aversão do que pelo antagonismo. Nas camadas médias e baixas o impacto das mudanças refletia sobre a redução salarial, aumento da inflação, o desemprego crescia em um período marcado pela falta de apoio do governo e nos setores de operários assalariados que motivou o descontentamento expresso através de manifestações populares (Antunes, 2020, p. 242).

Segundo Antunes (2020, p 243), as bases sociais, políticas e parlamentares se erodiam “a cada nova medida” fazendo ampliar os descontentamentos em todas as classes sociais. A intensificação da recessão e o aumento de juros no ano de 2015 causou um particular descontentamento no setor industrial, enquanto se ampliava as imposições do capital, em um período marcado por indefinições.

Neste contexto político de forte oposição ao governo houve muitos tensionamentos mediante disputas políticas e conflitos de interesses. Neste mesmo contexto político e econômico em crise, houve a criação do Programa Social Brasil Sem Miséria com vigência de 2011 a 2014 - inicialmente articulado ao Acesso ao Trabalho, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome/ MDS que agregava transferência de renda a ofertas de serviços públicos de proteção social, saúde, educação e inclusão produtiva, visando o enfrentamento da desigualdade social e pobreza (Brasil, 2017, p. 19).

Articulado ao Plano "Brasil sem Miséria" nos primeiros anos de vigência o Acesso ao Trabalho enfatizou a inclusão produtiva urbana e pautou a mobilização e o encaminhamento do público da Política de Assistência Social para realização de cursos do Programa Nacional de Acesso a Cursos Técnicos e Empregos/ PRONATEC, obtendo como resultados iniciais a ampla mobilização do público prioritário da Política de Assistência Social daquela época e o ingresso em cursos de qualificação profissional vinculado ao Programa (Brasil, 2021, p. 26).

Sua base normativa se pautou na Constituição Federal de 1988 respaldada na matéria do direito social, no artigo 203 da CF/88 que indica: “[...] a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social [...]”; no item III “[...] a promoção da integração ao mercado de trabalho [...]”.

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS 8.742/ 1993) expõe os objetivos da Política de Assistência Social no artigo 2º, os quais se voltam a “[...] a promoção da integração ao mercado de trabalho [...]” orientação legal voltada para o desenvolvimento de política pública de trabalho e renda alinhada à Política de Assistência Social.

Na perspectiva da política social os documentos técnicos apontam que no contexto nacional a experiência contribuiu para a criação e o aprimoramento de estratégias de monitoramento da trajetória dos usuários em relação à inclusão no mundo do trabalho, observados os dados do Censo 2014 que apontam para o fortalecimento da oferta relativa ao acesso ao mundo do trabalho deflagrada a adesão de 5520 municípios (Brasil, 2017, p. 19).

Tomando como referência os resultados iniciais mencionados, que constam no Censo de 2014, nota-se a inclinação para correspondência das demandas relativas a expressões da questão social sobressalente e requisições estatais relativas ao período de crise; e para atender as expectativas dos articuladores e avaliadores com resultados quantificáveis em que se nota um movimento de produtividade, componente da gestão burocrática orientada a eficiência.

Na particularidade do Programa ACESSUAS trabalho, os documentos técnicos caracterizam-no como uma política social de inclusão materializada na estrutura do SUAS com o objetivo “[...] de contribuir com a prevenção de vulnerabilidades, riscos pessoais e sociais e de violação de direitos [...]” através de ações dirigidas para o público da Política de Assistência Social que se encontra em situações de vulnerabilidade e exclusão social devido a limitações ou impedimentos do seu acesso ao mercado de trabalho.

A base normativa do Acessuas Trabalho é constituída integralmente por resoluções regradas pela Constituição Federal de 1988.

A pesquisa sobre o histórico do Programa Acessuas Trabalho mostra que ele foi idealizado no ano de 2011 e legitimado pela da Resolução nº 33 de 28 de novembro de 2011 do Conselho Nacional de Assistência Social/ CNAS na qual se “[...] define a promoção da integração ao mercado de trabalho no campo da Assistência Social e estabelece seus requisitos [...]”.

A Resolução CNAS nº 18 de 24 de maio de 2012, “Institui o Programa Nacional de Promoção do Acesso ao mundo do Trabalho – ACESSUAS Trabalho, com vigência inicial de 2012 a 2014”.

Identifica-se que o Acessuas Trabalho se manteve nos anos subsequentes ao ano de 2014 sob a provisão do governo federal aprovado o cofinanciamento – com gestão tripartite; e obtida a sua prorrogação da vigência expressa nas resoluções:

- Resolução CNAS nº 17 de 5 de junho de 2014, “aprova metas e critérios de partilha para o cofinanciamento Federal do Programa Nacional de Promoção da integração ao mundo do trabalho para o exercício 2014”;
- Resolução CNAS nº 27 de 14 de outubro de 2014, que altera a Resolução CNAS nº 18 de 24 de maio de 2012, que “Institui o Programa Nacional de Promoção do Acesso ao mundo do Trabalho – ACESSUAS Trabalho, prorrogando a vigência da política inicial de 2015 a 2018 e

determinando sua prorrogação automática em igual período até deliberação contrária do CNAS”;

- Resolução CNAS nº 25 de 23 de dezembro de 2016, que “altera anexo da resolução CNAS nº 18 de 24 de maio de 2012 do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, que institui o Programa Nacional de Promoção do Acesso ao mundo do Trabalho – ACESSUAS Trabalho”.

Neste estágio do desenvolvimento do programa Acessuas a crise do governo de Dilma Rousseff iniciada com um impeachment no ano de 2015 culminou no golpe de 2016. Quando da transição governamental Michel Temer do MDB – período 2016 a 2018 - o programa Acessuas teve continuidade sendo mantido o cofinanciamento federal, passou por reformulação técnica contida na publicação: Caderno de Orientações Técnicas ACESSUAS Trabalho (Brasil, 2017) respaldado pela normativa:

- Resolução CNAS nº 13 de 04 de junho de 2018, que aprova os critérios de partilha e elegibilidade para o cofinanciamento Federal do Programa Nacional de Promoção do Acesso ao mundo do Trabalho – ACESSUAS Trabalho para o exercício de 2018 e altera a resolução de nº 18 de 24 de maio de 2012, e prorroga sua vigência no período de 2018 a 2021.
- Resolução CNAS nº 37 de 30 de outubro de 2019, que altera a Resolução CNAS nº 13 de 4 de junho de 2018 do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS “aprova os critérios de partilha e elegibilidade para o cofinanciamento federal do Programa Nacional de Promoção do Acesso ao mundo do Trabalho – ACESSUAS Trabalho”.

No governo de Bolsonaro - 2019 a 2022 – o período foi marcado pelo agravamento da crise impactada pela crise sanitária do COVID-19. Período marcado também, pela característica governamental de resistência democrática e atos autoritários.

Durante o momento pandêmico, houve a suspensão temporária do Acessuas, atendendo a recomendação da coordenação estadual acerca do protocolo sanitário da Organização Mundial de Saúde/ OMS; na retomada a proposta atual foi materializada por meio da publicação do Caderno de Orientações Técnicas do Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho - Acessuas Trabalho, consonante a resolução nº 49/ 2021 apresentada abaixo:

- Resolução CNAS n° 49 de 23 de novembro de 2021, que “aprova a prorrogação e o aprimoramento do Programa Nacional de Promoção do Acesso ao mundo do Trabalho – ACESSUAS Trabalho” com a vigência de 2021 a 2026.

Identifica-se que a atual resolução CNAS n° 49/ 2021 ratificou “[...] o entendimento do formato estabelecido anteriormente, bem como das diretrizes estabelecidas [...]” nos termos: a) qualificação das ações da política de assistência social para o acesso ao mundo do trabalho b) fortalecimento da integração com o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e a c) consolidação do programa nas competências do SUAS (Brasil, 2021, p. 27).

Proposta desafiadora para a política social, uma vez que se sabe que no campo do direito social, além de barreiras de acesso ao direito ao trabalho há as determinações da desigualdade que perpassa pela política pública. A ausência de direitos correlatos como habitação, alimentação, educação aumentam a complexidade das desproteções sociais, implica a capacidade técnica do programa na prevenção de vulnerabilidades sociais, de riscos pessoais e sociais e de violação de direitos.

O apontamento questiona a efetivação das políticas públicas básicas de qualidade - em educação, de saúde, habitação, emprego e renda - como estratégia para promover o equacionamento coletivo do problema social.

A questão remete ao investimento da política social, da fiscalização e do controle social voltado ao desenvolvimento dos serviços, benefícios, programas e projetos sociais no âmbito do SUAS, remete a importância da articulação entre políticas de base: educação, saúde, trabalho, segurança na atenção às demandas sociais e coletivas e às determinações da gestão social pública na atualidade.

Sabe-se que há inadequação e insuficiência das políticas públicas brasileiras. Silva e Yasbek (2012) apontavam há mais de uma década para a necessidade de se “[...] fortalecer a garantia dos direitos previstos constitucionalmente [...]”. Na particularidade da política de assistência social a observância dos problemas relacionados à viabilidade prática de planos propostos; a revisão, reavaliação, adaptação, os processos de transformação e mudança.

Na particularidade do ACESSUAS, Silva (2022) aponta que tem havido problemas relacionados aos parâmetros de avaliação da política, pois há indicativos “[...] de falhas de análise da base normativa da política pública [...]” e segundo a autora, há um controle “[...]”

que pouco contribui para o aprimoramento da política estudada [...]”. Tal questão aponta para as condições sobre as quais estas avaliações referenciadas por aparatos jurídicos formais perspectivam a efetivação dos direitos sociais.

Silva (2022, p. 68) afirma, ainda, acerca da base jurídico-institucional do Acessuas que ele “[...] é uma política pública que não encontra previsão expressa em lei. Sua regulamentação consta das normativas internas do CNAS [...]”, fato que, segundo a autora, comprometeria a efetividade da política:

[...] os instrumentos normativos de instituição da política possuem baixa densidade político-institucional, o que contribui para sua pouca estabilidade e pode comprometer sua efetividade em longo prazo. Especialmente no caso do Acessuas trabalho, que não se dedica a uma situação circunstancial, mas de desenvolvimento progressivo no decorrer dos anos, sua definição por meio de resoluções é fator que pode prejudicar sua continuidade ante as alternâncias políticas, trocas de mandato (Silva, 2022, p.69).

Identifica-se através da leitura crítica da realidade que:

[...] A ideia de proteção social assume contradições do capitalismo e reconhece que deve haver responsabilização dos segmentos que detém o poder pelas sequelas sociais decorrentes do sistema, ao mesmo tempo em que serve para manter o sistema funcionando num ritmo que as questões sociais não o comprometam (Fontenele, 2008, p. 29-30 apud Benelli, 2020, p.67).

Reconhece-se que é ainda mais contraditória em relação à política social inclusiva – no molde do Acessuas trabalho, consideradas a vocação da Política de Assistência Social e a realidade do desemprego estrutural e das condições do trabalho no contexto da sociedade capitalista contemporânea.

A discussão aponta para o enfrentamento da gestão da Política de Assistência Social em relação aos determinantes da desigualdade social que perpassa a realidade da própria política pública que relaciona à distribuição desigual de renda, a adoção do modelo de gestão burocrático, a insuficiência de políticas públicas básicas para a concretização dos direitos sociais. Identificou-se neste sentido, que a ausência de direitos sociais correlatos ao direito de emprego e renda como: educação, saúde, habitação, lazer aumenta a complexidade da intervenção protetiva no campo da Política de Assistência Social.

3.2. Processo de Aprimoramento do Programa Acessuas – Estudo comparativo

Compreende-se que o processo de aprimoramento do Acessuas é uma continuidade dos aprimoramentos anteriores desde a sua criação, requisição sobre a qual se supõe haver

relação com a crise sanitária do COVID-19 devido ao impacto das esferas econômicas, políticas e sociais em consequência do aumento do desemprego; bem como pelas novas formas de manifestação do desemprego a partir do momento pandêmico.

Para compreender os elementos presentes no processo de aprimoramento do Acessuas foi realizado o estudo documental da resolução CNAS nº 49 de 23 de novembro de 2021; Caderno de Orientações Técnicas do Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho - Acessuas Trabalho (Brasil, 2017/ 2021), e do Caderno de Atividades Programa ACESSUAS Trabalho/ CIEE Centro de Integração Empresa Escola (Brasil, 2022).

Um elemento constituinte do processo é o modelo de gestão adotado que determina a execução do programa encampado no SUAS e a relação com as outras instâncias, em especial, a articulação com as políticas transitórias de governo imbricadas aos projetos políticos diferentes que influenciaram no aprimoramento do Acessuas desde a sua implantação.

Identificou-se que a requisição do aprimoramento do programa de inclusão visava uma reorientação teórico-metodológica, técnica-operativa e da normativa, focalizando os novos perfis do público da política de assistência social com maior propensão a vulnerabilidade e risco social. Ainda, que a resolução nº 49/2021 ao reorientar a ação do Acessuas confirmasse o seu lugar de pertencimento no SUAS, enquanto programa de intervenção especializada na área do trabalho.

Verifica-se também, a proposição da interface com o direito social - mediante a integração desta política social inclusiva a políticas jurídicas – que esbarra na relação, muitas vezes problemática da política de assistência social no âmbito do SUAS com o judiciário.

Caberia, talvez, compreender melhor as contradições na relação da política judiciária (autor) com a política pública social (obra) na defesa, promoção e controle do sistema de garantia de direitos, observando-se micro e macro relações de poder – partindo do pressuposto da reprodução do capitalismo e das formas de manutenção destas relações. Questão implicada ainda, a existência de projetos de sociedade distintos em disputa na sociedade capitalista.

Em geral, o direito social tem sido reconhecido mais pelo seu viés instrumental do que político; e a política de assistência social como um “sub direito” não se vê muitas vezes reconhecida como um direito fundamental; condição que resvala no sujeito de direito ante ao atendimento das suas necessidades.

De todo modo, a proposição da interface entre tais políticas públicas possibilita ampliar o entendimento sobre o papel da Política de Assistência Social no acesso do público ao mundo do trabalho.

A seguir, será apresentado um estudo comparado das orientações técnicas do Acessuas que se atualizaram no processo de aprimoramento do Programa recomendado no Caderno de Orientações Técnicas do Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho - Acessuas Trabalho publicados nos anos de 2017 e 2021 e o Caderno de Atividades Programa ACESSUAS Trabalho / CIEE publicado no ano de 2022.

Foram utilizados os procedimentos de **Análise de conteúdo – Linguístico Escrito** segundo Bardin - referenciado por Minayo e Deslandes e Gomes (2016) para realizar a interpretação dos dados a partir da recomposição das unidades de análises, visando identificar o conteúdo subjacente indicativo do processo de mudanças. Os temas definidos para a análise de conteúdo que consta no quadro 3 foram: Volumes, (Re) conceituação, Público-Alvo, Metodologia, Base Normativa, Gestão, Articulação e Consolidação do Programa na competência do SUAS, tendo em vista o desvendamento do conteúdo subjacente no processo de mudança.

