

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS UNIDADE
ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO PROGRAMA DE PÓS-
GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS NÍVEL MESTRADO**

JÉSSICA CAROLINE WALLAUER

**A PERSPECTIVA DA COMPLEXIDADE NA POLÍTICA PÚBLICA DE
INCLUSÃO PRODUTIVA**

São Leopoldo 2017

Jéssica Caroline Wallauer

A PERSPECTIVA DA COMPLEXIDADE NA POLÍTICA PÚBLICA DE
INCLUSÃO PRODUTIVA

Dissertação apresentada como
requisito parcial para obtenção do título de
Mestre em Ciências Sociais, pelo Programa
de Pós-Graduação em Ciências Sociais da
Universidade do Vale do Rio dos Sinos –
UNISINOS

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Adriane Vieira
Ferrarini

São Leopoldo 2017

Dedico este trabalho a todas e todos
aqueles que de alguma forma contribuíram
para a construção deste trabalho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todas e todos aqueles que acompanharam de perto minha evolução e minhas angústias durante o mestrado.

Muitos me auxiliaram durante estes longos dois anos.

Meus pais e minha irmã, com muita paciência, incentivo, carinho e amor.

Meus familiares que sempre buscaram saber como eu estava e compreenderam minha ausência.

Minhas amigas e amigos, que sempre me mandaram muitas energias.

Meus colegas de mestrado, que sempre auxiliaram trocando conhecimento, lembrando prazos e compartilhando materiais.

Aos grandes professores do mestrado, que me engrandeceram com seus conhecimentos.

Ao EcoSol, grupo de pesquisa, tão unido e acolhedor, com o qual tive o prazer de compartilhar mais de 4 anos da minha vida acadêmica.

À CAPES, pela bolsa, que me permitiu dois anos de muito conhecimento e aprendizado.

Em especial à professora Adriane V. Ferrarini, que muito além de professora foi, por muitas vezes, minha mãe, amiga e conselheira. A caminhada até aqui não seria a mesma sem a presença dela.

“O conhecimento nos faz responsáveis.”

Che Guevara

RESUMO

Na última década, o Brasil tem presenciado e respondido positivamente a grandes investimentos no combate à pobreza no país. Pobreza e desigualdade marcam não apenas o Brasil, mas todo o continente latino-americano, como resultado dos processos de colonização, escravidão e implementação de um modelo de desenvolvimento econômico global. Compreendendo a pobreza como multidimensional que perpassa pelo econômico e pelo social, e percebendo o trabalho como uma forma identitária que permite a inserção ao meio social e o acesso à direitos, o presente trabalho busca analisar as possibilidades e limites das políticas públicas de inclusão produtiva (IP) do público da assistência social no âmbito da gestão municipal de Canoas (RS), a partir da perspectiva da intersetorialidade. Tal análise se fundamentará no paradigma da complexidade, tanto do ponto de vista teórico quanto metodológico. A metodologia foi composta por entrevistas semiestruturadas e observação participante em encontros da pesquisa-ação participante com técnicos e gestores da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) – denominado GT Metodológico – e nas reuniões intersetoriais. A ação investigada na pesquisa envolve a SMDS e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SMDE) com o intuito de uma implementação intersetorial das ações de inclusão produtiva no município. A partir da pesquisa *ex post facto* foi possível perceber que a necessidade de uma visão sistêmica que compreenda a integração entre os setores com um objetivo em comum foi um dos grandes limitadores do processo, além da lógica individualista e de setorialização. A separação dentro das próprias secretarias em diretorias dificulta inclusive a compreensão do papel de cada setor. O GT Metodológico possibilitou a percepção da importância de espaços coletivos onde haja trocas de experiências e de conhecimento de forma horizontal e democrática para a construção de ações mais efetivas. A pesquisa demonstrou haver interesse dos gestores em aprofundar o tema da IP e promover a intersetorialidade. Contudo, a mudança paradigmática é algo desafiador e diversos entraves surgiram, como a falta de recursos físicos, humanos e de tempo, a precária infraestrutura, a forma organizacional. Por fim, todo o processo contribuiu para um maior conhecimento mútuo entre as áreas no tocante à IP, mas não se consolidaram arranjos intersetoriais.

Palavras-chave: Pobreza. Inclusão Produtiva. Intersetorialidade.

