

POLÍTICA DE ASISTENCIA SOCIAL Y GENERACIÓN DE TRABAJO Y RENTA: UNA PROPUESTA DE INCLUSIÓN PRODUCTIVA

CLENIR MARIA MORETTO ¹

CRISTINA FIOREZE ²

ELIANA CRISTINA DALAGASPERINA ³

Fecha de recepción: febrero de 2010

Fecha de aceptación y versión definitiva: marzo de 2010

RESUMEN: El artículo tiene por objeto discutir las propuestas de inclusión productiva y generación de trabajo y renta que provienen de la política nacional de asistencia social por medio del Sistema Único de Asistencia Social. Se presenta una rápida búsqueda histórica de la constitución de esta política social pública en Brasil, así como sus directrices contemporáneas en la atención a las vulnerabilidades socioeconómicas de los sujetos en situación de pobreza. Son discutidas algunas alternativas metodológicas de orientación para las acciones de generación de trabajo y renta desarrolladas, las cuales se proponen atender a las necesidades básicas de los usuarios de la política de asistencia social y contribuir para la autonomía de los sujetos.

PALABRAS-CLAVE: Política de asistencia social, Inclusión productiva, Generación de trabajo, Renta, Pobreza.

Social assistance policy and work and income generation: the productive inclusion proposal

ABSTRACT: This paper discusses propositions for productive inclusion and work and income generation coming from Brazil's social assistance policy through the Unified Social Assistance System. It presents briefly the history of the construction of this social policy in Brazil, as well as its contemporary guidelines to meet

¹ Asistente Social, tiene Maestría en Servicio Social, Pontificia Católica de Rio Grande do Sul (PUCRS), Profesora del Curso de Servicio Social de la Universidad de Passo Fundo (UPF). E-mail: clenir@upf.br

² Asistente Social, tiene Maestría en Educación, Universidad de Passo Fundo (UPF), Profesora del Curso de Servicio Social de la Universidad de Passo Fundo. E-mail: cristina@upf.br

³ Asistente Social, tiene Maestría en Educación, Universidad de Passo Fundo (UPF), estudió doctorado en Servicio Social, Pontificia Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), Profesora del Curso de Servicio Social de la Universidad de Passo Fundo (UPF). Dirección electrónica: edalagasperina@upf.br

the social-economic vulnerabilities of those in poverty situation. Some methodological alternatives to guide the currently adopted work and income generation actions are discussed, proposing to meet the basic needs of the social assistance policy users and to contribute to the subject's autonomy.

KEY WORDS: Social assistance policy, Productive inclusion, Work and income generation, Poverty.

1. INTRODUCCIÓN

En Brasil, la pobreza y la exclusión social son rasgos que marcan. Cuando se intenta hacer frente a esa situación se presenta la política de asistencia social, la cual propone que se ataque a través de proyectos de inclusión productiva por medio de fomento a las alternativas de generación de trabajo y renta. La asistencia social como política social, sobretodo, carga una herencia histórica conservadora, responsable por una percepción de sus usuarios como individuos incapaces de vivir con autonomía política y económica.

En esta dirección, el artículo presenta una discusión sobre la inclusión productiva e iniciativas de generación de trabajo y renta propuestas por el Sistema Único de Asistencia Social (SUAS), que actualmente organiza la política pública de asistencia social en Brasil. Así, se hace una retrospectiva histórica de la asistencia social brasileña hasta los días actuales para después presentar elementos que fundamentan la propuesta que garantiza beneficios a través de ofertas de programas de inclusión productiva y proyectos que enfrentan la pobreza. Al final, el texto trae algunas reflexiones sobre las posibilidades estratégicas y metodológicas utilizadas en acciones que están destinadas a la generación de trabajo y renta en la política de asistencia social.

2. LA POLÍTICA DE ASISTENCIA SOCIAL EN BRASIL

La asistencia social brasileña pasó a ser reconocida como política social pública, derecho del ciudadano y deber Estatal, a partir del final de la década de 1980, cuando se da la promulgación de la *Constitución Federal* de 1988, conocida como «Constitución Ciudadana». Se puede decir que la comprensión de la asistencia social en Brasil requiere que se comprendan sus ante-

cedentes históricos, responsables por una herencia con la cual aquellos que defienden la asistencia social como derecho de ciudadanía anhelan romper. La asistencia social se constituye, en Brasil, en medio a una cultura política marcada por el clientelismo y por el *assistencialismo*⁴, donde la lógica del favor predomina. Desde el periodo colonial⁵ la idea de que la asistencia a los pobres debería ser prestada como un favor por los más ricos, aquellos que demostraban, a través de donaciones, la virtud de la caridad. Bajo esa óptica, no había lugar para el reconocimiento de derechos. Se puede afirmar, incluso, que desde aquél periodo hasta los días de hoy cualquier propuesta de protección social realizada a través de servicios públicos y costeada por el Estado no tiene buena aceptación por grande parte de los brasileños, lo que se debe a la herencia conservadora que tiene miedo a una supuesta acomodación de las camadas populares.