Quadro 3 – Comparativo das Orientações Técnicas

Unidade de Análise - Orientações Técnicas do Programa ACESSUAS Trabalho			
UNIDADE DE ANÁLISE	DE	Ano de publicação: 2017	Ano de publicação: 2021
VOLUMES		01 Caderno de orientações técnicas com 223 páginas.	02 Cadernos de orientações técnicas com 313 páginas.
(RE) CONCEITUAÇÃO		Objetivo: Realizar ações “[...] visando o desenvolvimento do protagonismo de seus usuários a partir de atividades de empoderamento e resgate de autonomia, considerando as capacidades e potencialidades dos participantes [...]” Estratégias para aumentar a “eficiência das ações” observadas as características do mundo do trabalho, as demandas de qualificação e formação profissional em direção as requisições de mercado (BRASIL, 2016, p 18-21).	Objetivo: “[...] Promover o acesso dos usuários do SUAS ao mundo do trabalho por meio de informações e orientações sobre direitos e oportunidades, de ações que estimulem o reconhecimento de potencialidades e o desenvolvimento de habilidades, bem como da articulação com políticas setoriais [...]” (BRASIL, 2021, p. 27).
PÚBLICO ALVO		Faixa etária do público alvo do Programa ACESSUAS de 16 anos a 59 anos. Público Prioritário: Público do Programa Brasil sem miséria; jovens egressos de serviço de convivência para jovens; “[...] famílias com crianças em situação de acolhimento provisório [...]”; famílias e indivíduos moradores em território de	Faixa etária do público alvo do Acessuas de 14 anos a 64 anos; critério: inscrição no Cad-único; público prioritário: pessoas com deficiências beneficiárias do BPC; migrantes e refugiados, em especial os que se encontram em serviço de acolhimento, adolescentes e no sistema socioeducativo e egressos; adolescentes e jovens no serviço de acolhimento e egressos;

	risco em decorrência de tráfico de drogas.*; jovens egressos do sistema socioeducativos serviços de acolhimento; indivíduos privadas de liberdade e egressos do sistema penal; adolescentes na “situação de trabalho infantil e suas famílias”; pessoas com deficiência (beneficiários do BPC); população em situação de rua.	adolescente em situação de trabalho infantil e suas famílias; famílias com pessoa em situação de privação de liberdade e indivíduos egressos do sistema penal; pessoas retiradas do trabalho escravo e do tráfico de pessoas; mulheres em situação de violência. população em situação de rua; população de lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais, queer, intersexo e assexuais – LGBTQIA+.
METODOLOGIA	Atuação: Ações do Programa: 1) Articulação; 2) Mobilização e desenvolvimento de habilidades/ ciclo de oficinas; 3) Encaminhamento, 4) Monitoramento da Trajetória.	Eixos do Programa: 1) Identificação do público/ sensibilização 2) desenvolvimento de habilidades – ciclo de oficinas, a ação de monitoramento do ciclo de oficinas (04 a 08 encontros) e a avaliação dos resultados. 3) Acesso a oportunidades – mapeamento de oportunidades e realização de encaminhamentos; 4) monitoramento da trajetória – indicado o levantamento de dados referenciados ao SIS/ ACESSUAS e Aplicação de Instrumentais.
BASE NORMATIVA	Resolução CNAS nº 18/ 2012; 26/ 2016	Resolução CNAS/ nº 49 de 23 de novembro de 2021.
GESTÃO	Componentes da gestão burocrática relativa à produtividade; mediante a encomenda institucional, tendência para a desresponsabilização da política social pública, quando da requisição do desenvolvimento da autodeterminação e autogoverno dos sujeitos, visando maior independência de usuários socialmente vulneráveis.	Divisão das Atribuições A) Gestão Municipal cuida da administração do Acessuas: adesão/ cofinanciamento; providências e formas de execução; composição de equipes; atribuições de profissionais, contratação; execução financeira, prestação de contas; reprogramação financeira e B) gestão da oferta: ações voltadas ao público da política de assistência social: planejamento e monitoramento das atividades do Acessuas.
ARTICULAÇÃO	Políticas públicas setoriais, rede socioassistencial	Política pública setorial; Proteção Social PSB/CRAS/PAIF; articulação com a Proteção Social Especial - PSE/CREAS/PAEFI. Programa de Erradicação do Trabalho Infantil/ PETI e Vigilância Socioassistencial
CONSOLIDAÇÃO DO PROGRAMA ACESSUAS NA COMPETÊNCIA DO SUAS	Constituição Federal de 1988/ Lei Orgânica de Assistência Social LOAS (Lei nº 8.742/ 1993) apontava para promoção da integração ao mercado de trabalho.	Foi refirmada a convergência de objetivos do SUAS e do Acessuas definidos na Constituição Federal de 1988 e apontado na Lei Orgânica de Assistência Social LOAS (Lei nº 8.742/ 1993): “promoção da integração ao mercado de trabalho”. (BRASIL, 2021, p.18)

Fonte: Elaborado pela autora com base nos Cadernos de Orientação Técnica Acessuas, Brasil (2017- 2021).

Discussão dos resultados da análise:

A unidade temática ‘Volumes’ expõe no quadro acima um aumento de conteúdo de orientações técnicas, fato que permite inferir sobre a necessidade de instrumentalizar o processo de aprimoramento com conhecimentos e ferramentas práticas visando a padronização das ações do Acessuas que se interliga a dimensão ideológica do trabalho social.

Verifica-se neste sentido que o Caderno de Orientação discute os tópicos do Mundo do Trabalho e o SUAS, apresenta uma reflexão crítica sobre o mundo do trabalho e a realidade social sobre a qual o público da Política de Assistência Social se situa; considera as dificuldades que se relacionam com períodos de crises, a precarização da vida e do trabalho que são alvos da Política de Assistência Social; demonstrando haver um posicionamento que contrasta com o do documento técnico anterior, especialmente, sobre o entendimento do papel da Política em relação ao acesso do público ao mundo do trabalho.

A publicação do material de orientação técnica contido no Caderno de Atividades publicado no ano de 2018 pelo Centro de Integração Empresa- Escola CIEE e reeditado no ano de 2022 com adaptações para utilização do Programa Acessuas inovou ao apresentar a proposta de ação, objetivos, metodologia, recursos humanos necessários, disponibilizando instrumentais técnicos; indicava o mapa de recursos, destacando o público-alvo do Acessuas, e sugerindo materiais de orientação sobre a infraestrutura e outros recursos materiais. Orientava sobre a condução de oficinas (eventos temáticos de curta duração) e conteúdos, apontando a expectativa quanto às aquisições objetivas e subjetivas ao término do ciclo de tais oficinas e instruindo a emissão de certificado para os usuários que alcançassem a presença mínima de 75% no ciclo de oficinas do Acessuas, fazendo constar no mesmo a carga horária no verso do certificado, com os temas e conteúdos trabalhados no workshop; reconhecida a qualidade da apresentação do livro por suas ilustrações, acessibilidade de leitura e diversificação das atividades lúdicas indicadas.

Porém, a amplitude da faixa etária do público para a qual se destina (14 a 64) levantou a questão sobre a sua aplicabilidade, considerando as possíveis distinções de interesses, níveis, necessidades educacionais, e talvez, ainda, a sua coerência metodológica com relação aos objetivos do Acessuas.

Verificou-se que a ampliação de orientação técnica atualizava a proposta interventiva de promover o acesso do público da assistência social ao mundo do trabalho através “[...] de informações e orientações sobre direitos e oportunidades, de ações que estimulem o

reconhecimento de potencialidades e o desenvolvimento de habilidades [...]” (Brasil, 2021, p. 27).

Isto revela uma mudança conceitual expressa no tópico ‘(re) conceituação’ do quadro acima, o qual ilustra a intencionalidade de ampliação do entendimento acerca do papel da Política de Assistência Social em relação à promoção do acesso ao mercado de trabalho, e consequentemente sobre o desenvolvimento de ações.

A unidade temática ‘Público-Alvo’ aponta uma mudança no perfil em geral e do público prioritário, partindo da ampliação da faixa etária do público alvo para a faixa etária de 14 anos a 64 anos e o critério de inscrição no Cadastro Único passou a ser considerado critério geral de acesso aos Programas, Serviços, Projetos, Benefícios da Política de Assistência Social.

Quanto à mudança de perfil do público prioritário se identificou: 1) inserção do público: migrante e refugiados, especialmente do que se encontra em serviço de acolhimento; população de lésbicas, gays, bissexuais, travestis, queer, intersexo e assexuais – LGBTQIA+; 2) houve a retirada do público-prioritário do perfil: indivíduos e famílias moradoras em território de risco em decorrência de tráfico de drogas; 3) foram mantidos e atualizados os públicos prioritários: adolescentes e jovens integrados no sistema socioeducativos e serviços de acolhimento e egressos – a proposta anterior priorizava os jovens egressos; famílias com pessoa em situação de privação de liberdade e indivíduos egressos do sistema penal: amplia a prioridade para “famílias”, sendo que antes visava os “indivíduos egressos” 4) foram mantidos os públicos prioritários: adolescentes em situação de trabalho infantil e suas famílias; pessoas com deficiência, em especial beneficiários do BPC; População em situação de rua (Brasil, 2021, p.29).

São identificadas, pois, nestes novos perfis o reflexo das características e das mudanças no mundo do trabalho na contemporaneidade que exprime as novas expressões da questão social, representando atravessamentos sobre a realidade de um grupo de pessoas com dificuldades maiores dentre o público da Política de Assistência Social, cujas diferenças dos perfis e estilos de vida costumam apontar para vulnerabilidades sociais particulares na base das dificuldades de acesso ao trabalho e renda.

A unidade temática ‘Metodologia’ do quadro 3 denominada Eixos Programáticos que na edição de 2021 corresponde a oferta da política social – na versão anterior se reportava mais ao “fazer” enquanto “atuação”. Na nova edição de 2021 traz a orientação técnica específica para cada um dos eixos da ação do programa que são: identificação do público/

sensibilização, desenvolvimento de habilidades – onde se situa a orientação do ciclo de oficinas e a ação de monitoramento do ciclo de oficinas e a avaliação dos resultados, o acesso a oportunidades – que prevê o mapeamento de oportunidades e a realização de encaminhamentos, monitoramento da oferta – indicado o levantamento de dados referenciados no SIS/ ACESSUAS e a aplicação de instrumentais ilustrados no anexo.

É possível inferir sobre a intenção de confirmar o lugar de pertencimento do Acessuas no contexto do SUAS, enquanto um programa de intervenção especializada na área do trabalho que vem se redefinindo a partir dos aprimoramentos técnicos ao longo dos anos.

No tópico ‘Base Normativa’ o quadro expõe as resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social que a configura, desde a instituição do Acessuas Trabalho no ano de 2012 com a primeira vigência até o ano de 2014. Após o ano de 2014 o Governo Federal passou a provisionar recursos para o cofinanciamento, com gestão tripartite do programa, definidas metas e critérios para o mesmo. A partir do ano de 2015 a prorrogação passou a ser automática de modo que a vigência da política que se estendeu de 2015 a 2021 em conformidade com as determinações do CNAS. No ano de 2017 o Acessuas passou por reformulação técnica mediante a publicação do Caderno de Orientações Técnicas realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social respaldado por normativa específica.

A Resolução CNAS nº 49 de 23 de novembro de 2021 que “aprova a prorrogação e o aprimoramento do Programa Nacional de Promoção do Acesso ao mundo do Trabalho – ACESSUAS Trabalho” foi o último documento publicado até o início da pesquisa.

Identificou-se que o Acessuas se regulamenta por normativas internas do CNAS e que se tem questionado a sua base jurídica em relação à efetividade da política, pois se argumenta que o desenvolvimento progressivo no decorrer dos anos poderia ser prejudicado em sua continuidade ante as alternâncias políticas.

O que se pode constatar no processo de desenvolvimento da política é que este foi marcado historicamente por dois períodos que são: o da crise política e econômica que ocorreu nos anos 2011 cujo agravamento provocou o desemprego massivo no país; e da crise econômica agravada pela crise sanitária do COVID-19 que marcou a realidade do trabalho na comunidade mundial e no Brasil provocou o aprofundamento da crise sistêmica da economia, destacado o nível de ocupação que ficou abaixo de 50% no ano de 2020, quando se pode notar

a deliberação de medidas a cada nova contingência que permite inferir sobre a permeabilidade da base normativa pelas políticas de governo.

No item ‘Gestão’ se identifica a reformulação do seu conteúdo no caderno de orientação técnica da versão anterior, sendo acrescentada a especificação de dois níveis de gestão no gerenciamento do Acessuas no município aderente: 1) Gestão Municipal - que cuida da administração do Acessuas em geral, e 2) Gestão da Oferta que administra as ações do Programa voltadas ao público da Política de Assistência Social e implica a gestão do trabalho profissional, sendo disponibilizados novos referenciais de avaliação – instrumentais técnicos, distinguindo o planejamento da gestão e o planejamento da ação, apontada a importância da convergência, sem deixar de considerar a “[...] responsabilidade do gestor municipal de assistência social, como definição de forma de execução, contratação de equipe e uso de recursos [...]” que denota um amadurecimento conceitual sobre o tema (Brasil, 2021, p. 144).

Os dados empíricos corroboram com a necessidade de reformulação, especialmente no aprofundamento dos temas: composição de equipes; atribuições de profissionais e, contratação - deflagrado o problema de recursos humanos na Política de Assistência Social, também da definição de papéis, quando apontada a necessidade de se definir a atribuição dos profissionais envolvidos na estratégia.

Questiona-se ainda, até que ponto problemas da gestão da política com pessoal não podem representar barreiras de acesso do público da Política Assistência Social a políticas sociais correlatas, inclusive de trabalho e renda, quando do acesso inadequado e ou insuficiente à própria política social. Sem deixar de considerar que os trabalhadores do SUAS se constituem classe trabalhadora no âmbito da sociedade de classes.

O item “Articulação” explicita no quadro a mudança de orientação técnica sobre a articulação do Acessuas com outras políticas, pois, a orientação atual restringiu a articulação à política pública setorial, notadamente referenciada aos níveis de Proteção Social Básica e Especial no contexto do SUAS.

Na unidade temática “Consolidação do Programa Acessuas na competência do SUAS” se verifica que a constituição federal em seu artigo 203 e a Lei Orgânica da Assistência Social em seu artigo 2º elencam a “promoção da integração ao mercado de trabalho” como objetivo da Política Pública de Assistência Social materializado pelo Acessuas.

Categorização

A recomposição das unidades temáticas analisadas possibilitou identificar 3 (três) categorias de análise relacionados ao processo de aprimoramento do Acessuas que apontam mudanças:

- 1) **Processo Formativo:** o repasse de informações técnicas para os trabalhadores que abarcam as dimensões técnico-operativas, teórico-metodológicas; ético-políticas no âmbito da política social;
- 2) **Gestão de Política Social:** A redefinição de atribuições e responsabilidades de acordo com os níveis de gestão do programa no âmbito do SUAS;
- 3) **Base normativa:** Os processos de aprimoramento do Acessuas são definidos pelo CNAS que os delibera por meio de resoluções.

Síntese interpretativa

A análise de conteúdo das orientações técnicas relativas ao processo de aprimoramento do Acessuas permite interpretar que, em geral, há a intencionalidade do CNAS de promover mudanças no desenvolvimento do programa no sentido de acompanhar as mudanças sociais que refletem as novas expressões da questão social, refletindo também os novos perfis de público usuário; e devido à realidade contemporânea do trabalho que determina períodos de crises econômicas e políticas, requerendo de tempo em tempo, mudanças e adaptações – como foi a realidade da crise econômica e do desemprego massivo no momento pandêmico.