ABSTRACT

In the last decade, Brazil has witnessed and responded positively to large investments in the fight against poverty in the country. Poverty and inequality mark not only Brazil, but the entire Latin American continent, as a result of the processes of colonization, slavery and the implementation of a global economic development model. Understanding poverty as multidimensional, that permeates the economic and social, and perceiving work as an indentary way that allows the insertion into the social environment and access to rights, the present work seeks to analyze the possibilities and limits of the public policies for productive inclusion of the social assistance public in the scope of the municipal management of Canoas (RS), from perspective of intersectorality. Such analysis will be based on the complexity paradigm, from both theoretical and methodological points of view. The methodology was composed of semi-structured interviews and participant observation in participatory action research meetings with technicians and managers of Municipal Secretary of Social Development (SMDS) – denominated GT (Work Group) Methodological – and intersectoral meetings. The action which is investigated in the research involves the SMDS and the Municipal Secretary of Economic Development (SMDE) with the aim of a more effective implementation of the productive inclusion actions in the municipality. From the *ex post facto* research, it was possible to identify that the need for a systemic vision that comprises the integration between the sectors with a common goal was one of the great limiters of the process, besides the individualistic logic and sectoralization. The separation within the secretariats themselves in directories makes it difficult to understand the role of each sector. The GT Methodological made it possible the perception of the importance of collective spaces where there are exchanges of experiences and knowledge in a horizontal and democratic way for the construction of more effective actions. The research showed that managers had an interest in deepening the theme of IP and promoting intersectorality. However, paradigm change is challenging and a number of barriers have arisen, such as the lack of physical, human and time resources, the precarious infrastructure, and the organizational form. Finally, the whole process contributed to a greater mutual understanding between the areas regarding IP, but intersectoral arrangements were not consolidated.

Keywords: Poverty. Productive Inclusion. Intersectorality.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – América Latina: evolução da pobreza e da indigência, 1990 – 2015.....	28
Gráfico 2 – América Latina (16 países) – Variação anual do índice de Gini, 2002-2010 e 2002-2014.....	29
Gráfico 3 – América Latina e Caribe (21 países): evolução do gasto público social proporcional ao PIB e ao gasto público total, 1991-1992 a 2013-2014.....	30

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Trajetória da política de combate à pobreza: programas e ações.....	31
Quadro 2 – Dimensões e determinações do estado de desigualdade e a situação da pobreza.....	32
Quadro 3 – Inclusão produtiva em Canoas.....	49

LISTA DE SIGLAS

ACESSUAS	Programa de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho
BSM	Plano Brasil Sem Miséria
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CRAS	Centros de Referência em Assistência Social
CREAS	Centros de Referência Especializada em Assistência Social
FET	Frente de Trabalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
PAIF	Programa de Atendimento Integral à Família
PBF	Programa Bolsa Família
PIB	Produto Interno Bruto
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PPGCS	Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais
PPTs	Pontos Populares de Trabalho
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
SMDE	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico
SMDS	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UNISINOS	Universidade do Vale do Rio dos Sinos

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 PARADIGMA MODERNO.....	14
2.1 CRISE PARADIGMÁTICA E O PARADIGMA EMERGENTE.....	16
2.2 MORIN E A TEORIA DA COMPLEXIDADE.....	18
3 POBREZA E INCLUSÃO PRODUTIVA.....	26
3.1 POBREZA NA AMÉRICA LATINA E NO BRASIL.....	27
3.2 A INSERÇÃO NO MUNDO DO TRABALHO.....	33
3.3 INTERSETORIALIDADE.....	36
4 CONHECENDO A REALIDADE DE CANOAS E ASPECTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA.....	39
4.1 ASPECTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA.....	41
4.2 UNIR, COMPARTILHAR E CRIAR: GT METODOLÓGICO.....	46
4.3 EVOLUÇÃO DO GT: REUNIÕES INTERSETORIAIS.....	48
5 INCLUSÃO PRODUTIVA NA POLÍTICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	52
5.1 AVANÇOS DO GT.....	55
5.2 LIMITES DA POLÍTICA PÚBLICA.....	58
6 PROJETO INTERSETORIAL EM CANOAS.....	65
6.1 LIMITES E POSSIBILIDADES DA INTERSETORIALIDADE.....	69
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	75
REFERÊNCIAS.....	81

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é um país que expressa a realidade latino-americana de pobreza e desigualdade. Grande parte de sua população tem sua história e trajetória de vida marcada pela fome e falta de recursos básicos. Por conta dessa situação, que é decorrente de processos históricos, principalmente da colonização e escravidão, o país tem respondido positivamente com a criação de programas e políticas na busca de amenizar tal situação.