Importante hito histórico para asistencia social en el país fue la creación de la Legión Brasileña de Asistencia, LBA, en el gobierno Getulio Vargas, en 1942. La LBA fue administrada, desde que surgió, por la mujer del presidente del país, la cual tuvo como propuesta juntar las señoritas de la sociedad para acarriñar los soldados rasos brasileños que combatieron en la II Guerra Mundial (Sposati, 2005). Acabada la guerra, la LBA volvió su atención para los chicos y madres necesitados. En la LBA, grande establecimiento de asistencia social que progresivamente se extendió por todo país:

«La asistencia social como acción es un acto de gusto y no de derecho de ciudadanía. Del apoyo a las familias de los soldados rasos, ella va a extender su acción a las familias de la gran masa que no tiene atención. Pasa a atender las familias cuando ocurren calamidades, y trae el vínculo de emergencia a la asistencia social» (Sposati, 2005: p. 20).

⁴ El *assistencialismo* es una modalidad de intervención social caracterizada por la manutención de la condición de sumisión de los asistidos, los cuales no son reconocidos en su potencial humano. Según Zimmermann y Andrade, la práctica social en la Asistencia Social brasileña «fue cruzada por el foco, la reducción, muy identificada con los que no tienen nada, que no poseen capacidad económica y “moral”, cuyo reconocimiento de atención por la política de asistencia social pasaba por la comprobación de la pobreza, es decir, ser lo más pobre entre los pobres» (2008: p.72).

⁵ Brasil fue colonia de Portugal de 1500 a 1822, cuando se dio la independencia del país, la cual, se puede decir, fue un arreglo político donde, específicamente, fueron transferidos los poderes de la capital para el nuevo gobierno brasileño. La independencia se pasó «prácticamente a la rebeldía del pueblo; y así no hubo sacrificios, y también aisló totalmente su participación en el nuevo orden político» (Prado Jr, 1969: p. 48). La manera como la independencia brasileña se realizó justifica la persistencia, en la forma de comprender la asistencia social contemporáneamente, de características de una cultura forjada durante el periodo colonial.

La LBA cerró en 1991, en medio a escándalos de corrupción en los cuales la mujer del presidente de la república, Fernando Collor, hacía parte.

Desde 1988, sobretodo, la asistencia social entró para el texto constitucional con status de política social pública, haciendo parte del trípode de la seguridad social juntamente con las políticas de salud y previdencia social. Esto representó un logro de los sectores organizados de la sociedad que, en el periodo pos dictadura militar⁶, demandaban derechos de ciudadanía. Fue un periodo «de revitalización de la sociedad civil, que en la lucha por la democratización, puso en jaque no sólo el Estado dictatorial, pero la red de instituciones autoritarias que cruzaba la sociedad y caracterizaba las relaciones entre los grupos y las clases sociales». Los derechos sociales por los cuales se pedían «acabaron se generando en la *Constitución* de 1988, con el reconocimiento de nuevos sujetos como interlocutores políticos» (Raichelis, 1988: p. 70).

La *Constitución* de 1988 determina que la asistencia social debe ser prestada a las personas que de ella necesiten, independientemente de la contribución. Conforme Sposati:

«La presentación de motivos para la inclusión de la asistencia social en la Constitución no acepta el concepto de población que tiene beneficio como marginal o carente, lo que sería hacerla víctima, pues sus necesidades no provienen del carácter personal, sino de la estructura social» (2005:p. 42).

Con el objetivo de reglamentar los arts. 203 y 204 de la *Constitución*, los que tratan de la asistencia social, fue creada en 1993 la Ley Orgánica de Asistencia Social, LOAS, que priorizó principios como la universalización de los derechos sociales, el respeto a la autonomía y dignidad de los sujetos y la supremacía de la atención a las necesidades sociales sobre las exigencias de rentabilidad económica. Además, la LOAS tiene como directrices la descentralización político-administrativa y la primacía de la responsabilidad del Estado en el manejo de la política de asistencia social en cada camada del gobierno.

En la búsqueda del manejo a la LOAS en todo territorio nacional fue aprobada, en 2004, la Política Nacional de Asistencia Social, que señala para la construcción de una política de asistencia social que tiene como centro las familias y su protección, así como esté instalada con un territorio de servicios, pues se parte de la comprensión de que «el conocimiento del territorio en sus medidas interurbanas posibilita prever, además de las carencias, las potencialidades del lugar, para que se pueda fomentar estrategias

⁶ De 1964 a 1985 Brasil vivió bajo dictadura militar, la cual postergó la promesa de construcción de un país democrático, ya que la represión dominó el país.

específicas de acción pública» (Koga, 2002: p. 34). La Política Nacional de Asistencia Social previó la creación del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS), un ejemplo de lo que ya existía en la política de salud brasileña desde la década de 1990.