Identificou-se que no processo de categorização que o aprimoramento da política se apoia em três categorias básicas que são: processo formativo; a gestão de política social e a sua base de sustentação normativa.

A respeito da categoria ‘processo formativo’ foi notada a intencionalidade de se estabelecer um novo padrão técnico-operativo baseado em uma proposta reflexivo-crítica de ação que, de algum modo, questiona o papel da Política de Assistência Social no seu objetivo de promover a integração do seu público ao mundo do trabalho. Nota-se que há uma mudança teórico-conceitual que reflete na orientação técnica das ações instrumentalizadas por ferramentas práticas. A orientação técnica relativa à articulação do Acessuas com a política setorial nos níveis das proteções sociais básica e especial, a vigilância social e o programa de

erradicação do trabalho infantil redefine o lugar de pertencimento do Acessuas no âmbito do SUAS.

A categoria ‘Gestão de Política Social’ aponta para uma projeção de mudanças administrativa, provavelmente mediante o enfrentamento de problemas relacionados à adoção do modelo de gestão burocrático. Porém, questiona-se no contexto da política social a adoção do modelo de gestão capitalista ante a intencionalidade administrativa implicada com os processos de mudanças sociais.

Na particularidade do Acessuas há uma questão específica sobre a demanda particular, mas, o tema do desemprego e da exclusão social que se revela no cotidiano da Política de Assistência Social é um problema coletivo. Verifica-se que o modelo de gestão desta política possui caráter compensatório, oferta materializada através repasses financeiros diretos por meio das políticas sociais e reflete a primazia dos benefícios socioassistenciais sobre as outras ofertas. A questão aponta para os desafios no Estado no “enfrentamento das refrações da questão social”, bem como os limites e possibilidades da política social em relação ao objetivo de promover a integração no mercado de trabalho.

A categoria ‘base normativa’ abarca os processos de aprimoramento do Acessuas que são definidos pelo CNAS e deliberados por meio de resoluções; foi identificado que o conteúdo do documento CNAS “nº 49 de 23 de novembro de 2021 que aprova a prorrogação e o aprimoramento do Acessuas” está contido no caderno de orientação técnica (2021) em análise.

3.3 Análise avaliativa da implementação do Acessuas Trabalho em Franca

Em uma breve contextualização da cidade de Franca se pode destacar que o município está situado no nordeste do Estado de São Paulo e completará 200 anos de emancipação político-administrativa neste ano de 2024. Dados do censo demográfico do IBGE do ano de 2022 apontam uma população em Franca composta de 352.537 pessoas, sendo conhecido como um centro urbano e econômico de vocação industrial (calçadista) e agrícola (cafeeiro).

O Acessuas Trabalho, objeto do estudo, é um programa que se constitui na estrutura do SUAS e está em vigência na cidade de Franca desde o ano de 2012, quando da adesão da Secretaria Municipal de Assistência social junto a secretaria Nacional de Assistência Social. O objetivo desta oferta do SUAS é colaborar no enfrentamento das vulnerabilidades

relacionadas ao ausência de trabalho e renda, atuando no sentido de promover o acesso do público da política de assistência social ao mundo do trabalho.

O estudo parte da premissa de que a implementação de uma política pública sucede uma deliberação que antecede uma avaliação e utiliza o caso do Processo de Aprimoramento do Programa Acessuas trabalho em Franca como objeto de análise, utilizando dados avaliativos fornecidos pelo programa da etapa anterior ao aprimoramento apresentados em contraste com os dados do momento do aprimoramento da política para a realização da análise avaliativa.

Neste estudo se considerou que a implementação do Programa Acessuas se iniciara com a deliberação do CNAS expressa por meio da resolução nº 49 de 23 de novembro de 2021.

Neste sentido, o estudo se propôs a dimensionar a demanda social posta pelos usuários e o andamento do programa, observadas as alterações identificáveis no seu gerenciamento que implicasse na sua efetividade social, ou seja, no resultado que foi capaz de produzir na sociedade e o significado deste.

Para tanto, foi realizada a Pesquisa de Observação Indireta (como alternativa diante da limitação da pesquisa de campo frustrada pela indisponibilidade dos participantes), ou seja, foi realizado um estudo comparativo de dados referentes a 2 avaliações do Acessuas: Avaliação 1 – Período de 2018-2020 (antes) e Avaliação 2 – Período de 2022-2023 (durante) visando realizar a Análise avaliativa da implementação do Acessuas Trabalho em Franca a partir dos dados registrados acerca da atividade.

Para tanto, foram utilizados procedimentos de: 1) **Análise de conteúdo – Linguístico Escrito** segundo quadro de Bardin (Minayo; Deslandes; Gomes, 2016, p. 77) visando a realização da interpretação dos dados à partir da recomposição das unidades de análises para a identificação do conteúdo subjacente indicativo do processo de mudanças; b) Metodologia de Draibe de avaliação de processos gerais de implementação de programas ou “[...] Anatomia do processo geral de implementação [...]” (Menezes; Arcoverde, 2020, p. 2435) que considera os subprocessos: sistema gerencial e decisório, processo de divulgação e informação, sistema de seleção, sistema de capacitação, sistema logístico e operacional e processo de monitoramento e avaliação internos.

Verificando, neste sentido, os critérios: Economicidade (recursos humanos e financeiros disponíveis), eficiência (recursos humanos) e eficácia (resultados alcançados em relação a meta estabelecida) , equidade na distribuição dos benefícios entre destinatários da política pública.

O levantamento de dados se apoiou em informações acerca do planejamento e orientações técnicas; sendo que as rotinas, método e processo social colocados em prática, que são os elementos de análise nesta etapa do estudo, os quais serão apresentados a seguir. Trata-se de dados referentes a duas avaliações:

- Avaliação 1: realizada no ano 2021 e correspondente ao período de 2018 – 2020;
- Avaliação 2: realizada no ano 2023 e correspondente ao período 2022-2023.

As unidades de análise elencadas de cada processo avaliativo foram: público-alvo; instrumentais técnicos avaliativos utilizados, indicadores, participação e mobilização; justificativa, procedimentos metodológicos, recursos humanos, recursos financeiros, avaliação e monitoramento, método de avaliação e indicadores de resultados.

AValiação 1 – Programa Acessuas Trabalho / Período de 2018 – 2020
Público–alvo Público alvo envolvido nas ações do programa no período: Público do CRAS/ inscritos no CAD Único: pessoas em geral entre 16 e 59 anos: a avaliação realizada através de observação participante revelou que havia um conhecimento prévio e interesse da população sobre o acesso aos benefícios socioassistenciais maior do que o conhecimento sobre os serviços disponibilizados, em especial, o Acessuas. Participantes das Oficinas: perfil pessoas jovens em situação de vulnerabilidade econômica e risco social (vide tópico: participação e mobilização).
Instrumental técnico do Programa Acessuas Trabalho - Matriz de avaliação (anexo)
Indicadores - participação e mobilização; justificativa; procedimentos metodológicos; recursos humanos; gerenciamento de recursos; avaliação e monitoramento e indicadores de resultados.
Participação e mobilização 1º período: Identificação e sensibilização de 200 participantes em 05 CRAS do município por meio de inscrição em ficha de cadastro em instituição educacional da cidade de Franca (será utilizada a sigla SC), articuladora contratada para desenvolver o eixo temático: “Desenvolvimento de habilidades e orientação para o mundo do trabalho” através do ciclo de oficinas. Na sequência, foi realizada uma oficina com 100 participantes que se subdividiram em 5 grupos de 20 convidados cada no mês de agosto de 2019. Os dados quantitativos produzidos pela escola SC revelam que em relação à frequência foi obtida a média geral de 50% de participação, destacado que na média por unidades estatais participantes, apenas o CRAS A obteve 100 % dos participantes presentes

em todas as etapas do processo formativo, inclusive nas visitas técnicas, atividades em que as demais unidades mantiveram com frequência de 30% a 45%. Quantitativamente a questão da baixa frequência em algumas turmas principalmente na visita técnica foi apontada pelos docentes do SC, os quais teceram considerações sobre a “perda de oportunidade” de conhecerem empresas e a realidade do mundo do trabalho. Foi produzida uma crítica sobre a emancipação dos participantes que mostraram dependência do transporte oferecido pela assistência social como meio de acessibilidade, consideraram-se os aspectos positivos do acesso e mesmo a frequência do público do CRAS A, mas não em relação aos objetivos da proposta de estimular independência e protagonismo, qualidades necessárias no processo de inclusão produtiva ao mundo do trabalho.

2º período: a oficina ocorreu no período de outubro a dezembro de 2019 junto ao público dos CRAS e teve a frequência de 99% dos participantes, verificado o aumento da frequência e da participação. A participação dos (as) usuários ocorreu nas decisões sobre os serviços, em sugestões como a “inserção dos participantes em cursos técnicos que possibilitasse a realização de estágios”, o público do CRAS E sugeriu a criação de uma cooperativa para oferta de cursos, visando a transformação de ideias em práticas empreendedoras, revelando a capacidade de participar e idealizar espaços democráticos ao molde no qual se percebeu inserido.

Justificativa

A desigualdade social que relaciona a situação de pobreza e extrema pobreza ocasiona vulnerabilidades sociais e a consequente situação de exclusão social e econômica crônica que distanciam o público da assistência social de processos de formação profissional e inclusão produtiva, condições que o Programa ACESSUAS, enquanto uma vertente de trabalho no âmbito da Política de Assistência Social visa respaldar.

Procedimentos Metodológicos

Oficinas realizadas pela instituição SC para 200 participantes, cumprindo parte da ação inicial prevista no planejamento do Acessuas para o período de 2019/ 2021. Foram 10 Oficinas do SC inicialmente com previsão de que as atividades ocorressem 03 vezes por semana com duração diária de 3 horas dedicadas a cada um dos 05 CRAS do município para tratar de temas relacionados ao trabalho e emprego; etapas do processo seletivo, prevista a realização de visita técnica atividades que ocorrem conforme a programação. Previsto para dezembro de 2019 a realização de palestra em articulação com o ministério do trabalho e renda, a qual ocorreu de modo alternativo ao planejamento, deu-se de forma reduzida, na própria unidade de CRAS, na ocasião do encerramento das oficinas do SC. 1º etapa - agosto/ 2019: realização da oficina intitulada: Acessuas mundo do trabalho”, oferecida a 100 participantes, havendo adesão de 52 participantes com os quais foram trabalhados os conteúdos programáticos: características do mundo do trabalho formal e informal, legislação e ética, processo seletivo, trabalho em equipe e liderança e a realização de visitas técnicas às empresas no território. Foi realizado, ainda, um simulado de um processo seletivo com entrevista coletiva, dinâmica de grupo, teste de conhecimentos gerais, redação, auto avaliação e votação, construção de currículo. No 2º período de outubro/ 2019 a dezembro/ 2019 ocorreu a mobilização de 100 convidados com adesão de 99 participantes, com os quais foram trabalhados os conteúdos referentes ao direito do trabalho e a iniciativas de inclusão produtiva, destacando do conteúdo programático: as características do mundo do trabalho formal e informal, legislação e ética, processo seletivo, trabalho em equipe e liderança e a realização de visitas técnicas nas empresas do território. A etapa do acesso a oportunidades foi prejudicada pela crise epidemiológica do COVID-19.

Momento pandêmico

A segunda etapa do processo previa o desenvolvimento do eixo “acesso a oportunidades” após o

encerramento da oficina do SC, porém, devido o início da pandemia do COVID-19 em meados de março de 2020 o Acessuas foi desativado observadas as orientações gerais para o período, a recomendação da coordenação estadual foi a suspensão temporária das oficinas e de quaisquer outras atividades que pudessem gerar “aglomeração de pessoas” seguindo os protocolos sanitários da organização mundial de saúde, recomendada a revisão de prazos e organização junto a gestão estadual, objetivando o cumprimento de metas. Após a flexibilização do governo e da orientação da organização mundial de saúde para a retomada das atividades coletivas em outubro de 2021, ocorreu a tentativa infrutífera de articulação do Acessuas com o articulador setorial CP no período.
Recursos Humanos O quadro de profissionais foi composto de acordo com o termo de referência: no período contou com 01 coordenadora da área de serviço social; 01 técnico nível superior assistente social; um técnico nível médio, servidores da própria gestão municipal. Contou com a cooperação de 05 coordenadoras de CRAS organizados em comissão de trabalho para o engajamento com o programa Acessuas.
Recursos Financeiros - Cofinanciamento Federal (a informação não consta nesta avaliação)
Avaliação e monitoramento Meios de verificação: a) Da análise documental - Registro dos percursos dos participantes e avaliações pedagógicas realizadas pela escola SC referentes aos anos 2018 e 2019; - Plano de trabalho do programa Acessuas do período 2019 a 2021; - Relatórios periódicos até 2021; - arquivos do programa Acessuas a partir de 2016; - instrumental de avaliação do programa Acessuas/ perfil e necessidades do público alvo; - listas de frequência do sistema SIS e SC; b) Dos estudos técnicos: - Referências técnicas do Programa Acessuas trabalho/ MDS (2017); - Matriz de avaliação do programa/ referências: dimensões avaliadas e indicadores; - Materiais que estruturam a avaliação em suas bases teórica e instrumental. c) Observação participante Avaliação crítica, com questionamento contínuo voltado a própria prática do programa, em todas as etapas do processo com ênfase no próprio percurso dos usuários e nos níveis de participação, observados os impactos relacionados a eficácia do programa em termos das transformações sociais almejadas.
Avaliação da oferta
1) - Ação coletiva: oficinas temáticas realizadas no período 2019-2021 atividades desenvolvidas em parceria com a equipe do SC Franca. - Método: metodologias ativas - método de avaliação processual e de análise formativa, aplicado pela Instituição SC. Os dados das avaliações constam nos relatórios periódicos das oficinas produzidos pelo SC. - Avaliação da atividade: a avaliação docente a respeito das oficinas em relação ao método aponta: “incentivou a participação e interação dos alunos que foi positiva reveladora de atitudes colaborativas e coletivas,

identificado o fortalecimento de vínculo, observado alto grau de vulnerabilidade dos participantes. O diálogo horizontal favoreceu a identificação e fortalecimento pessoal e grupal” Houve o estímulo ao “pensar, raciocinar, observar, refletir, entender, trabalhando a participação, dos sentimentos como fator relevante na fixação dos conhecimentos”. Ação que, de acordo com tais docentes, refletiu na construção coletiva do processo de aprendizagem, especialmente voltado a preparação para o mundo do trabalho, o conteúdo programático da oficina contemplou os objetivos do programa Acessuas trabalho ao abordar as temáticas: trabalho e emprego: características do mundo do trabalho; mercado formal e informal: características e tipos de vínculos, legislação: direitos e deveres trabalhistas; ética nas relações de trabalho. Abordou ainda o tema da postura profissional, competências comunicacionais e negociação, trabalho em equipe e liderança, tendo como ponto alto da formação a realização de visitas técnicas monitoradas a empresas nos territórios. Da avaliação com usuários junto a oficinas do SC no primeiro período, houve a observação sobre o desenvolvimento pessoal dos participantes refletidos na mudança de atitude que, segundo a observação do docente demonstrava timidez, parecendo-lhe “calados” e “desconfiados” mudando para posturas participativas, descontraídas, colaborativas, com manifestação de dúvidas e exposição de experiências pessoais. Também, a observação do docente acerca da ampliação de consciência sobre as próprias atitudes e posturas e senso crítico sobre elas no sentido do equilíbrio em relação a comportamentos e técnicas manifestados por parte dos alunos; sugestão do uso do laboratório de informática da escola SC para a confecção de currículos; referente a segunda turma foram feitas considerações sobre as “turmas terem se apresentado interessadas, participaram das discussões, opinaram e se envolveram na realização das atividades de forma bem efetiva e descontraída” destaque a revisões de formas de participação, percepção das próprias fragilidades e atitudes, denotando mudança de pensamento, comportamento e postura dos envolvidos, salientada a possibilidade de mudança que impacta na sociedade como todo. Sugestão – parceria com programa de aprendizagem do SC “a fim de inserir os jovens no mundo do trabalho através de ações do CRAS”.