Com os esforços do governo brasileiro, principalmente na última década, resultados históricos estão sendo alcançados. Por este motivo, a pobreza e suas formas de superação tem sido o enfoque de muitas pesquisas nos últimos anos.

A presente pesquisa foi realizada no município de Canoas e contou com a participação de gestores da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) e da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SMDE), técnicas dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Especializada (CREAS), além do público alvo das políticas de inclusão produtiva do município.

Entendemos a pobreza como uma questão além da falta de renda, ou seja, ela é uma questão multidimensional. Possui uma dimensão social, cultural e política, além da econômica, pois é, também, a falta de acesso a recursos básicos de sobrevivência, como saúde, habitação, educação; a exclusão do sujeito da participação dos processos na sociedade; e, ainda, uma perda de identidade e o não reconhecimento de origens históricas.

Compreendemos, também, inserção do sujeito ao mundo do trabalho como uma das formas de enfrentamento à pobreza, pois é uma das dimensões da pobreza que, depois de alcançadas as demais, auxilia na emancipação do sujeito e no sentimento de pertencimento a uma sociedade e, também, de um sujeito capaz de transformá-la. Portanto, abordaremos em maior profundidade o tema da inclusão produtiva.

A inclusão produtiva é um assunto bastante complexo, pois necessita da articulação com outras políticas. Ao trazer este tema trazemos também a questão da intersectorialidade, que surge a partir do pensamento complexo, permitindo um olhar mais amplo para as possibilidades. É necessário que a maneira de pensar deixe de ser fragmentada e setORIZADA, buscando a construção de uma forma organizacional integrada

e conjunta. Portanto, o presente trabalho busca analisar as possibilidades e limites das políticas públicas de inclusão produtiva do público da assistência social do município de Canoas (RS).

Sendo assim, a presente pesquisa buscou trazer, principalmente, três assuntos interligados – pobreza, inclusão produtiva e intersetorialidade – que ainda necessitam de discussão na área das Ciências Sociais na busca da emancipação do sujeito de forma prudente e sólida. O primeiro assunto, presente no Brasil desde a colonização europeia – que deixou suas marcas até os dias atuais –, bastante discutido dentro e fora da academia, e com grande esforço governamental nos últimos anos para sua superação; o segundo, com maior debate nos últimos anos, mas ainda com viés muito forte de uma economia baseada fortemente no mercado tradicional, com carência de um olhar assistencial e também emancipador; e o terceiro, pouco discutido academicamente e de difícil execução nas políticas públicas. Por tais motivos, e pela representatividade dos assuntos na realidade brasileira, torna-se importante analisar de que forma integram-se e os impactos e desafios de tais medidas.

Faz-se necessário explicar, de maneira sucinta, meu caminho acadêmico, a escolha pelo município e pelo objeto da presente pesquisa. Em 2013, enquanto cursava o sexto semestre do curso de bacharel em Ciências Econômicas na Unisinos, tive a oportunidade de ser inserida como bolsista de iniciação científica no Grupo EcoSol. Minha inserção ocorreu através do contato com a Professora Adriane Vieira Ferrarini (que acabou tornando-se minha orientadora tanto do TCC quanto da dissertação) em seu projeto de pesquisa sobre a inclusão produtiva de famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade social, que ocorria em parceria com a prefeitura do município de Canoas (RS).

Com a inserção e acompanhamento do projeto durante dois anos, foi possível pensar e elaborar um projeto de pesquisa para o mestrado com o intuito de entender e aprofundar o conhecimento na área da inclusão produtiva e da travessia de políticas, que se mostrou um elemento importante e desafiador no campo empírico. Portanto, o presente estudo está vinculado à pesquisa acima citada e, para melhor entendê-lo, é importante analisar o universo empírico da mesma.