Así se propone que se oferten los servicios de SUAS dentro de los territorios donde se concentran las poblaciones en situación de vulnerabilidad social, pues estos servicios deben contener las siguientes seguridades: seguridad a la supervivencia (de renta y de autonomía), seguridad de atención y seguridad de convivio en la familia. La seguridad de renta «no es una compensación del valor del sueldo mínimo inadecuado, pero la garantía de que todos tengan una manera de garantizar su supervivencia, independiente de sus limitaciones para el trabajo o del paro». La seguridad de atención «trabaja con provisión de necesidades humanas que empieza con los derechos a la alimentación, a la ropa, y a la vivienda, propios a la vida humana en sociedad. El logro de la autonomía en la provisión de esas necesidades básicas es la orientación de seguridad de la asistencia social. Es posible, todavía, que algunos individuos no la consigan durante toda la vida, o durante un período de ella». Y la seguridad de convivio en la familia «supone no aceptar situaciones de reclusión, situaciones de pérdida de las relaciones». (Brasil, 2004: pp. 25-26).

Los servicios de SUAS deben estar organizados en niveles de protección social —protección social básica y protección social especial—. Según Di Giovanni (1998: p. 10), se puede comprender como protección social las formas «institucionalizadas que las sociedades constituyen para proteger parte o conjunto de sus integrantes. Estos sistemas parten de algunas vicisitudes de la vida natural o social, como la vejez, la enfermedad, el infortunio, las privaciones». También tienen el apoyo en ese concepto las directrices para elaboración e implementación de las acciones de asistencia social, aquellas que contienen formas selectivas de distribución y redistribución de bienes materiales y culturales, necesarios a la supervivencia y convivencia social.

Se destina la protección social básica a la «población que vive en situación de vulnerabilidad social que transcurre de la pobreza, privación (ausencia de renta, poco o nada de acceso a servicios públicos, y otros) y, o, los frágiles vínculos afectivos —relacionales— y de la esfera social» (Brasil, 2004: p. 29). Son considerados servicios de protección básica aquellos que buscan la promoción de la inclusión en el mercado de trabajo, con énfasis para los programas de inclusión productiva y proyectos que enfrentan a la pobreza. Ya la protección social especial es destinada a «familias o personas que se encuentran en situación de riesgo personal o social, en decurso de abandono, violencia física y, o, psíquica, violencia sexual, el suministro de substancias psicoactivas, cumplimiento de medidas socio-educativas, situación de calle, de trabajo infantil, y otras» (Brasil, 2004: p. 32).

Se puede afirmar que, aunque haya existido avances en la legislación de la asistencia social en los últimos veinte años, que atribuye a la misma el status de política social pública, aún se convive, en la asistencia social brasileña, con una herencia conservadora que impide el reconocimiento de los usuarios de esa política como sujetos que tienen derechos de ciudadanos. Se establece, así, una tensión donde en un momento se avanza en el trato de la asistencia social como derecho y en otro momento se vuelve con prácticas asistencialistas y paliativas, que muestran la persistencia de una comprensión de la asistencia social como favor a los pobres incapaces de decidir sobre sus proyectos de vida.

3. INCLUSIÓN PRODUCTIVA: UNA PROPUESTA DEL SISTEMA ÚNICO DE ASISTENCIA SOCIAL

Cuando se parte de la perspectiva histórica, se observa que la asistencia social brasileña, antes de constituirse como política pública e integrante del sistema de seguridad social brasileña, se caracterizaba como estrategia de gobierno de atención a las personas en situación de vulnerabilidad social. A lo largo de su trayectoria institucionalizada, se puede decir que, aunque tenga el reconocimiento de la complejidad de situaciones que deben ser atendidas por esa política, la asistencia social es reconocida como la política responsable por la atención a las situaciones de la pobreza.

Conviene destacar que las preocupaciones con la pobreza se han convertido más visibles después de la década de 1980, esto en consecuencia de los grandes cambios estructurales como: La reestructuración productiva, la mundialización de los mercados, la reforma del Estado, el arreglo de los sistemas de protección social, entre otras, que marcaron el escenario mundial. En ese periodo, además de las categorías que explicaban la exclusión social como: Pobreza, indigencia, subnutrición (minoría social: ancianos, deficientes, mujeres, negros, indios y otros), se añade aún el desempleo estructural (los excluidos del mercado de consumo de bienes y servicios, del mercado formal de trabajo, de la tierra, de la seguridad y derechos humanos), factores que contribuyen para agravar ese fenómeno (Reis, 2005).

En Brasil, esa preocupación movilizó la sociedad durante un momento de redemocratización, frente a la necesidad de una nueva Constitución. Se buscaba un Estado Democrático de Derecho marcado por obligaciones positivas y que eran exigidas por la población al Estado, la *Carta Magna* de 1988 revela entre sus objetivos fundamentales, «erradicar la pobreza y la marginalización y reducir las desigualdades sociales y regionales». Además, se presenta una serie de derechos y garantías que, juntas, directa o indirec-

tamente contribuyen para que el objetivo pueda ser cumplido. Más tarde, es en la legislación específica que reglamenta la política de asistencia social que tales intenciones son cumplidas por el legislador, lo cual busca definir parámetros y directrices mínimos para la atención a las personas en situación de pobreza. Contemporáneamente, se puede afirmar que la política de asistencia social se mantiene, en la política social brasileña, como la principal responsable por el desarrollo estratégico de atención a la pobreza junto a la población usuaria, definida en el texto del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS), como los:

«.... ciudadanos y grupos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y riesgo, como: Familias e individuos con pérdida o fragilidad de vínculos de afectividad y sociabilidad; ciclos de vida; identidades estigmatizadas en términos étnico, cultural y de sexo; desventaja personal que resulta de deficiencias; exclusión por la pobreza y, o, en el acceso a las otras políticas públicas; el suministro de substancias psicoactivas; distintas formas de violencia que provienen del núcleo de la familia, grupos e individuos; inclusión precaria o no inclusión en el mercado de trabajo formal e informal; estrategias y alternativas distintas de supervivencia que pueden representar riesgo personal y social» (Brasil, 2004: p. 27, subrayado nuestro).

Los índices oficiales de desigualdad social apuntan parte del escenario de actuación de la Política Nacional de Asistencia Social en Brasil, ya que está entre los mayores del mundo. Sólo en el año 2002, el equivalente al 1% de la población más rica detenía un 13% del rendimiento del país, mientras que los 50% más pobres de la población tenían apenas un 14,5% del rendimiento (BRASIL, 2004). Es delante de desigualdades como éstas, y muchas otras que se añaden a los aspectos económicos, que la legislación actual de la política de asistencia social busca establecer como garantía la seguridad de rendimiento y de autonomía a las familias y sujetos en situación de pobreza. Es decir, la necesidad de efectuar la seguridad posibilitaría la «garantía de que todos tengan una renta para garantizar la supervivencia», sea a través de transferencia de renta o programación de inclusión productiva, que se constituye como frente de actuación de la política de asistencia social (Brasil, 2004).

Al consultar las orientaciones que nortean la Política de Asistencia Social, las que también pueden ser vistas con más detalles en documento del Ministerio del Desarrollo Social y Combate al Hambre —Secretaría Nacional de Asistencia Social— llamado Orientaciones Técnicas para el centro de Referencia de Asistencia Social (Brasil, 2006), se percibe la protección básica como una preocupación de esa política. Como visto antes, los servicios generados en esa modalidad prevén programas de inclusión productiva y proyectos de lucha contra la pobreza.

En ese sentido, es necesario destacar que la preocupación con políticas que buscan la inclusión productiva como estrategia de lucha contra la pobreza no debe estar restricta sólo a la política de asistencia social, sino movilizar políticas públicas económicas y sociales para disminuir los efectos de ese fenómeno de ámbito social. Sin embargo, se observa que, delante de su propia legislación, la asistencia social sería la política pública que encadena las demás políticas sociales en la elaboración de estrategias que garantiza rendimiento al grande número de sujetos que viven en situación de pobreza, a través de acciones de inclusión productiva.

La propuesta que garantiza rendimientos, indicada por la oferta de programas de inclusión productiva y proyectos de lucha contra la pobreza, caracterizados como programas, proyectos o servicios de protección básica, tiene como *lócus* de ejecución las áreas más vulnerables de las ciudades, donde deben estar ubicados también los Centros de Referencia de Asistencia Social, los CRAS⁷.

Así, la experiencia productiva, según SUAS, «(...) es comprendida como una estrategia para la organización de personas en una práctica común asociada de producción en dos dimensiones» (2006: p. 56), como: material y socioeducativa. De acuerdo con el dicho documento, la dimensión material «se concretiza en la realización de estrategia de supervivencia y en la producción de parte de los propios medios de vida» y la socioeducativa «se expresa a favor de la organización de los participantes, para que puedan garantizar sus derechos humanos y sociales» (2006: p. 57). Al cumplir esa premisa, la proposición consiste en desarrollar acciones de capacitación e inclusión productiva con énfasis en aquellas complementarias para la inclusión de los beneficiarios de los programas de transferencia de renta desarrollados por el gobierno federal, como el Programa de Beca Familiar y el Beneficio de Prestación Continua.

Tales acciones deben ser caracterizadas, según el documento, por la posibilidad de garantizar la convivencia social y por dar fuerzas a los vínculos de la familia, pues permite el pasaje de los sujetos y familias vulnerables y en situación de riesgo para la condición de sujetos autónomos y protagonistas de su historia personal y colectiva. Por lo tanto:

«... se caracterizan como proyectos de lucha contra la pobreza, como establecido en el Art. 25, Inciso V de la Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS), comprenden la inversión económica y social en

⁷ El Centro de Referencia de Asistencia Social, CRAS, es una unidad pública estatal de base territorial, ubicado en áreas que presentan vulnerabilidad social, que abarca un total de hasta 1.000 familias/año. Ejecuta servicios de protección social básica, organiza y coordina la red de servicios socio-asistenciales locales de la política de asistencia social. (Brasil, 2004).

grupos populares, y busca subsidiar financiera y técnicamente iniciativas que les garanticen medios, capacidad productiva y de gestión para mejorar las condiciones generales de subsistencia, aumentar el estándar y calidad de vida, preservación de la naturaleza y su organización social» (Brasil, 2004: p. 57).