2) Mapeamento e divulgação de oportunidades: Eixo 'acesso a oportunidades'

- **Método:** Busca de informação e repasse através de contatos com usuário do CRAS através de e-mail, telefone e pessoalmente em reuniões presenciais. Realizou-se no período:

- atualização do endereço postal/ grupo de transmissão do programa Acessuas;

- a divulgação de informações utilizando filtros de busca com referência ao perfil do público-alvo, ação articulada com CRAS, articuladores ofertantes de oportunidades de outras políticas públicas/ privadas e público da política de assistência social, periodicidade semanal ou conforme a disponibilização das oportunidades nos canais de divulgação.

As atividades de Mobilização / Identificação de potencialidades e Inclusão produtiva e empreendedorismo foram prejudicadas no período em decorrência da crise epidemiológica e o distanciamento social exigido. Momento em que as secretarias estaduais recomendaram “a suspensão das atividades”.

Método de avaliação

Uso de Instrumentais de avaliação específico com referência aos indicadores de mudança da realidade: observação, registros, feedback dos articuladores. O processo de avaliação permanente foi importante para sinalizar a necessidade de realizar os ajustes técnicos ao longo do desenvolvimento da proposta. A periodicidade na execução do programa foi parcialmente prejudicada pela pandemia, a primeira etapa da oficina desenvolvida em parceria com o SC ocorreu conforme ao planejamento. Na segunda etapa houve a interrupção

do programa em decorrência da crise epidemiológica por um período de aproximados 18 meses, a retomada efetiva das atividades do programa se deu a partir de agosto de 2021.

Indicadores de resultados

Ainda que a periodicidade tenha sido prejudicada pelos contingentes da pandemia do covid-19 a qualidade e efetividade foram garantidas pela ação das oficinas desenvolvidas em parceria com o SC Franca, conforme apontamentos há informações acerca do efeito positivo da intervenção, sobretudo, relacionados ao fortalecimento de vínculos sociais e oferecimento de ferramentas que facilitem a superação das vulnerabilidades sociais enfrentadas, reveladas através de atitudes renovadas relativas a participação social e postura colaborativa, condição que denota a eficiência da proposta. A eficácia está relacionada ao processo de aprimoramento e avaliação contínua que possibilitou realizar ajustes de modo que os efeitos reais produzidos fossem consonantes com os objetivos traçados que impactou o público, sobretudo na ampliação da capacidade comunicacional e no estímulo ao desenvolvimento da tomada de consciência crítica, destacado o estímulo ao desenvolvimento de habilidades convergentes a demanda do mercado de trabalho considerando os aspectos de colaboração e competitividade, resultado do trabalho social articulado.

Fonte: Elaborado pela autora com base em avaliação de atividade do Programa Acessuas, Franca (2020).

Os dados da avaliação de atividade apresentada a seguir se refere ao período posterior ao início do processo de implementação do Acessuas avaliado.

AValiação 2 – Programa Acessuas Trabalho / Período 2022-2023

Público-alvo: grupo de pessoas com idade entre 20 e 53 anos – participantes/ concluintes do ciclo de oficinas do Acessuas.

Perfil dos usuários participantes:

Principais perfis Socio-Familiar e Educativo identificados: 03 mulheres com filhos pequenos; 02 participantes homens com queixa de baixa expectativa de empregabilidade observada condição de egresso de sistema prisional; 02 participantes mulheres com idade acima de 45 anos e/ou acesso ao trabalho após longo período de afastamento; 01 participante mulher jovem de 20 anos com dificuldade frente a exigência de qualificação profissional, associada ao cuidado de familiar com doença grave (levantamento restrito aos participantes que responderam o questionário do instrumental 4).

Instrumentais técnicos de qualificação para uso Acessuas Trabalho

Anexo 1: Instrumental 1 – Informações do Grupo;

Anexo 2: Instrumental 2 – Plano Individual de Inclusão no Mundo do Trabalho;

Anexo 3: Instrumental 3 – Ficha do Participante;

Anexo 4: Instrumental 4 – Ficha de Avaliação.

Comentário: verificou-se que houve dificuldade em relação à aplicação dos instrumentais, em parte, devido à extensão do material em detrimento do número de participantes e a delimitação do tempo de aplicação. Assim: alcançou-se a aplicação parcial dos instrumentais aos 16 participantes concluintes do ciclo de oficinas - projeto-piloto; para os quais foi possível a aplicação completa do: Instrumentais 01: Informações do Grupo, Instrumental 03: Ficha do Participante; e Instrumental 04: Avaliação (coletiva). A aplicação do Instrumental 2/

Bloco 2: Plano Individual de Inclusão no mundo do trabalho - foi problemática porque envolvia a disponibilidade de articuladores para participar da ação não havendo a priorização desta etapa do processo. A realização da tarefa se mostrou inviável no contexto do Acessuas em parte devido a filiação e o vínculo preestabelecidos dos participantes com o CRAS/ CREAS. Sendo assim, foram levantados dados de 03 participantes - Blocos n ° 02 03 e 04 com apoio dos mencionados articuladores; e de outros 03 participantes que cooperaram para o preenchimento completo do instrumental n° 02, sendo este realizado junto ao Acessuas diretamente. Identificou-se não ter sido possível desenvolver os Planos Individuais de Inclusão no Mundo do Trabalho - visando a construção do Projeto Profissional, porque não foram devidamente registrados; quanto ao planejamento do percurso do usuário, verificou-se a indisponibilidade de parte do grupo dos usuários para participar da ação de monitoramento.
Indicadores - procedimentos metodológicos, - recursos humanos, - gerenciamento de recursos, - avaliação e monitoramento.
Participação e Mobilização - Grupo Inicial: 30 pessoas (27 mulheres e 3 homens). Grupo Concluinte: 16 pessoas (14 mulheres e 2 homens) representando 52% do grupo inicial. Participantes vinculados às proteções sociais PSB/PSE da política de assistência social do município de Franca articulando com o Acessuas Trabalho e o Programa de transferência de renda 'Renda Franca'. A gestão da PSB em conjunto com a PSE criaram condições para que a ação ocorresse mediante a articulação setorial com os setores estratégicos visando o apoio no processo de implementação, a definição do trabalho em rede, a criação de condição para a participação dos facilitadores e usuários, realização de orientações e repasse de informações, além da distribuição de tarefas.
Justificativa - Situações de vulnerabilidade e exclusão social vivenciada por usuários da política de assistência social que podem limitar ou impedir o acesso ao mundo do trabalho, “ mesmo quando há vagas disponíveis justificam as ações de promoção da integração ao mundo do trabalho”.
Procedimentos metodológicos Identificou-se que a ação teve duração de 04 meses – que correspondia aos meses de abril a julho de 2023, período em que ocorreram os registros desta ação coletiva do Acessuas. A metodologia da ação observada consistiu na realização de 07 (sete) encontros com duração média de 2h00 cada um, com periodicidade quinzenal – conforme a disponibilidade dos participantes; sendo contabilizada a carga horária total de 14 horas dirigida ao atendimento de um grupo de 30 participantes inicialmente; contando com a participação de 12 articuladores de referência dos usuários vinculados as unidades de CRAS/ PSB e CREAS/ PSE, pois havia uma proposta de promover o aumento da capilaridade do Acessuas de modo a atender um número maior de participantes (até 150) nas unidades estatais de forma concomitantemente e com a orientação do Acessuas, posteriormente. Sendo assim, houve durante o ciclo de oficinas um processo paralelo de qualificação da oferta, envolvendo todos os articuladores das proteções. A ação envolveu representantes da secretaria de desenvolvimento de Franca - Posto de Atendimento do Trabalhador – PAT e a Escola Municipal Profissionalizante Caminho para o Emprego. O planejamento de toda a ação foi realizado conjuntamente e a

operacionalização se deu de forma cooperativa, deste modo 02 (dois) encontros foram promovidos pela secretaria de desenvolvimento, sendo desenvolvidos assuntos relativos a dinâmica do mundo do trabalho; 04 (quatro) encontros foram desenvolvidos por articuladores trabalhadores das Proteções PSB e PSE que se voluntariaram a desenvolver os temas: Comunicação; Identidade; Habilidades e Projeto Profissional. A atividade de Vivência Profissional – cuja programação foi definida coletivamente consistiu em uma visita monitorada do grupo à UNESP e a FATEC – oportunizou o conhecimento da universidade / instituição de ensino como ‘espaços corporativos’, ampliando o conhecimento dos participantes sobre esta realidade, visava a construção do plano de metas futuro dos usuários participantes, o qual, entretanto, não se efetivou devido a descontinuidade desta ação e da participação na ação de monitoramento. A estratégia revelou um efeito motivacional, a partir do qual se pode observar uma mobilização à continuidade e o retorno dos estudos escolares, refletindo o investimento no seu processo de aprendizagem a partir daquela ‘vivência profissional’. A avaliação continuada referenciada ao instrumental 4 – Ficha de avaliação dos participantes possibilitou a realização de ajustes técnicos durante o processo, especificamente: a utilização de materiais, equipamentos e locais adequados como vídeos/áudios/ espaços. A avaliação final ficou a cargo do Acessuas e possibilitou verificar que a ação integradora de usuários das diferentes unidades dos CRAS e CREAS favoreceu a comunicação dos usuários participantes e a ampliação do conhecimento do grupo acerca da realidade da política de assistência social favorecendo a sua ressignificação; sobretudo em relação à primazia dos benefícios socioassistenciais em detrimento das outras ofertas da Assistência Social, discussão contínua entre os participantes devido ao cancelamento do Programa Renda Franca no término da ação que provocou inseguranças quanto ao recebimento do benefício assistencial pleiteado, após o cumprimento do critério de condicionalidade da frequência no ciclo de oficinas.

Recursos Humanos

O quadro profissional no mencionado período contava com 01 técnico nível superior - psicóloga social servidora da própria gestão municipal. Contou com a cooperação de 12 articuladores assistentes sociais, psicólogos (as) e orientadores sociais servidores da gestão municipal e trabalhadores dos CRAS/ CREAS.

Recursos Financeiros:

- Cofinanciamento Federal (não há informação na avaliação)

Monitoramento do percurso e avaliação

Refere-se aos dados das três etapas do processo de monitoramento, ação desenvolvida através de contatos telefônicos com periodicidade mensal após o encerramento do ciclo de oficinas - Utilização do instrumental 2/ Bloco 9 de avaliação do programa Acessuas. Foram utilizados dados adicionais obtidos junto a Plataforma do GESUAS. Na primeira etapa, buscou-se identificar as especificidades do público atendido e dos territórios; reconhecendo as potencialidades e as vulnerabilidades individuais e coletivas, visando a construção de estratégias de enfrentamento. Na segunda etapa foram realizados encaminhamentos setoriais e para políticas de saúde e educação. Na última etapa se verificou o esvaziamento do grupo por desistência da maioria dos participantes.

Método de avaliação

a) Da análise documental

- Plano de trabalho do programa Acessuas do período ano 2022;
- Relatórios periódicos 2022-2023;

- listas de frequência dos participantes - Acessuas e PAT;
- Plataforma do GESUAS.
- Referenciais técnicos do Programa Acessuas trabalho/ MDS (ano 2021);
- Plano Municipal de Assistência Social de Franca / Exercício 2018-2021.

b) Observação participante

Indicadores de resultados

Nota-se que a ação possibilitou identificar as principais barreiras de acesso a formação e ao trabalho dos participantes: a) 04 usuários indicaram as barreiras cognitivas e de aprendizagem: destacando-se defasagem visual importante; transtorno do déficit de Atenção/ TDAH diagnosticado; doença degenerativa do sistema nervoso central e um relato de problema de grave aprendizagem que acomete várias gerações da mesma família; b) 04 relatos de situações de violências com destaque à violência contra a mulher – Manifestadas neste grupo durante o ciclo de oficinas. Situações devidamente encaminhadas pelas unidades protetivas. c) 02 pessoas informaram que assumem o cuidado de familiares em situações especiais e a lide doméstica, o qual condiciona a sua experiência profissional formal devido à disponibilidade, parecendo haver uma “adaptabilidade ao trabalho informal”. Outros casos relacionados ainda ao estigma social; ao encarceramento; as barreiras de acesso decorrentes do momento pandêmico; a privação habitacional/ acessibilidade: ausência de habitação ou localidade; dentre outras identificações que resultaram nos encaminhamentos e na produção do conhecimento. Considerou-se ainda, os resultados motivacionais.

Fonte: Elaborado pela autora com base em avaliação de atividade do Programa Acessuas, Franca (2023).

Elementos de análise

A análise avaliativa observou o estágio inicial do processo de implementação da política analisada - comparada a etapa anterior - quando da investigação científica realizada e considera os elementos de análise: Avaliação do Processo de Implementação, Critérios de Análise, Demanda Social.

Dentro do recorte temporal do estudo a partir da análise dos seus subprocessos foi possível apreender do processo de implementação em geral:

a) **Sistema Gerencial e Decisório:** Verificou-se, a partir do comparativo a mudança ocorrida entre os dois processos: A avaliação 2 deflagrou que a gestão das proteções sociais PSB/PSE, a qual o Acessuas está referenciado, criou condições para que a ação ocorresse mediante a articulação setorial com os setores estratégicos, visando o apoio no processo de implementação, a definição do trabalho em rede, a criação de condição para a participação dos facilitadores e usuários, realização de orientações e repasse de informações, além da distribuição de tarefas. A avaliação 1 não apontou dados específicos neste quesito, mas, permitiu pressupor que o processo decisório que envolveu a contratação do serviço de

instituição educacional para realizar a atividade, bem como a realização da mobilização do público tenha ficado a cargo da equipe técnica do Acessuas em articulação com as coordenadoras dos CRAS.

b) **Processo de divulgação e informação:** Não foram identificados dados acerca deste processo referente a atividade-meio. Relativo à atividade-fim, a avaliação 1 apontou uma preocupação formativa que envolvia um processo de construção de conhecimento acerca do acesso ao mundo do trabalho, através do repasse de informações, discussões e vivências. Apontou também uma questão relacionada ao conhecimento insuficiente da população acerca das ofertas do SUAS, notadamente relacionada a primazia dos benefícios socioassistenciais. A avaliação 2 contém apontamentos sobre uma priorização do processo informativo e comunicacional dos participantes, destacado dentre outros impactos verificados, a ampliação do conhecimento do grupo acerca da realidade da política de assistência social e do SUAS e as suas ofertas através de processos de divulgação e informação.

c) **Sistema de seleção, sistema de capacitação:** Verificou-se no processo de implementação o investimento em capacitação através da atualização de orientações técnicas, o aprimoramento do Acessuas obteve na fase inicial o respaldo da Escola de Desenvolvimento do Estado de São Paulo – EDESP e a Secretaria de Desenvolvimento Social/ SEDS em articulação com o Programa Impulsiona SP: Caminhos para a elaboração do Plano Municipal de Inclusão Produtiva no ano de 2022 neste processo e a intervenção da Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo - DRADS Franca nas reuniões técnica do Programa ACESSUAS junto à Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado.

d) **Sistema logístico e operacional:** Há informação sobre a atividade-meio que aponta para uma reorientação metodológica e para o planejamento conjunto, visando ações articuladas e de cooperação, proposta que visava a capacitação técnica e um ‘aumento de capilarização’ e a identificação da demanda social específica. Da atividade-fim se destacou na avaliação 2 a necessidade de investimento em capacitação e recursos humanos (composição de equipe), visando o processo de implementação; na avaliação 1 revelou-se a definição pela contratação de uma instituição educacional parceira para realizar o ciclo de oficinas, a oferta de transporte visando a acessibilidade do público a atividade ofertada.

e) **Processo de monitoramento e avaliação internos:** Ambas as avaliações 1 e 2 apontaram para a realização do monitoramento e da avaliação contínua como indicador de resultados da atividade-fim, sendo que na avaliação 1 havia a menção a um processo de avaliação realizado por trabalhadores (as) do SUAS utilizando como meios de verificação as técnicas de análise documental, estudo técnico e observação (dados não acessíveis), sendo que a avaliação formativa que subsidiou este estudo foi realizada pela instituição educacional contratada naquela ocasião. A avaliação 2 apontou para um processo de avaliação subsidiado pelo uso de instrumentais técnicos específicos referenciados nas recomendações técnicas do programa, destacou os problemas enfrentados na realização do monitoramento relacionados ao gerenciamento das aplicações dos novos instrumentais, logo, na apreensão de informações necessárias ao desenvolvimento do processo como um todo; por outro lado, verificou-se que a descontinuidade da participação no processo de monitoramento devido a indisponibilidade de parte do grupo dos usuários contribuiu para a obtenção de dados superficiais.