De esa manera, la comprensión sobre la implementación de servicios y proyectos destinados a la inclusión productiva, que anhela generar trabajo y renta, está unido al proceso inicial de inclusión social, éste destinado a la construcción de la autonomía de sujetos sociales. Así, las acciones de capacitación e inclusión productivas están previstas a partir de tres modalidades, que deben buscar recursos financieros de todas las esferas del gobierno y de instituciones no gubernamentales, movilizando toda la sociedad civil. Las modalidades se constituyen en:

- « I.- capacitación para el desarrollo de habilidades generales para el trabajo (en el ámbito socioeducativo que estimula modos de actuar con autonomía y de protagonizar iniciativas individuales y de carácter colectivo);
- II.- capacitación específica para el desarrollo de habilidades destinadas a la producción, con definición de habilidades;
- III.- desarrollo de pequeñas unidades productivas» (Brasil, 2006: p. 58).

Es oportuno resaltar que las especificidades de las acciones también son consideradas, pues el documento presenta objetivos distintos entre las acciones de capacitación de aquellas de inclusión productiva. En relación a la acciones de capacitación, los objetivos planificados buscan la promoción de sujetos a la formación básica complementar; la identificación de los intereses y habilidades de las personas; permitir el acceso al conocimiento e informaciones y a la red de servicios públicos, tan como en proyectos de inclusión productiva; facilitar la inclusión en el mercado de trabajo, entre otros. A lo que se refiere a las acciones de fomento a la inclusión productiva, se observa entre los objetivos: la posibilidad de formación inicial y a los medios de producción; el desarrollo del sentido de autonomía y gestión; facilitar la inclusión en el mercado de trabajo y estimular la organización de grupos para formas de autogestión, considerando experiencias concretas de trabajo (Brasil, 2006).

Al observar las indicaciones de SUAS en relación a la propuesta de inclusión productiva, se identifica una grande preocupación con la cuestión de desarrollo de proyectos y programas destinados a la generación de trabajo y renta. Sobretodo, se identifica también, en el diario manejo de la política, algunas limitaciones de carácter teórico-metodológico y técnico-operativo, los cuales necesitan de reflexiones pues imponen desafíos al efectuar prácticas

destinadas a la generación de trabajo y renta. Porque, aunque las acciones tengan reglas, aún es necesario avanzar en las propuestas, pues es necesario considerar la complejidad de la cuestión, las particularidades regionales, entre otros factores.

No obstante el compromiso entablado por las proposiciones normativas de SUAS con los sujetos fragilizados por la pobreza, se cree necesario destacar el histórico del país en relación «... a la implementación de políticas sociales públicas es rico en cantidad de programas; sin embargo, la dimensión de exclusión lleva a la cuestión sobre la eficacia de ellos y sobre su construcción en el camino de lucha contra esa exclusión» (Reis, 2005: p. 12).

Es importante destacar que proyectos, programas y servicios, cuando desvinculados de una política estratégica gubernamental que contemple las dimensiones económicas y sociales, principalmente aquellos de carácter en el foco y puntual, no son políticas públicas. Políticas públicas comprenden líneas y estrategias de acción colectiva, que permite derecho y ciudadanía ya formulados y ejecutados, que visa atender necesidades sociales, así como promover cambios estructurales. Necesitan continuidad, de planificación, de acciones articuladas en el interior del equipo gubernamental y en la relación de éste con la sociedad civil. Deben tener carácter universal, destinada a todos, independiente de criterios selectivos y de contribución (Carloto, 2006: p. 151).

Enseguida, tiene espacio la cuestión sobre cuáles las contribuciones de esas acciones para la lucha contra la pobreza, llamando la atención para las dificultades de articulación entre las diversas políticas sociales, es decir, la ausencia (o casi ausencia) de la relación entre los sectores para la planificación, ejecución y evaluación de las acciones.

4. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE INCLUSIÓN PRODUCTIVA A TRAVÉS DE GENERACIÓN DE TRABAJO Y RENTA

Para implementar políticas públicas, se observan iniciativas y diversas orientaciones relacionadas a la práctica de generación de trabajo y renta, lo que comprende desde los programas de transferencia de renta, hasta programas y acciones complementares que tienen como objetivos la formación y capacitación para el trabajo, el apoyo a la institucionalización de grupos, asociaciones, cooperativas y el acceso al crédito.

Al considerar el actual momento de implementación del SUAS, se percibe que muchas de esas acciones son desarrolladas de modo muy lento y con muchos déficits metodológicos. Por ejemplo, muchas ciudades que están en

proceso de implementar el CRAS demuestran preocupaciones relacionadas a las posibles maneras de captar recursos para el desarrollo de programas de generación de trabajo y renta. Ya, acerca del operacional de los programas, proyectos y acciones que comprenden en términos generales, formación, capacitación e inclusión productiva, se constata la necesidad de se estudiar con detenimiento la discusión teórico-metodológica y técnico-operativa de los procesos.

Una lectura importante se refiere a la comprensión de que las prácticas de atención al cliente y de asistencia convertían en subjetivo y aún convierten en subjetivo los sujetos destinatarios de las políticas públicas de modo a impedir que desarrollem autonomía en la creación de posibles estrategias de lucha contra la condición de pobreza y sus distintas manifestaciones. Al igual que se identifica la presencia de ese elemento en el contexto que implementa propuestas de generación de trabajo y renta, se evidencia la necesidad de poner en análisis concepciones y procesos de trabajos ya hechos en el ámbito de la política de asistencia social.

Así, es común encontrar, entre las razones de poco éxito de programas y acciones desarrolladas, la actitud de culpabilizar los sujetos, lo que indica, en la visión de algunos técnicos y trabajadores sociales, la falta de deseo y gusto suficientes para protagonizar procesos de inclusión productiva y superación de las condiciones de vulnerabilidad social de las familias con beneficio. La comprensión de la cultura y del subjetivo que provienen de las políticas públicas es, sin duda, un importante voto de análisis.

Nuevos procesos de reestructuración productiva y de gestión del trabajo indican una serie de rupturas producidas por la renta capital mundial, que están en el nivel económico-productivo de las sociedades, que abarcan los aspectos de la cultura, de la política y del simbólico (Fonseca, 2002). Tales rupturas, muchas veces, están presentes también en las propuestas de inclusión productiva y de formación para el trabajo.

La proposición en pensar nuevamente y problematizar la dimensión metodológica de los programas, proyectos y beneficios sociales que se destinan a la generación de trabajo y renta se fundamenta en un conjunto de vivencias de las autoras en el cotidiano de trabajo docente junto al Curso de Servicio Social de la Universidad de Passo Fundo (UPF). El acompañamiento y la práctica de supervisión a los procesos de trabajo de los alumnos en formación, así como el desarrollo de proyectos de extensión que están unidos al tema del trabajo y renta también producen inquietudes relacionadas a la efectividad de las propuestas y a la capacidad de trabajo de sus agentes.

Al implementar proyectos de extensión junto a barrios que concentran población en situación de vulnerabilidad social de Passo Fundo, se observa apatía y descrédito de las comunidades en relación a las propuestas de generación de trabajo y renta. Para contextualizar de manera breve las ini-

ciativas, se observa que muchas comunidades son objetos de inversión tanto para el poder público como para organizaciones de la sociedad civil en relación a la oferta de proyectos destinados a la formación y capacitación de los sujetos para el trabajo, y a la inclusión productiva a través de grupos y asociaciones del género. Una primera aproximación con estas iniciativas revela la predominancia de la perspectiva de inclusión en el mercado de trabajo al revés de la construcción de una nueva cultura de inclusión productiva solidaria a partir del trabajo. Se percibe entonces la tendencia en dar importancia a las acciones, principalmente aquellas que se destinan a la población joven, que anhelan posibilidades de acceso al primero empleo y a los puestos formales y que garantizan derechos de trabajo. Por consiguiente, se constata que iniciativas que comprenden el desarrollo de habilidades manuales destinadas a la producción de artesanías que dan oportunidades, para pocos, de ganancias eventuales, caracteriza la precaria condición de trabajo informal. Por último, se identifican acciones fundamentales para ideas de economía popular solidaria, muchas de ellas acompañadas por técnicos especializados y capacitados en asesoría permanente y en la articulación con la red gubernamental y demás políticas del sector.

Sin duda, hay, no sólo en la ciudad de Passo Fundo como en el país, muchas experiencias que obtuvieron suceso, principalmente cuando estructuradas a partir de la realidad de cada ciudad. El Ministerio del Desarrollo Social y Combate al Hambre indica un conjunto de propuestas, que de preferencia deben soportar programas y proyectos que estén vinculados a la Política Nacional de Asistencia Social.

Ante el desafío de convertir tales propuestas efectivas en el ámbito de desarrollo económico y social de las poblaciones en situación de pobreza, se comprende como necesario, a partir de breves consideraciones sobre práctica de esa área, poner en análisis concepciones de trabajo que nacen en esas prácticas, buscando su calificación. Para tanto, es necesario comprender qué lectura los trabajadores sociales y las comunidades tienen del mundo del trabajo, considerando lo paradójico de que hay cada vez menos perspectiva de empleo formal mientras se desarrollan cada vez más procesos de capacitación destinados a esa lógica. Otros desafíos que se imponen están vinculados a marcar y evaluar las experiencias ya realizadas en las comunidades, así como la constitución de grupos de trabajo destinados a la producción de tecnologías sociales específicas.

En ese contexto, existe un número significativo de producciones que indica la necesidad de aprehender el mundo del trabajo y las nuevas maneras de trabajar. Decir *manera de trabajar* lleva en si el reconocimiento de la necesidad de pluralizar el trabajo y de distintas maneras de organizarlo. Eso está más allá de la comprensión de la división del trabajo (Fonseca, 2002).