CrITÉRIOS de Análise

É útil salientar que os critérios de análise devem ser definidos a partir do modelo de gestão analisado, sendo que o modelo gerencial burocrático é o modelo adotado pela administração no capitalismo. Foram elencados nesta análise os critérios:

a) **CrITÉrio de economicidade:** Referente aos recursos humanos a avaliação 1 aponta a adequação do quadro em relação aos parâmetros previsto na NOB-RH para municípios do porte da cidade de Franca. A avaliação 2 aponta para a necessidade de adequação de quadro funcional, visando o alcance das metas qualitativas e quantitativas. Sobre os recursos financeiros disponíveis há provisão do governo federal para o cofinanciamento com gestão tripartite, sendo que o parâmetro quantitativo atual para o município de Franca é a meta de 200 usuários atendidos. A informação do investimento e dos custos não conta nas avaliações analisadas.

Neste sentido, o estudo identificou a recomendação de que a gestão em recursos humanos - especialmente sobre a atribuição da rede socioassistencial - participe no debate sobre as desigualdades sociais, pois favorece o reconhecimento das alternativas de enfrentamento do problema.

b) **Eficiência e eficácia:** Considerou-se o impacto da ação, ou seja, os resultados alcançados em relação à meta estabelecida, observando as possíveis rotinas, método e processo social

colocados em prática. Acerca do planejamento se identificou: na avaliação 1 foi apontada a necessidade de se realizar alterações no planejamento inicial, cumprindo parcialmente a proposta por meio de adaptações das atividades devido aos obstáculos criados na pandemia do COVID-19. Identifica-se que a interrupção do programa em decorrência da crise epidemiológica pelo período de 18 meses é uma das razões pelas quais que os resultados não foram inteiramente alcançados em relação ao desenvolvimento das ações. Considerou-se, entretanto, que a meta quantitativa proposta foi alcançada ao longo do processo, mediante ajustes técnicos, e as discussões pedagógicas apontam elementos importantes acerca dimensão educativa do trabalho social. A avaliação 2 revelou a realização do planejamento conjunto envolvendo os articuladores do Acessuas e dos CRAS E CREAS que possibilitou o desenvolvimento das ações de modo cooperativo. Porém, o planejamento de ações específicas que envolvia a participação dos usuários se revelou insatisfatório em parte devido a indisponibilidade destes para participar de etapa subsequente do processo e em parte por falha na utilização do instrumental, questão reveladora da necessidade de capacitação e recursos humanos. Ainda que os dados sejam incipientes dada a fase inicial da implementação, comparando os dois processos se nota que houve uma mudança de procedimento em relação ao planejamento da oferta e o desenvolvimento das ações, mas, os resultados não foram inteiramente alcançados em relação à meta estabelecida, neste caso devido a questões relacionadas à operacionalização e a participação dos usuários. Porém, a ação apresenta dados relevantes que possibilitam dimensionar a demanda social enquanto barreiras de acesso à formação e ao trabalho que poderão subsidiar os processos futuros. Problematicou-se entretanto, os planejamentos de gestão nos moldes burocráticos pela tendência de privilegiar a lógica do mercado em detrimento dos direitos sociais.

c) Equidade na distribuição dos benefícios entre destinatários da política pública: A proposta do aprimoramento do Acessuas previa a equidade social, especialmente quando prioriza pessoas em condições de maior vulnerabilidade social vislumbrando a garantia de direitos, tendo sido observada uma mudança do perfil do público prioritário que reorienta tecnicamente o programa. Particularmente, sobre a avaliação 2 se identificou uma questão relacionada à distribuição de benefícios socioassistencial associada à participação nas atividades do programa (condicionalidade). Observou-se que o cancelamento da articulação com o programa de benefícios produziu insegurança entre os destinatários da política pública, representando uma possível falha na distribuição, e ainda que tais usuários tenham sido atendidos por outra oferta, a questão deve ser apontada visando à reformulação da proposta de

ação ou dos objetivos mal traçados. O problema poderia ser interpretado também como uma possível expressão do jogo de forças políticas mediante interesses distintos.

São pressupostos, ainda, a influência de fatores internos e externos das instituições envolvidas, os apoios e resistências e as relações de poder que participam dos processos de desenvolvimento de uma política pública que não foram particularmente abordados nesta etapa do estudo pela ausência de dados que subsidiassem a análise.

Porém, sabe-se que desde os seus primórdios a política social procurou administrar as expressões sociais no contexto da sociedade capitalista sob a ordem monopólica conformada com um sistema de consensos para mediar interesses sociais distintos.

Neste sentido se questiona também as condições objetivas para atender o compromisso ético das profissões; além disto, considerada a contradição ao respaldar planos de gestão de política social do modelo burocrático - que originalmente tende a primar pelos interesses econômicos na ordem do capital; questiona a administração de políticas sociais quanto à parte alienada do próprio trabalho social quando intenciona ações que visam participar da dimensão econômica, muitas vezes, deixando de defender os interesses da classe trabalhadora a que se propõe.

Trata-se de relações atravessadas por contradições que tendem aos confrontos e conflitos que produzem tensionamentos, muitas vezes, induzindo as políticas públicas sociais à defesa de interesses opostos; questões, estas, implicam a gestão do trabalho social orientado para os interesses coletivos dentro de espaços democráticos.

Demanda Social: Desemprego e exclusão produtiva

Compreende-se que a demanda social se refere à necessidade apresentada pelos usuários à política pública social. O estudo pretendeu compreender quais as principais expressões desta demanda e como se manifesta no contexto do Acessuas mediante a hipótese de sua determinação em relação ao andamento do programa, especialmente no processo de implementação.

Retomando o quadro 3 (p. 50) se pode identificar a mudança significativa de enfoque do público da Política de Assistência Social no contexto do Acessuas, refletindo as novas características do mundo do trabalho devido a mudanças do trabalho na contemporaneidade,

expressando as novas expressões da questão social. A mudança permite supor que há atravessamentos sobre novos grupos vulneráveis, particularmente sobre o grupo prioritário, no quesito desemprego e exclusão social, razão que implicaria a política social a realizar alterações necessárias, como a que está sendo proposta para o ACESSUAS TRABALHO, dentre outras razões.

Sabe-se que há questionamentos sobre efetividade da base jurídica-institucional em relação à dimensão política do ACESSUAS, conforme explicitado acima, porém, considera-se que há falhas das avaliações de caráter jurídico, especialmente quando menospreza análises de sua efetividade social, ou seja, de análise que considere não apenas o resultado das metas quantitativas alcançadas em relação ao seu investimento econômico, mas também os resultados qualitativos que representa o impacto relacionado a mudança social esperada.

Análise comparativa

Os dados levantados acerca da demanda social revelaram as principais barreiras de acesso à formação e trabalho na cidade de Franca:

- Cuidadores de familiares em situações especiais e a vida doméstica, o qual condiciona a sua experiência profissional formal devido à disponibilidade, havendo uma melhor “adaptação ao trabalho informal”.
- Barreiras cognitivas e de aprendizagem: rebaixamento visual, transtorno do déficit de Atenção/ TDAH; doença degenerativa do SNC e déficit cognitivo e de aprendizagem geracional;
- Barreiras relacionadas a violências: violência urbana e violência contra a mulher;
- Estigma social: relacionado ao encarceramento;
- Barreiras relacionadas ao momento pandêmico que refletiu no aumento de desalentados com o agravamento da situação do trabalho no Brasil.
- Barreira habitacional: ausência de habitação, precariedade ou acessibilidade da localidade, dentre outras.

Observados ainda, os principais perfis:

- Mulher com baixa escolaridade, mãe com criança pequena, mulher chefe de família (envolve diferenças de classe, gênero e raça implicadas as relações de trabalho) pessoas

geralmente com baixa qualificação profissional, pessoas negras, jovens aprendizes que buscavam um incentivo financeiro e o primeiro emprego sem possuir experiência profissional; pessoas da comunidade LGBTQI+; desempregados acima dos 50 anos; desalentados (momento pandêmico); enquanto demandas sociais à política de assistência social.

A respeito do resultado produzido pelo programa capaz de produzir mudanças sociais foi apontado na avaliação 1 o efeito positivo da ação como forma de instrumentalizar os usuários no enfrentamento das vulnerabilidades sociais, consideraram-se os aspectos de mudanças atitudinais, a participação social e colaboração também foram apontados enquanto impacto positivo da ação. Mencionada, ainda, a realização de ajustes técnicos durante o processo que favoreceram o alcance dos objetivos no sentido do desenvolvimento de habilidades comunicacionais e profissionais.

Na avaliação 2 foram apontados como resultados o desenvolvimento de habilidades comunicacionais e de convivência e a ampliação de conhecimentos sobre a Política de Assistência Social, através do repasse de informações e o desenvolvimento de temas relacionados ao acesso ao mundo do trabalho como: comunicação; identidade; habilidades, projeto profissional e vivências motivacionais, desdobrando-se deste processo o levantamento de informações acerca das principais demandas sociais relacionadas ao acesso a formação e ao trabalho dos participantes, antevendo o processo e os subprocessos do aprimoramento do programa.

Verificou-se deste lugar, pois, a complexidade acerca das barreiras de acesso ao trabalho e formação do público da Política de Assistência Social, quando da violação de direitos sociais, entrelaçada a situações contingências limitadoras efetivas (crônicas) que caracterizam os quadros de vulnerabilidade social perpassada pelo desemprego.

Por outro lado se compreende as formas excludentes e os perfis excluídos, enquanto forma negada de contratação da “força de trabalho” no contexto do capitalismo que caracteriza o desemprego estrutural.

Em sentido amplo se compreende que o aumento da taxa de desocupação e o aumento do desemprego formal representam a desproteção do trabalho que se transforma em demandas sociais e se desdobra em requisições à Política de Assistência Social, sendo que os ciclos de reprodução de desigualdades e exclusão social vêm representando um dos maiores enfrentamentos da Política de Assistência Social também na cidade de Franca.

Síntese interpretativa

A análise de conteúdo possibilitou identificar, inicialmente, que as informações contidas nas avaliações analisadas se constituíram a partir da dimensão técnica-operativa, deste modo não se definia os processos das atividades nitidamente enquanto atividade-fim e atividade-meio (finalidade administrativa e os meios empregados para entregar a oferta para a população). Deste modo, houve, durante o processo de análise, a tentativa de separar as informações contidas nas avaliações em unidades analíticas - conforme observada a ocorrência das distintas atividades, compreendendo que, o ideal fosse, talvez, realizar duas análises dos processos de atividades (meio e fim) implicadas a implementação do Acessuas.

Posto isto, a análise avaliativa permite afirmar, a partir da comparação dos dois processos, que houve mudanças metodológicas e práticas significativas, que envolveu a priorização dos processos de informação, que incluíam conteúdos acerca da Política de Assistência Social e do SUAS, demonstrada a superação neste quesito em relação ao período anterior ao aprimoramento.

Verificou-se que a participação da gestão da política de proteção social foi determinante no processo de mudança, que, refletiu nos resultados produzidos, especialmente para a “efetividade social” da proposta que integrava os resultados de metas qualitativas e os resultados quantitativos, observados os critérios da economicidade.

Na perspectiva metodológica, observou-se uma mudança do perfil do público prioritário que reorienta tecnicamente o programa em resposta as novas expressões da questão social. A mudança permite supor que estão surgindo novos grupos vulneráveis que se encontram em situação de desemprego e exclusão social, as quais refletem nas mudanças da Política Social. A priorização das pessoas em condições de maior vulnerabilidade social pressupõe a adoção do princípio de equidade social.

Os dados do estudo apontam que dentre os perfis do público da Política de Assistência Social, destaca-se o público feminino em situação de desemprego e/ou exclusão produtiva, na condição de trabalho informal, enfrentando precárias condições de vida e trabalho na atualidade.

Em relação à demanda social se identificou os resultados da atividade-fim: o desenvolvimento de habilidades comunicacionais e de convivência e a ampliação de

conhecimentos através de vivências, do repasse de informações e o desenvolvimentos de temas relacionados ao acesso ao mundo do trabalho.

Como resultado da atividade-meio foi apontado o processo o levantamento de informações específicas acerca das demandas sociais apresentadas à Política de Assistência Social, reconhecida a complexidade das barreiras de acesso ao trabalho e formação do seu público, deflagradas situações contingências que se entrelaçadas a outras condições limitadoras efetivas que caracterizam os quadros de vulnerabilidade social perpassada pelo desemprego - compreendido pelas formas excludentes e os perfis excluídos, enquanto forma negada de contratação da “força de trabalho” no contexto do capitalismo que caracteriza o desemprego estrutural.

Demandas sociais interpretadas como aspecto de desproteção social do trabalho, identificado que os ciclos de reprodução de desigualdades e exclusão social vêm representando um dos maiores enfrentamentos da Política de Assistência Social também na cidade de Franca.

Destacou-se do processo, a oferta de subsídios técnicos relacionados à capacitação no processo de implementação, considerados fundamentais para o processo de mudança iniciado. Embora tenha sido manifestada a necessidade de investimento em novas estratégias de capacitação e recursos humanos (composição de equipe).

Vale destacar que o processo de monitoramento e avaliação se traduziu como aparato técnico usado nos dois processos analisados enquanto indicador de resultados da atividade-fim; sendo que no processo atual se apontou dificuldades técnicas enfrentadas na realização do monitoramento, em relação ao uso de novos instrumentais e quando da indisponibilidade de participação dos usuários ao longo do processo.