Hay indicios que atestan que la disputa entre capital y trabajo es recorrida por tensiones:

«... tanto en lo que dice respecto a la construcción del consentimiento ante la opresión y la exploración cuanto en lo que dice respeto a la manifestación de resistencia ante el nuevo molde. Los efectos de tales tensiones, muchas veces sordas y no visibles, se manifiestan de distintas maneras en el cuerpo y en la mente de los sujetos trabajadores, que, bajo apariencia de una libre escoja, se perciben forzados a maneras de trabajar al extremo, para acabar con la violencia» (Fonseca, 2002: p. 20)

La compresión de lo que se puede llamar *maneras de trabajar* debe estar siempre presente en el ámbito de los proyectos destinados a la generación de trabajo y renta. Es frecuente el desarrollo de metodologías que además de desconsiderar los cambios en el mundo del trabajo, desconsideran incluso la capacidad de los sujetos como protagonistas en la construcción de propuestas efectivas de generación de trabajo y renta. Los procesos de auto-análisis y auto-gestión de los grupos sociales indicados por Baremblitt (1994) también pueden ser referencias metodológicas para nuevas propuestas.

Para que los procesos puedan constituirse en propuestas en el ámbito de inclusión productiva de sujetos, es fundamental reconocer lo que es necesario en los cuestionamientos sobre los significados del trabajo y el modo como éste es vivido en el cotidiano de los sujetos. Spink (2009) enfatiza que Brasil nunca vivió un momento donde la mayoría de la población era mantenida por una relación de empleo-trabajo formal, registrado y en largo plazo. Pese las diferencias metodológicas en la manera de medir el empleo de los institutos de investigación brasileños (como por ejemplo IBGE⁸ y DIEESE⁹) el autor da énfasis que además de los datos estadísticos, es misterio conocer realidades de trabajos que componen las historias de los sujetos que buscan acceso a las políticas sociales, entre ellas, la asistencia social en Brasil. Así, el autor sugiere que:

«... debemos dejar aparte los términos empleo, trabajo, actividad y su vínculo con la dignidad, identidad y sufrimiento e ir en búsqueda del reconocimiento del carácter híbrido, fragmentado y múltiple de las inclusiones que solíamos llamar de laborales» (Spink, 2009: p. 64).

Delante de estos presupuestos, lo paradójico de que aunque en Brasil se amplía conocimientos sobre el mundo del trabajo, todavía no son suficientes los estudios que tienen como objeto lo que Spink nombra de «me-

⁸ IBGE: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística.

⁹ DIEESE: Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socioeconómicos.

dios para sostener la vida, percibiendo el mundo del «virarse» como parte esencial de nuestros estudios y prácticas, de nuestros análisis y consejos» (2009, p. 64). Y esta duda está relacionada con los límites y desafíos de las políticas de generación de trabajo y renta de Brasil. Se pone, entonces, como perspectiva, más que el nombrar cuántos viven del trabajo informal y sus sub-clasificaciones, comprender los arreglos de supervivencia, y pensar en estrategias y maneras de educación para el trabajo. Así, discutir medios de vida es mucho más amplio que discutir renta y mecanismos utilizados para generarla (Spink, 2009: p. 68), lo que constituye un desafío para investigadores y trabajadores sociales. En ese sentido, las políticas sociales pueden convertirse en un importante espacio de reconocimiento de sujetos y modos de vida y trabajo, para que puedan ser pensadas estrategias de generación de renta que busquen la cultura y perspectivas necesarias. Bauman afirma que, en la contemporaneidad, es necesario marcar las partes esenciales de la red de interconexiones y dependencias que son mantenidas o no bajo el punto de vista de la experiencia individual (2009: p. 22), y los programas y proyectos vinculados a las políticas sociales constituyen también como un lugar visible y de experiencias, ya que al tratarse del mundo, muchos son los sujetos sin posibilidades en su cotidiano y, porque no decir, en el sufrimiento que de él proviene.

En resumen, es importante reconocer que aquellos que no saben leer adecuadamente el mundo del trabajo, podrán quizás asesorar políticas de generación de trabajo y renta, y en ese sentido, conocer puede hacer parte del proceso metodológico de trabajadores sociales, sujetos y comunidades, donde se tiene como perspectiva producir inclusiones en el mundo del trabajo, bajo distintas maneras y significados.

5. CONCLUSIONES

1. El marco legal de la asistencia social brasileña pasó por irrecusables avances en los últimos veinte años, lo que fortaleció una concepción de asistencia social basada en reconocimiento de derechos de ciudadanía y en la emancipación de los sujetos que utilizan la política pública social, concepción que puede ser identificada en la Constitución Federal de 1988, en la Ley Orgánica de Asistencia Social (1993) y en el Sistema único de Asistencia Social (2004). Pero, aún persiste en la manera de hacer asistencia social en el país una herencia histórica que concibe el usuario de la asistencia social como incapaz, y la asistencia social como un conjunto de acciones paliativas. El desafío está en la consolidación de un sistema organizado y eficaz de asistencia social capaz de

ofrecer resultados significativos en la lucha contra la exclusión social y la pobreza.