Os recursos humanos determinam a economicidade e a eficiência⁷ na perspectiva do processo gerencial e determina os resultados na medida da compatibilidade do investimento também disponível, sendo recomendado que a gestão de recursos humanos sobre a atribuição da rede socioassistencial participe no debate sobre as desigualdades sociais no mundo do trabalho como alternativas de enfrentamento.

⁷ O questionamento acerca dos critérios gerenciais de eficiência e eficácia aponta para a ênfase que se dá sobre o alcance do resultado em relação a meta estabelecida e a exclusiva satisfação do usuário; menosprezando aspectos de economicidade, os recursos humanos, a precarização do trabalho e os parâmetros avaliativos para a efetivação de direitos sociais.

No caso analisado se verificou também, a mudança de procedimento em que se propôs o planejamento conjunto e o desenvolvimento das ações de forma colaborativa que indica haver um movimento contínuo direcionado ao processo de implementação, especialmente apoiado nesta estratégia. Verifica-se que, de fato, o planejamento tem sido considerado como uma ferramenta fundamental na perspectiva gerencial porque garante a previsibilidade e o controle; porém, recomenda-se que no contexto da política social ele deve dialogar com a operacionalização e com a ‘realidade vivida’. Argumento que revela assertividade desta mudança observada. Aponta-se, nesta direção, que a finalidade meramente administrativa deve ser questionada quando tende a perpetuar as desigualdades sociais.

Questionou-se, pois, neste estudo, as condições objetivas para atender o compromisso ético das profissões; na defesa dos interesses da classe trabalhadora e visando promover a garantia de direitos, frente à contradição de desenvolver o planejamento da gestão de política social do modelo burocrático – sabendo que o trabalho social é orientado para os interesses coletivos dentro de espaços democráticos.

Considera-se que a proposta é capaz de gerar resultados compatíveis com o investimento, os recursos humanos disponíveis e a participação dos usuários, sendo mais próximos das metas estabelecidas à medida que realize ajustes técnicos, da base normativa e em relação às recomendações acerca dos processos de implementação. Identificou-se em relação à demanda social que muitos participantes se encontram a margem das oportunidades, havendo uma adaptação ao trabalho informal, deste modo, muitas pessoas não possuem carteira assinada, e não tem os direitos sociais garantidos, sendo deflagradas barreiras de acesso ao trabalho relacionadas a questão de saúde, de violências urbana e violência contra a mulher; ao estigma social, a privação habitacional, aos impedimentos relacionados a desigualdade de gênero e de classe implicadas as relações de trabalho, inclusive a indisponibilidade de mulheres para o trabalho devido aos cuidados com filhos pequenos, por exemplo. Considera-se que o papel da Política de Assistência Social de promover o acesso ao mundo do trabalho é relevante e os resultados apontam que as ações do Acessuas são significativas para instrumentalizar as pessoas para o acesso ao trabalho, mas há dúvidas sobre o direcionamento do papel da política social neste afã por se reconhecer a necessidade de atenções e apoios antes da integração ao trabalho propriamente dita. Além disto, se verifica a necessidade de adequação de recursos humanos e da participação no diálogo sobre as desigualdades sociais visando o enfrentamento do problema.

A análise apontou, ainda, que se tratava de um processo de implementação em estágio inicial, requerendo tempo necessário para definições decorrentes das transições dos subprocessos da implementação, até a obtenção dos resultados mais conclusivos.

Em linhas gerais, a análise do Programa possibilitou compreender:

- a realidade dinâmica no contexto do Programa Acessuas que revela um processo de mudança social – em especial na realidade contemporânea do trabalho - requerendo adaptações à política social,
- a relação do estado e da economia na busca de resolução das crises do sistema que impactaram a sociedade em diversos momentos históricos e a responsabilização do Estado mínimo pela questão social,
- Conflitos de interesses existentes na sociedade de classes, perpassados pelas relações econômicas, políticas e sociais que atravessam as decisões da administração mediante a requisição estatal e a demanda social.

Relativo à demanda social, indica-se um estudo mais aprofundado para realizar o diagnóstico das necessidades da população com base em indicadores sociais para orientar a construção de ações inovadoras pela política social, visando o enfrentamento do problema do desemprego que é um problema estrutural no contexto da sociedade capitalista na contemporaneidade.

Tendo o estudo revelado dados relacionados à desigualdade de social enfrentada no contexto da política pública social relativos a discriminação de gênero, trataremos do tema a seguir.

Mulher e Trabalho

Os dados da análise avaliativa revelaram que no contexto do Acessuas em Franca o perfil da mulher se destaca dentre os perfis do público geral, relacionando o desemprego e a precarização devido às condições de trabalho particularmente da mulher na atualidade. Dados obtidos através do Acessuas junto à PSB no ano de 2022 revelaram sobre o desemprego e a exclusão produtiva no contexto da Política de Assistência Social no município de Franca o principal perfil do público usuário:

- Mulher com baixa escolaridade, mulher com filhos - geralmente crianças pequenas, chefe de família, com baixa qualificação profissional; mulheres com idade acima de 45 anos e/ou acesso ao trabalho após longo período de afastamento; mulher jovem com dificuldade relacionada à exigência do mundo trabalho e a qualificação profissional; mulheres responsáveis por cuidado de familiares e lide doméstica - reconhecida a complexidade da problemática que relaciona tanto situações contingências, quanto condições limitadoras crônicas, como pode ser a condição das mulheres pobres, no enfrentamento das violência contra a mulher.

Ressalta-se que 90% do público usuário participante das ações do Programa no ano de 2022 foram representados por mulheres.

É importante destacar também, os dados do levantamento realizado acerca do Trabalho Infantil como um problema correlato a ser enfrentado, observando-se a necessidade de conhecimento sobre as principais formas de trabalho precoce, já que se caracteriza historicamente atrelado ao trabalho da mulher.

Em sentido amplo, os estudos apontam que há particularidades que distinguem o trabalho do homem e da mulher no mundo do trabalho e no contexto brasileiro, este tem sido marcado pela desigualdade de gênero. Tal desigualdade é determinada por experiências discriminatórias no trabalho precarizado, tanto quanto ante o desemprego que se desdobra em demandas sociais, muitas vezes, encaminhado à Política de Assistência Social.

De fato, o caderno de orientações técnicas do Acessuas apresentou um estudo brasileiro recente que revelava dados sobre o recorte da discriminação racial relacionado a desvantagens de acesso à direitos e proteção do trabalho em determinados o grupos de mulheres.

A questão remete a reprodução das desigualdades sociais relacionadas à discriminação de gênero, raça e o enfrentamento destes ciclos de reprodução no contexto da política social e a condição limitada do acesso a outras políticas - como a de saúde e do direito do trabalhador - pela política pública social no contexto brasileiro.

No tocante ao trabalho da mulher no contexto brasileiro, vê-se, pois, que a questão remete à desigualdade de gênero. Na perspectiva histórica são identificados o preconceito e o desrespeito à condição física da mulher no contexto do mercado do trabalho masculino.

Há também a crítica acerca da falta do reconhecimento da participação e da força da mulher ao longo do processo histórico de formação e desenvolvimento da sociedade brasileira

– caracterizado por períodos de exclusão e negação do direito da mulher ao estudo e ao trabalho.

Calil (2000, p. 4) afirma que o direito do trabalho da mulher no Brasil se caracterizou por períodos de:

- 1) Proibição da mulher ao trabalho e proteção da mulher no trabalho excluída da legislação e inclusão com restrições;
- 2) Proteção e promoção de igualdade;
- 3) Direito promocional.

Calil (2000, p. 6) aponta que na Constituição de 1824 a existência das mulheres foi desconsiderada (período marcado pelo escravismo), sendo negado a elas o direito de estudar e de votar. Neste momento histórico o papel da mulher era de mãe e trabalhadora doméstica no seu espaço privado de vida, sendo quase que totalmente restrita a sua participação social. E as relações eram mantidas por mecanismos psicológicos de dominação do homem sobre a mulher – atitudes fora do padrão da época eram tratadas como “escândalo”.

Naquele momento histórico as mulheres ricas eram autorizadas a gerenciar o trabalho doméstico das mulheres pobres, geralmente lavadeiras. As mulheres pobres eram permitidas ainda atividades como: comercialização de doces por encomenda, bordados, dentre outras, mas se sabe que as vendas costumavam ser escondidas, pois, havia proibições e preconceito acerca de mulheres que ganhavam dinheiro. As mulheres escravizadas geralmente trabalhavam na roça (Falci, 2004, 249-250 apud Calil, 2020, p.8).

Sobre o mesmo período histórico a obra literária de Austin (1775-1817) mostra as representações femininas que refletiam estas e outras restrições e impedimentos sociais da mulher do século XIX na Inglaterra. Retrata a condição de mulheres enfrentando um contexto social altamente estratificado, onde a busca pela posição social da sociedade europeia se definia pelo casamento, visando à manutenção da posição social na classe.

Calil (2020, p. 9-10) afirma que com o advento da Segunda Revolução Industrial conhecida como Revolução Científico-Tecnológica (1850-1870) período marcado pelo fim da escravidão, houve o aumento do trabalho assalariado e a definição de planos de modernização que produziu a necessidade de uma legislação do trabalho alvo das relações de trabalho urbano/ industrial conflitivas.

[...] podemos dizer que o surgimento do direito social nos diversos países corresponde a necessidade que as relações de trabalho e emprego têm de serem solucionadas para dirimir conflitos sociais ou afastar a possibilidade de surgimento desses conflitos (Calil, 2000, p.12).

Porém, adotaram-se no Brasil políticas em desuso e arcaicas advindas dos países centrais – ideia de um Estado Mínimo – para a intervenção do Estado em um regime de monarquia com aplicação do modelo liberal nas relações de trabalho. As condições de trabalho eram aviltantes no início da industrialização no Brasil decorrendo destas, inúmeros conflitos - devidos aos salários baixos, jornada de trabalho de até 18 horas, de acidentes de trabalho e pela ausência de planos de aposentadoria.

[...] A necessidade da força na execução de serviços; no princípio da industrialização era essencial, o que limitava os trabalhos em fábricas a homens, devido a sua força física, mas com a descoberta de novas tecnologias mecânicas e barateamento das mais diversas máquinas – que as tornou acessíveis à grande maioria dos industriais, esta deixa de ser um requisito, o que abre as portas das fábricas as mulheres e menores, que por sua condição inferior percebiam salários insignificamente inferiores aos pagos aos homens adultos (Calil, 2000, p.16).

Houve um processo de formação da classe trabalhadora pela classe burguesa com o ensino de valores e comportamentos característicos da sociabilidade no estágio do capitalismo industrial, período marcado pela disciplinarização do espaço e do tempo de trabalho e da vida em geral. O processo de urbanização e modernização foi caracterizado pela higienização das cidades; houve o êxodo da população para áreas centrais próximo ao mercado de trabalho.

Neste mesmo período marcado pela manutenção de posição nas classes sociais as elites tentavam influenciar as classes populares:

[...] A organização familiar dos populares assumia uma multiplicidade de forma, sendo inúmeras as famílias chefiadas por mulheres sós. Isso se devia não apenas as dificuldades econômicas, mas igualmente as normas e valores diversos, próprios da cultura popular. A implantação dos moldes da família burguesa entre os trabalhadores era encarada como essencial, visto que no regime capitalista que então se instaurava, com a supressão do escravismo, o culto da reprodução do trabalho era calculado considerando como certas a contribuição invisível, não remunerada, do trabalho doméstico das mulheres (Calil, 2000, p.18).

Segundo Calil (2017, p.18) as mulheres pobres trabalhadoras sofriam o duplo preconceito relacionado à subalternidade e a desvalorização do seu trabalho:

- a) Por ditames sociais da época: o lugar da mulher era em casa cuidando dos filhos, esperando o marido;
- b) Porque trabalhava e seu trabalho valia menos; ou seja, por ser mulher.

Porém, no início da industrialização do país nos anos de 1894, a mão de obra feminina equivalia a 67% na indústria têxtil. Em 1901 no Estado de São Paulo 49% do operariado trabalhava na indústria têxtil; 23% representava o número de crianças trabalhadoras. Somando o número de mulheres e crianças o percentual era de 73%.

Geralmente as mulheres eram empregadas em lugares de menor mecanização, e a contratação das mulheres para realizar o trabalho têxtil em casa também foi uma prática comum naquela época, sendo que a expulsão ou exclusão de mulheres das fábricas ocorreu paralelamente ao surgimento da legislação do trabalho (Calil, 2000, p.20).

Vale destacar o período em que a proteção do direito social ao trabalho da mulher representou uma limitação a atividade laboral em detrimento das atribuições designadas em cada momento histórico, em especial as atividades domésticas.

De acordo com Batista (2023, p.137):

[...] Reconhece-se a necessidade de disposições destinadas a corrigir as distorções que afetam o acesso da mulher ao mercado de trabalho e se exorta a suplementação desse tema por meio de negociação coletiva, mas persistem as vulnerabilidades femininas em duas frentes simultâneas: uma *discriminação horizontal*, quanto à oferta de oportunidades para as mulheres, que não encontra acesso à mesma variabilidade de atividades e postos de trabalho que o homem, e outra *discriminação vertical*, assim entendida a falta de chances para ascensão ou movimentação na carreira empresarial.

O autor revela que na contemporaneidade “[...] a falta de creches aparece em numerosos estudos como causa direta das limitações horizontais e verticais do acesso das mulheres ao mercado de trabalho [...]” e aponta que a responsabilidade familiar atribuída em maior proporção à mulher reflete na sua menor participação no mundo do trabalho (Batista, 2023, p. 138).

Em amplo sentido, verifica-se que os aparatos jurídicos formais não tem sido capazes de efetivar direitos sociais do trabalho da mulher; constatadas as determinações históricas, e entende-se que a ideia de proteção social no capitalismo se exprime em um campo de contradições, muitas vezes, sem possibilidade de realizar sínteses.

O estudo possibilitou identificar como as expressões contemporâneas da realidade do trabalho participam da reprodução da desigualdade social produzida na sociabilidade capitalista, a qual é historicamente constituída e determinada pela discriminação de classe, gênero e etnia e discutir a realidade do trabalho da mulher, enquanto expressão da questão social no contexto da Política de Assistência Social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo articulou conhecimentos empíricos advindos da experiência profissional no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) objetivando compreender os enfrentamentos da Política de Assistência Social em relação à demanda do desemprego e a exclusão no Município de Franca. Identificou a complexidade da realidade do público da assistência social mediante as condições limitadoras que caracterizam os quadros de vulnerabilidade social perpassada pelo desemprego – compreendendo também as formas excludentes e os perfis excluídos, enquanto forma negada de contratação da força de trabalho no contexto do capitalismo que reflete o desemprego estrutural.

A superação do modelo de gestão burocrático é um dos enfrentamentos da gestão da Política Social no capitalismo, pois, as relações com as políticas econômicas neoliberais desafiam as mudanças socialmente satisfatórias; dentre outros determinantes da desigualdade social que perpassa a política pública como o investimento insuficiente, a distribuição desigual de renda e a insuficiência de políticas públicas básicas para a concretização dos direitos sociais.

Da gestão da Política de Assistência Social no município de Franca, compreendeu-se que as demandas sociais relacionadas ao desemprego refletem a desproteção social do trabalho, sendo que os ciclos de reprodução de desigualdades produzidos na sociabilidade capitalista - particularmente a reprodução das desigualdades sociais relacionadas à discriminação de gênero - vêm representando um dos maiores enfrentamentos da política de assistência social também na cidade de Franca.