2. Frente a las situaciones atendidas por la política de asistencia social en Brasil, la garantía de rendimiento se constituye en estrategia de atención a las personas en situación de pobreza. A través del Sistema Único de Asistencia Social, se presentan dos frentes para cumplir este objetivo: la transferencia de renta y los programas de inclusión productiva. Tiene foco el análisis en la propuesta que se refiere a la inclusión productiva, se puede afirmar que la presentación de acciones destinadas a las familias y sujetos en situación de vulnerabilidad, especialmente económica, necesitan mayor delineamiento teórico-metodológico, considerando aún la complejidad de las situaciones que involucran la temática. Aún, es necesario considerar que las metodologías de evaluación de programas, proyectos y acciones sociales todavía no constituyen práctica habitual entre los administradores del área social, factor que puede comprometer las propuestas de inclusión productiva preconizadas por SUAS.
3. Siendo heterogéneos, múltiples y complejos los modos de vida y trabajo, las estrategias de generación de trabajo y renta también desafían. En Brasil, las reglamentaciones y orientaciones de SUAS preconizan propuestas destinadas a la capacitación e inclusión productiva, cuya finalidad es convertirla no sólo en viables como también en generar procesos pedagógicos capaces de incidir autonomía en los sujetos y en la capacidad de resistencia y enfrentamiento de sus realidades. Lo que se denomina de inclusión productiva y de economía solidaria en Brasil ni siempre se puede traducir en principios como participación y el ejercicio de la autonomía de sujetos y comunidades, elementos preconizados por la propuesta de economía solidaria, ya que existe una tendencia a la reproducción del *modus operandi* del ciclo «lucro-producción». A partir de las ideas puestas en el artículo, se observa que discutir trabajo es mucho más amplio que discutir renta, y ésa puede ser una de las preocupaciones de los operadores de las políticas sociales. Se trata entonces de un desafío doble, lo cual implica en reconocer experiencias y significados de los sujetos que viven la dificultad de inclusión en el mundo del trabajo para sólo entonces sostener la formulación de programas y proyectos que parten de la dinámica social, económica y cultural de aquellos que, como dice Spink (2009), luchan al diario para «ganar el pan». E en Brasil, esa expresión puede ser dicha como metáfora de varios artículos de la Constitución Federal, donde «ganar el pan» también significa tenerlo por derecho.

REFERENCIAS

- AMORIM, R.; CAMPOS, A.; POCHMANN, R., y SILVA, R. (org.) (2004), *Atlas da exclusão social no Brasil*, vol. 2, São Paulo: Cortez, dinâmica e manifestação territorial.
- BAREMBLIITT, G. (1994), *Compêndio de análise institucional e outras correntes: Teoria e prática*, Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos.
- BAUMAN, Z. (2008), *A sociedade individualizada: Vidas contadas e histórias vividas*, Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- BRASIL, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME (2006), *Proteção Básica do Sistema Único de Assistência Social*, orientações técnicas para o centro de referência de assistência social. Secretaria Nacional de Assistência Social. Versão Preliminar. Brasília, junho.
- (1993), *Lei Orgânica da Assistência Social*, Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993, Brasília: LOAS.
- (2004), *Política Nacional de Assistência Social*, Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.
- CARLOTO, C. M. (2006), «Gênero, políticas públicas e centralidade na família», en *Revista Serviço Social e Sociedade*, n.º 86, julio, São Paulo, pp. 131-155.
- FONSECA, T. M. G. (2002), «Modos de trabalhar, modos de subjetivar em tempos de reestruturação produtiva», en T. M. G. Fonseca (org.), *Modos de trabalhar, modos de subjetivar em tempos de reestruturação produtiva: Um estudo de caso*, Porto Alegre: Ed. UFRGS, pp. 13-28.
- KOGA, D. (2002), «Cidades entre territórios de vida e territórios vividos», *Serviço Social e Sociedade*, n. 72, noviembre, São Paulo, pp. 22-52.
- PEREIRA, P. A. P. (2002), *Necessidades humanas: Subsídios à crítica dos mínimos sociais*. 2.ª Ed., São Paulo: Cortez.
- PRADO JÚNIOR, C. (1969), *Evolução política do Brasil e outros estudos*, 6.ª Ed. São Paulo: Brasiliense.
- RAICHELIS, R. (1998), *Esfera pública e conselhos de assistência social: Caminhos da construção democrática*, São Paulo: Cortez.
- REIS, C. N. dos (2005), Inclusão social: uma proposta de integração articulada de políticas sociais públicas. *Revista Virtual Texto & Contextos*. N. 4, ano IV, dez. 2005. <http://www.pucrs.br/textoecontextos>. Acesso em: junho 2007.
- SPINK, Peter. Trabalho:um discurso em fragmentação. In: Psicologia Social e Políticas de Existência: fronteiras e conflitos. Maceió: Abrapso, 2009.
- SPOSATI, Aldaísa. *A menina LOAS: um processo de construção da assistência social*. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- ZIMMEREMANN, Clóvis Roberto, ANDRADE, Fabrício Fontes de. Sistemas de proteção social e o SUAS: análise de um sistema em construção. In: *Emancipação*, Ponta Grossa, 8(1): 65-78, 2008. Disponível em <http://www.uepg.br/emancipacao>, acesso em 28 jan 2010.