A pesquisa acerca do tema do desemprego possibilitou ampliar a compreensão do problema a partir das descobertas a respeito das mudanças atuais do trabalho no Brasil, a nova morfologia do trabalho no contexto do capitalismo, caracterizada pelo trabalho em serviços e a terceirização - reflexo do processo de reestruturação produtiva – que está propiciando a desregulamentação do trabalho, além disto, não tem sido capaz de promover o aumento de empregos. Por outro lado, identificou-se que a crise pandêmica provocou mudanças drásticas no processo de trabalho e de produção que ampliou a reestruturação produtiva em curso, resultando na queda da renda nos extratos médios, que refletiu no empobrecimento da classe média, na forma de uma “igualdade na pobreza”.

Acerca dos enfrentamentos da gestão de políticas públicas, verificou-se que em geral, os problemas estão relacionados à adoção do modelo de gestão burocrático ou capitalista. No contexto da política social se discute a intencionalidade administrativa implicada com os processos de mudanças sociais.

O estudo das concepções teóricas, históricas e organizacionais possibilitou compreender o modo como a gestão social se desenvolveu no Brasil a partir das requisições de respostas do Estado à questão social e a luta dos movimentos sociais na defesa de condições de vida dignas que culminaram na conquista da promulgação da Constituição Federal de 1988, marco legitimador da política de assistência social enquanto política pública no Brasil. Período marcado também por disputas ideológicas e de interesses políticos e relações de poder que determinavam a condução dos projetos de sociedade e influenciavam a dimensão organizacional das esferas do Estado, dos mercados e da sociedade civil.

As determinações da gestão social ainda refletem na atualidade os tensionamentos por forças divididas e o delineamento dos projetos de sociedade modelados pelo neoliberalismo. Deste modo, o protagonismo do mercado no desenvolvimento de ações sociais impõe desafios à gestão social, sendo que a adoção de formas de superar o modelo burocrático tem sido um dos maiores deles.

Questiona-se, pois, a política social, que ao mediar conflitos e conciliar interesses mediante disputas de projetos societários distintos, tende a privilegiar a economia, contraditoriamente a defesa dos interesses da classe trabalhadora. Cabe, pois, reconhecer quando questionar a intencionalidade da encomenda estatal orientada pelos interesses de classe burgueses no âmbito do Estado capitalista.

A questão reporta ao desafio da atuação profissional, questão implicada às dimensões ético-políticas, teórico-metodológicas e técnico-operativas do trabalho profissional, mediante as contradições da sociedade capitalista que assume padrões de relação social subalternizante, exploratória e lucrativa que rebate no enfrentamento da questão social no contexto da política social.

A discussão acerca dos enfrentamentos da gestão da Política de Assistência Social estruturada no SUAS possibilitou refletir sobre os processos de realização das ações em relação aos modelos de gestão. Foi apontada a contradição da política social na adoção do modelo burocrático constituído basicamente pelo planejamento que garanta a previsibilidade;

por ferramentas básicas de controle e prestação de contas em um processo que visa à obtenção de resultados e o modelo de gestão participativa como uma alternativa administrativa.

As questões organizacionais e administrativas apontam para tendência das propostas de aperfeiçoamento das políticas buscarem mudanças face à ‘disfuncionalidade’ (como a ineficiência) orientadas pelo ‘reformismo neoliberal’. A concepção de burocracia no setor administrativo aponta para uma lógica de dominação através do uso de ferramentas específicas para o alcance de objetivos econômicos, com a tendência de não priorizar os processos de mudança organizacional (ou de transformação social), contribuindo para prolongar domínios e perpetuar as desigualdades sociais.

O estudo apontou que a avaliação de processos de efetivação de políticas públicas considerou critérios de eficiência e eficácia como parâmetros avaliativos do alcance de resultados, os quais são questionados no processo, no sentido, de ampliar a extensão dos recursos gerenciais para o alcance de objetivos relacionados às mudanças sociais desejáveis. Outros elementos como a meta, a viabilidade da proposta e agilidade na execução, considerados como elementos constituintes do modelo de gestão burocrático, ao compor com novos elementos, foram interpretados como aspecto de modernização implicado a mudança de padrões para desburocratizar.

Neste sentido, porém, questiona-se: como operar para além do formal e do burocrático, para produzir resultados efetivos no sentido da transformação social?

No caso da política social estudada, a questão remete a responsabilização administrativa pelas sequelas sociais decorrentes do sistema e o resgate de dívidas sociais historicamente acumuladas que representam a privação de direitos de acesso a bens e serviços afiançados pelo Estado, para além de corrigir as políticas públicas.

Entretanto, tal questão esbarra na gestão de recursos que implica definir políticas e organizar serviços mediante a condição desinvestida do Estado Mínimo que é, contraditoriamente, requisitado a dar resposta na condução dos problemas relacionados às crises produzidas dentro do próprio sistema. Retrata a faceta atual da administração de política social no enfrentamento do desemprego.

Este problema envolve o sistema gerencial e decisório que no modelo de gestão participativa funde a participação com tomadas de decisão, execução e controle, apostando

nos subprocessos de monitoramento e avaliação - para o qual, o processo de implementação analisado se inclina; pressuposta, ainda, uma maior interatividade entre gestão (governo) e os cidadãos.

Contudo, as mudanças propostas na máquina estatal geralmente estão relacionadas a respostas do governo à sociedade no enfrentamento das crises econômicas do sistema, sendo estas propostas inclinadas ao reformismo, ou seja, tendem a adaptações políticas, que quase sempre desconsideram o contexto da sociedade de classes - de lutas e de movimentos sociais.

A questão remete a superação da burocracia sindical e à necessidade de reorientação das formas de representação das forças sociais, sindicais e políticas, no sentido da sociologia crítica do trabalho e da organização social da classe operária, face à nova morfologia do trabalho, a precarização e a necessidade de desenvolvimento da consciência da participação operária na luta de classes.

São considerados ainda, no perfil da gestão social participativa a descentralização, o fomento de parcerias e a valorização do espaço público democrático, sendo preconizados os conhecimentos científicos e recursos humanos qualificados; criticada, porém, a mediação destes conhecimentos especificamente para o ato de governar.

Considera-se, pois, que a pesquisa gerou dados sobre as mudanças sociais atuais que estão refletindo sobre as adaptações administrativas, os quais podem contribuir para a reflexão do processo de aprimoramento da política estudada.

Considera-se, também, que o estudo possibilitou ampliar o conhecimento sobre a origem sócio-histórica da Política Social e os processos de mudanças sociais implicados no seu desenvolvimento que podem contribuir para o fortalecimento da gestão da política pública bem como apoiá-la no enfrentamento das desigualdades sociais.

REFERÊNCIAS

- ABREU, M. Maciel. **Serviço Social e a organização da cultura**. São Paulo: Cortez, 2010. 229 p.
- ANTUNES, R. **O Privilégio da Servidão: o novo proletariado de serviços na era digital**. 2ª edição. São Paulo: Boitempo, 2020.
- AUSTIN, J. **Pride and Prejudice**. USA: Washington Square Press, 1982.
- BATISTA, H. **Manual do direito do trabalho**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.
- BENELLI, J. S. **Psicologia e Assistência Social: Interfaces Políticas, Clínicas e Éticas**. Curitiba: CRV, 2020.
- BEHRING, E. R.; BOCHETTI, I. S. **Política Social: Fundamentos e História**. Biblioteca Básica do Serviço Social, vol. 2. São Paulo: Cortez, 2018.
- BOCK, A. M. B., FURTADO O.; GONÇALVES, M. G. (Org.). **Psicologia Sócio-Histórica: Uma perspectiva crítica em Psicologia**. São Paulo: Cortez, 2015.
- BOCK, A. M. B. (org.). **Psicologia e Compromisso Social**. São Paulo: Cortez, 2003.
- BRASIL. Lei 8.742. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**. Brasília, DF: 7 de dezembro de 1993.
- BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília, DF: 2004.
- BRASIL. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS)**. Brasília, DF: 2006.
- BRASIL. **Orientação aos municípios sobre regulamentação da Política Municipal de Assistência Social**. Brasília, DF: MDS, 2015. p. 56.
- BRASIL. Ministério da Cidadania. **Caderno de atividade (2022)**. Centro de Integração Empresa Escola Oficinas de Cri@tividades CIEE, São Paulo: CIEE, 2018. 108p.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **ACESSUAS trabalho: orientações técnicas**. Programa Nacional de Promoção do acesso do mundo do trabalho. Brasília, DF: MDS, 2017. 90p.
- BRASIL. **Caderno de orientações técnicas do Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho)**. Brasília, DF: Ed. dos Autores, 205p. 2021. [Livro Eletrônico]
- BRASIL. **Resolução nº 33 de 28 de novembro de 2011**. Define a promoção da integração ao mercado de trabalho no campo da Assistência Social e estabelece seus requisitos. Brasília, DF: CNAS, 2011.

BRASIL. **Resolução nº 18 de 24 de maio de 2012.** Institui o Programa Nacional de Promoção do Acesso ao mundo do Trabalho – ACESSUAS Trabalho, com vigência inicial de 2012 a 2014. Brasília, DF: CNAS, 2012.

BRASIL. **Resolução nº 17 de 5 de junho de 2014.** Aprova as metas e critérios de partilha para o cofinanciamento federal do Programa Nacional de Promoção da integração ao mundo do trabalho para o exercício 2014. Brasília, DF: CNAS, 2014.

BRASIL. **Resolução nº 27 de 14 de outubro de 2014.** Altera a Resolução CNAS nº 18 de 24 de maio de 2012; institui o Programa Nacional de Promoção do Acesso ao mundo do Trabalho – ACESSUAS Trabalho e prorroga a vigência da política a prorrogação automática em igual período até deliberação contrária do CNAS. Brasília, DF: CNAS, 2014.

BRASIL. **Resolução nº 25 de 23 de dezembro de 2016.** Altera o anexo da resolução CNAS nº 18 de 24 de maio de 2012 que institui o Programa Nacional de Promoção do Acesso ao mundo do Trabalho – ACESSUAS Trabalho. Brasília, DF: CNAS, 2016.

BRASIL. **Resolução nº 13 de 04 de junho de 2018.** Aprova os critérios de partilha e elegibilidade para o cofinanciamento Federal do Programa Nacional de Promoção do Acesso ao mundo do Trabalho – ACESSUAS Trabalho para o exercício de 2018; altera a resolução de nº 18 de 24 de maio de 2012; prorroga sua vigência no período de 2018 a 2021. Brasília, DF: CNAS, 2018.

BRASIL. **Resolução nº 37 de 30 de outubro de 2019.** Altera a Resolução CNAS nº 13 de 4 de junho de 2018 . Aprova os critérios de partilha e elegibilidade para o Cofinanciamento Federal do Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho – ACESSUAS Trabalho. Brasília, DF: CNAS, 2019.

BRASIL. **Resolução nº 49 de 23 de novembro de 2021.** Aprova a prorrogação e o aprimoramento do Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho – ACESSUAS Trabalho. Brasília, DF: CNAS, 2021.

CALIL, L. E. S. **História do direito do trabalho da mulher:** aspectos históricos sociológicos do início da república ao final deste século. São Paulo: Editora LTr, 2000.

FRANCA. **Plano Municipal de Assistência Social de Franca.** [2018-2021]. Franca, SP: PMF, 2018.

FAUSTO, Ruy. **Lógica e Política: Investigações para uma reconstituição do sentido da dialética.** Tomo II. São Paulo: Brasiliense, 1987.

FILHO, R. de S; GURGEL, C. **Gestão Democrática e Serviço Social:** princípios e propostas para a intervenção crítica. Coleção Biblioteca Básica do Serviço Social, vol. 7. 1º ed. São Paulo: Cortez, 2016.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O serviço social na contemporaneidade:** trabalho e formação profissional. 10º ed. São Paulo: Cortez, 2006.

LIMA, M. J. de O.; ESTEVAM, E. C. **Faceta do desemprego e a exclusão produtiva:** estudo sobre os enfrentamentos da política de assistência social no município de Franca/ SP. In: VII CIDHCoimbra. 2022, Coimbra. Simpósio nº 95, Direitos Humanos e as ações

intersectoriais no enfrentamento das desigualdades, fome e da miséria no momento pandêmico. *Anais de Artigos Completos*. Vol. 9, Campinas, Jundiaí: Brasília, 2023. p. 230-239.

LOUZADA, R. **Fundamentos da Administração Pública**. [Palestra Online]. Franca SP: FUNEP/ UNESP, 20 Jun. 2020.

MARX, K. **O Capital. [Livro 1] Crítica da Economia Política**: O processo de produção do Capital. Tradução Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2023.

MARX, K. **Grundrisse**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MENEZES, A. M. C; ARCOVERDE, A. C. B. **Implementação e avaliação de processo de uma política pública**: aspectos teórico-metodológicos. *In: III SINESPP Simpósio Internacional Estado, Sociedade e Políticas Públicas*. 2020, Piauí. *Anais de Artigos Completos*. Universidade Federal do Piauí. Piauí: PPGPP/ UFPI, 2020. p. 2426-2438.

MINAYO, M. C. de S; DESLANDES, S. F; GOMES, R. **Pesquisa Social**: Teoria Método e criatividade. Rio de Janeiro: Vozes, 2016.

MOSES, J. (dean). **St. Paul's Cathedral**: A guide to de Cathedral. England, London: English Edition Pitkin Unichrome Ltd, 1997. p. 26.

NETTO, J. P. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 8º edição. São Paulo: Cortez, 2017.

NETTO, J. P. **Introdução ao método de Marx com José Paulo Netto**. 1º Parte. [Palestra] PPGPS, Brasília, DF: UNB, 19 abr. 2016. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=2wndnoqriq8>

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a Sociedade Civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

NUNES, C. A. R; SOARES, L. R.; GOMES, C. de M.; MACHADO, J.; MOREIRA, V.; GOMES, Catarina (org). *Anais de Artigos Completos do VII CIDHCoimbra 2022*, Vol. 9, Campinas, Jundiaí: Brasília, 2023.

PRATES, I; BARBOSA, R. J. **The impact of COVID-19 in Brazil**: Labor Market and Social Protection Responses. *The Indian Journal of Labour Economics*. 2020. Acessível: <https://doi.org/10.1007/s41027-020-00252-3>

SAVIANI, D. **Política educacional brasileira**: limites e perspectivas. *Revista de Educação*. PUC-Campinas, Campinas, n° 24, jun. 2008. p. 7-16.

SAVIANI, D. **Trabalho e Educação**: Fundamentos ontológicos e históricos. *Revista Brasileira de Educação*. Campinas, vol. 12, n° 34, jan./abr. 2007. p. 152-180.

SILVA, M. O. da S; YAZBEK, M. C; GIOVANNI, G. **A Política Social Brasileira no Século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. 6 ed. São Paulo: Editora Cortez, 2012.

SILVA, N de S. da. **Controle de eficiência de políticas Tribunal de Contas da União**. 2022. Dissertação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022. p. 67-81.

ANEXOS

Instrumental 1 – Informações do Grupo.....	93
Instrumental 2 – Plano Individual de Inclusão no Mundo do Trabalho.....	94
Instrumental 3 – Ficha do Participante.....	107
Instrumental 4 – Ficha de Avaliação.....	110
Instrumental Técnico Matriz de avaliação Acessuas SMADS.....	111

Anexo 1: Instrumental 1 – Informações do Grupo

Bloco 1 - Registro do Grupo

1. Nome do grupo: _____
2. Data e hora dos encontros: _____
3. Local de realização das oficinas: _____
4. Técnico responsável: _____
5. Lista de participantes/frequência:

Nº	Nome do participante	Frequência nas Oficinas							
		1	2	3	4	5	6	7	8
1									
2									
3									
4									
5									
6									
7									
8									
9									
10									
11									
12									
13									
14									
15									
16									
17									
18									
19									
20									
21									
22									
23									
24									
25									

Assinatura do Técnico

Assinatura do Coordenador do Programa

Bloco 2 - Registro das Oficinas

1. Data da oficina: ____/____/____

2. Tema da oficina:

- ☐ Desenvolvimento de Habilidades
- ☐ Aspectos do Mundo do Trabalho
- ☐ Formas de inserção no mercado de trabalho
- ☐ Vivência Profissional
- ☐ Mapa de oportunidades local
- ☐ Outro, Qual? _____

3. Habilidades abordadas:

- | | |
|---|---|
| ☐ Autoconhecimento | ☐ Cooperação |
| ☐ Autocontrole | ☐ Criatividade |
| ☐ Autoestima | ☐ Liderança |
| ☐ Comprometimento | ☐ Motivação |
| ☐ Comunicação | ☐ Negociação |
| ☐ Condutas Éticas | ☐ Tomada de Decisão |
| ☐ Confiança | ☐ Outra, Qual? _____ |

4. Conteúdos abordados:

5. Convidado(s) e tema:

6. Avaliação da equipe sobre a oficina (atividade escolhida, materiais utilizados, participação dos usuários, entre outros):

7. Observações

Anexo 2: Instrumental 2 – Plano Individual de Inclusão no Mundo do Trabalho

Bloco 1 - Identificação do participante							
1. Nome Completo: _____ Nome Social: _____							
2. NIS: _____							
3. CPF: _____							
4. Data de Nascimento: ____/____/____ Idade: ____ anos							
5. Sexo: _____							
6. Contatos: Telefone: () _____ E-mail: _____ Outros: _____							
7. Escolaridade:	<table><tbody><tr><td>☐ Ensino Fundamental Incompleto</td><td>☐ Ensino Fundamental Completo</td></tr><tr><td>☐ Ensino Médio Incompleto</td><td>☐ Ensino Médio Completo</td></tr><tr><td>☐ Ensino Superior Incompleto</td><td>☐ Ensino Superior Completo</td></tr></tbody></table>	☐ Ensino Fundamental Incompleto	☐ Ensino Fundamental Completo	☐ Ensino Médio Incompleto	☐ Ensino Médio Completo	☐ Ensino Superior Incompleto	☐ Ensino Superior Completo
☐ Ensino Fundamental Incompleto	☐ Ensino Fundamental Completo						
☐ Ensino Médio Incompleto	☐ Ensino Médio Completo						
☐ Ensino Superior Incompleto	☐ Ensino Superior Completo						
8. Último ano/série concluído: _____							
9. Forma de acesso ao Programa: ☐ Demanda espontânea ☐ Encaminhamento realizado pela rede socioassistencial							
Serviço: _____							
Nome do técnico de referência: _____							
Contato do técnico de referência: () _____							

Bloco 2 - Atividades regulares

1. Frequenta escola ou outras instituições de ensino?

☐

Não

☐

Sim. Carga horária semanal: _____

2. Está trabalhando atualmente?

☐

Não

☐

Sim. Carga horária semanal: _____

3. Você participa de outras atividades regulares? Quais e em que horários?

Exemplos: projetos comunitários, atividades esportivas, cursos, tarefas domésticas, cuidados diários com membros da família.

4. Quais dias/periódos têm disponíveis durante a semana para participação nas atividades do Programa Acessuas?

Bloco 3 - Experiências no mercado de trabalho

1. Você já teve ou procurou algum trabalho remunerado?

- ☐ Sim, estou trabalhando → siga para pergunta 2
- ☐ Sim, mas agora não estou trabalhando → siga para pergunta 2
- ☐ Não tenho, mas já procurei → siga para pergunta 5
- ☐ Não, nunca → siga para pergunta 6

2. Qual é o setor de atividade deste trabalho/último trabalho?

- ☐ Indústria
- ☐ Comércio (inclusive ambulante)
- ☐ Outros. Qual? _____
- ☐ Construção (obras em geral)
- ☐ Serviços. Qual? _____

3. Como foi contratado?

- ☐ Com carteira de trabalho assinada:
 - ☐ Contratado de experiência
 - ☐ Prazo indeterminado
 - ☐ Prazo determinado
- ☐ Sem carteira de trabalho assinada
- ☐ Não foi contratado, trabalha de forma autônoma (inclusive MEI)

4. Por que saiu do último trabalho?

- ☐ O prazo do contrato de trabalho encerrou
- ☐ Foi demitido(a)
- ☐ Pediu demissão. Por quê?
 - ☐ O salário não atendia a expectativa
 - ☐ Houve desconchas com empregador/outros empregados
 - ☐ Não gostou das atividades desenvolvidas no trabalho
 - ☐ Precisou cuidar de algum familiar
 - ☐ Precisou se afastar para tratamento médico
 - ☐ Optou por dar prosseguimento aos estudos
 - ☐ Outros: _____

5. Quais formas já utilizou para buscar trabalho?

- ☐ Indicação de parentes, amigos, vizinhos, entre outros
- ☐ Através de órgão público (SINE, Agência do Trabalhador, entre outros)
- ☐ Através de agência privada de intermediação de mão de obra
- ☐ Enviou/entregou currículo direto para a empresa/empregador
- ☐ Prestou concurso público
- ☐ Respondeu a anúncio (jornal, rádio, lojas, entre outros)
- ☐ Outros: _____

6. Fale sobre sua trajetória profissional.

Bloco 4 - Habilidades

1. Caso já tenha trabalhado, quais habilidades você utilizou na vida profissional?

2. Já participou de algum curso profissionalizante? Qual? Desenvolveu alguma habilidade neste curso?

3. Quais habilidades você identifica em você?

4. Deseja desenvolver outras habilidades? Quais?

Bloco 5 - Expectativas Profissionais

1. Qual seu objetivo profissional?

2. O que você acha que pode fazer para alcançar esse objetivo?

3. Gostaria de participar de algum curso profissionalizante? Qual?

4. Se você não estuda, gostaria de retomar os estudos?

Bloco 6 - Avaliação da participação do usuário

1. O usuário concluiu o ciclo de oficinas?

- ☐ Sim → siga para pergunta 5
☐ Não → siga para pergunta 2

2. Data da desistência: ____/____/____

3. Por que desistiu de participar do ciclo de oficinas?

- ☐ Não teve mais tempo porque começou a trabalhar
☐ Não teve mais tempo porque tinha que cuidar dos afazeres domésticos
☐ Dificuldade em compreender o objetivo das oficinas
☐ Dificuldade em compreender o conteúdo das oficinas
☐ Tratamento de saúde
☐ Conflitos com integrante(s) do grupo
☐ A pedido de membro da família
☐ Por motivo de falecimento de familiar
☐ Por motivo de viagem ou mudança de domicílio
☐ Outros. Quais? _____

4. Gostaria de participar do ciclo de oficinas do Programa Acessuas Trabalho em outro momento?

- ☐ Sim
☐ Não

5. O usuário foi participativo nas atividades propostas?

- ☐ Sim ☐ Sim, parcialmente ☐ Não

6. O usuário conseguiu apresentar sua argumentação e suas ideias diante das situações-problema?

- ☐ Sim ☐ Sim, parcialmente ☐ Não

7. O usuário demonstrou interesse pelas atividades realizadas nas oficinas?

- ☐ Sim ☐ Sim, parcialmente ☐ Não

8. O usuário demonstrou interesse pelo conteúdo das oficinas?

- ☐ Sim ☐ Sim, parcialmente ☐ Não

9. O usuário manifestou alguma dificuldade relacionada às oficinas?

☐

Não

☐

Sim. Qual(is)?

10. Quais os encaminhamentos sugeridos para o usuário?

11. Observações:

Bloco 7. Projeto Profissional

1. Após o ciclo de oficinas, que habilidades você identifica que são importantes para aplicar profissionalmente?

2. Quais habilidades você considera que precisa aprimorar para a sua trajetória profissional?

3. Após o ciclo de oficinas, qual objetivo profissional você estabeleceu para si?

4. Quais barreiras você identifica no momento para alcançar seu objetivo profissional?

5. Que ações podem ser realizadas por você para alcançar esse objetivo? (Organizar as ações em uma linha do tempo, pensando na duração de cada uma e na sua progressividade.)

Bloco 8. Encaminhamentos realizados

1. Informe abaixo para quais oportunidades o participante foi encaminhado:

Oportunidade	Nome da oferta/serviço	Data de encaminhamento
Rede socioassistencial		
Educação		
Saúde		
Esporte e/ou Cultura		
Sistema de Garantia de Direitos*		
Oportunidades no Mundo do Trabalho **		
Não foi realizado encaminhamento		

*O Sistema de Garantia de Direitos compreende: Defensoria Pública, Ministério Público, Delegacias, entre outros agentes do poder público.

⁴⁴As Oportunidades no Mundo do Trabalho compreendem: curso de qualificação profissional, intermediação de mão de obra, entre outros.

Observações:

[illegible]

7. Encaminhamento(s) realizado após o contato:

Oportunidade	Nome da oferta/serviço
Rede socioassistencial	
Educação	
Saúde	
Esporte e/ou Cultura	
Sistema de Garantia de Direitos*	
Oportunidades no Mundo do Trabalho **	
Não foi realizado encaminhamento	

*O Sistema de Garantia de direitos compreende: Defensoria Pública, Ministério Público, Delegacias, entre outros agentes do poder público.

²²As Oportunidades no Mundo do Trabalho compreendem: curso de qualificação profissional, intermediação de mão de obra, entre outros.

Observações:

This image shows a blank sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and extend across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

Bloco 9. Monitoramento do percurso do usuário

Contato n° _____

1. Data do contato: ____/____/____

2. Técnico responsável: _____

3. Forma de contato:

☐ Presencial ☐ Telefone ☐ E-mail ☐ Rede Social

☐ Reunião em grupo ☐ Outra forma. Qual? _____

4. Em relação à sua trajetória profissional, quais das atividades listadas abaixo aplicam-se a você no último mês?

- ☐ Continua trabalhando com o mesmo empregador/empresa
- ☐ Conseguiu um trabalho novo. Qual? _____
- ☐ Trabalhou por um tempo, mas pediu demissão
- ☐ Trabalhou por um tempo, mas foi demitido
- ☐ Foi encaminhado para alguma política pública e está aguardando resposta
- ☐ Procurou trabalho, mas ainda não conseguiu
- ☐ Desistiu de procurar trabalho
- ☐ Continuou os estudos/voltou para a escola
- ☐ Ficou responsável pelos afazeres domésticos
- ☐ Participou de projeto(s) comunitário(s)
- ☐ Outros: _____

5. Manteve contato com outros participantes das oficinas?

☐ Sim ☐ Não

6. Principais pontos discutidos no contato com o usuário:

Anexo 3: Instrumental 3 – Ficha do Participante

Nome Completo: _____

Nome Social: _____

Caro participante, esta ficha é sua! Pode levar para casa com você, ou, se preferir, pode deixá-la com a equipe do Programa Acessuas. Nesta ficha, você vai escrever os seus sonhos relacionados ao mundo do trabalho e o que pode fazer para alcançá-los. Você já parou para pensar onde gostaria de estar trabalhando ou fazendo algum curso daqui a alguns anos? Pois bem, ao final cada oficina, você vai preencher esta ficha como forma de te ajudar a identificar seus objetivos profissionais. Às vezes, pode ser difícil fazer isso, mas com a ajuda dos profissionais você conseguirá!

Bloco 1. Levantamento de expectativas e objetivos

1. O que você espera das oficinas do Acessuas?

2. Fale sobre sua trajetória profissional.

3. Você participa de algum programa/projeto comunitário? Se sim, quais atividades realiza?

4. Quais qualidades você identifica em você?

5. O que você gostaria de estar fazendo nos próximos anos? Como imagina sua vida profissional daqui a 1 ano? E daqui a 5 anos?

6. Qual o seu objetivo profissional?

7. O que você pode fazer atualmente para alcançar seu objetivo profissional?

8. Quais dificuldades você identifica no momento para alcançar seu objetivo profissional?

Bloco 2. Atividades realizadas

Oficina nº _____

1. Data da Oficina: ____/____/____

2. Entre os assuntos tratados na oficina, qual te interessou mais?

3. Depois desta oficina, você pode apontar uma qualidade/habilidade que você percebeu que tem?

4. Observações sobre a oficina:

Anexo 4: Instrumental 4 – Ficha de Avaliação

Ficha de Avaliação das Oficinas				
Data da Oficina: ____/____/____				
Avaliação	Ótimo	Bom	Regular	Péssimo
O que você achou dos assuntos abordados?				
O que você achou das atividades realizadas?				
O que você achou da condução do técnico?				
O que você achou do local da oficina?				
O que você achou dos materiais utilizados?				
Observações				

ANEXO III- Matriz de Avaliação - Programa ACESSUAS TRABALHO

	Dimensão	Indicadores	Fonte		Pontuação máxima	
			Bloco	Questão	Peso	total
1	Participação e mobilização política	Blocos II e IV				
		participação dos(as) usuários(as) nas decisões sobre o serviço	II	1	2	8
		capacidade de participar e construir espaços democráticos		2	2	
		capacidade de articulação com órgãos governamentais e a rede de serviços		3	2	
2	Justificativa e compreensão do público e do território	justificativa	IV	2	6	18
		conhecimento específico sobre o público no território	II	5 e 6	6	
			IV	3 e 3.1	6	
3	Procedimentos Metodológicos	coerência entre referencial técnico e atividades essenciais	IV	4.1	6	24
		Procedimentos e fluxos		4.2 - Anexo A	6	
		planejamento e monitoramento das atividades essenciais		4.3	6	
				4.4 - Anexo B	6	
4	Recursos Humanos	Quadro de profissionais de acordo com o Termo de Referência	IV	5.1. a- Anexo D	4	4
5	Gerenciamento de recursos financeiros com materiais	Blocos III e IV				
		sustentabilidade, captação e/ou mobilização de recursos pela entidade social	III	1 a 6	4	26
		coerência entre a distribuição de recursos no plano de aplicação e o plano técnico e operacional de trabalho social proposto	IV	5.2	4	
		aplicação financeira em serviços de terceiros - pessoa física compatível com as atividades previstas		5.3.1 - Anexo E	4	
		aplicação financeira em serviços de terceiros - pessoa jurídica compatível com as atividades previstas		5.3.2	4	
		aplicação financeira em material de consumo compatível com as atividades previstas		5.3.3	4	
		parceiros e colaboradores; existência de bens próprios		5.4 - F e 5.5	6	
6	Avaliação e monitoramento	Atividades	IV	4.4 - Anexo B	2	10
		método de avaliação			2	
		periodicidade			2	
		avaliação com o usuário		4.5	4	
7	indicadores de resultados	indicadores	IV	4.6 - Anexo C	2	6
		critérios qualitativos e ou quantitativos estabelecidos			2	
		meios de verificação (recursos utilizados)			2	
8	valor global da proposta	valor global da proposta	IV	5.6	4	4
					Total:	100