Iniciaremos por uma breve abordagem sobre o paradigma moderno e quais as limitações que o levaram à crise e a necessidade e possibilidade de um novo paradigma: o paradigma emergente. Boaventura de Sousa Santos e Edgar Morin nos possibilitam a

compreensão de como o paradigma emergente permite a construção de um conhecimento de forma mais horizontal e democrática, a partir de uma visão mais complexa em que todas as formas de conhecimento são válidas. A própria concepção da natureza, dos sujeitos e das relações são diferentes, percebendo suas totalidades, diferenças e integração.

Posteriormente, abordaremos a realidade da pobreza na América Latina e no Brasil, bem como os esforços no âmbito das políticas públicas e sociais que têm alcançado bons resultados no país. A inclusão produtiva na trajetória na política da assistência social é abordada também neste capítulo, bem como o tensionamento visto na prática quanto ao seu lugar na gestão municipal.

Nos últimos capítulos, a partir das análises das entrevistas, abordaremos como foi, de forma prática, a experiência em Canoas. Tivemos dois momentos importantes dentro da pesquisa, sendo um o GT Metodológico e o outro as reuniões intersetoriais. O primeiro contou com a participação das técnicas dos CRAS e CREAS, a Universidade e gestoras da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS); no segundo participaram algumas gestoras da SMDS, a Universidade e gestores da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SMDE).

As análises foram feitas a partir de três categorias e permitiram compreender como a inclusão produtiva (IP) está sendo vista dentro da política da assistência social pelas próprias técnicas dos CRAS e gestores das secretarias de desenvolvimento social e de desenvolvimento econômico; quais os avanços que o GT trouxe, como espaço para reflexão e planejamento de ações; quais os limites dentro da própria política pública de IP; a demanda por intersetorialidade para que as políticas sejam mais efetivas; e a mudança organizacional necessária dentro da gestão pública para que a intersetorialidade funcione.

Trouxemos, ainda, os limites e desafios que a experiência do projeto intersetorial em Canoas nos permitiu perceber. Por fim, as considerações finais que a teoria e a experiência prática nos permitiram alcançar.

2 O PARADIGMA MODERNO

As formas de produção da ciência sofreram transformações durante a evolução histórica da humanidade. Em períodos anteriores à chamada modernidade, a fé e a Igreja estavam fortemente presentes na produção de conhecimento. A modernidade buscou, então, romper com o ideário religioso baseado na fé através da ideia de emancipação, em que o homem seria o sujeito da sua própria história, a partir do uso da razão. Essa ruptura foi um grande passo em busca de uma nova forma de produção de conhecimento.

Descartes foi um importante cientista deste período. A partir da sua ideia mecanicista de separação das partes para o funcionamento do todo, a visão fragmentada e objetiva tornou-se a base do paradigma cartesiano, o qual, por sua vez, foi hegemônico na ciência moderna por mais de quatro séculos (FERRARINI, 2008). A ideia mecanicista, principalmente, permitiu a concepção de um universo estático, previsível, calculável e, também, o entendimento do pesquisador como um sujeito neutro, que apenas observa os fenômenos e os explica a partir de uma completa separação entre o objeto e o pesquisador.

Thomas Kuhn, em sua obra “A Estrutura das Revoluções Científicas”, publicada originalmente em 1962, define como *ciência normal* pesquisas que estão baseadas em métodos, teorias e exemplos de um paradigma. O autor foi o primeiro a definir o conceito de paradigma e trouxe muitas definições para o mesmo. De forma bastante sucinta, entendemos paradigma como os fundamentos para o desenvolvimento das atividades da comunidade científica, ou seja, ele serve como base das formas de produção de pesquisas, o que acaba por influenciar também nas formas de produção e reprodução da sociedade.

Kuhn (1997) percebe que a produção da ciência está condicionada a teorias e empirias relativas ao momento histórico de sua elaboração. Sendo assim, não há uma única ciência, pois a própria história é formada por processos que sofrem mudanças pelas quais a sociedade e também a comunidade científica passam. Pensar, então, numa “metaciência” ou na ciência da própria ciência é pensar na dimensão epistemológica, ou seja, “uma ciência que busca conhecer a forma e as condições (teóricas, psicológicas, sociais, etc.) de produção do próprio conhecimento científico” (FERRARINI, 2008, p. 29). A reflexão quanto às condições nas quais a ciência é produzida permite uma melhor percepção da importância do paradigma que serve de base para a mesma.

Para Kuhn (1997), um novo paradigma substitui o antigo a partir de uma *revolução científica*. Isso ocorre quando o paradigma antigo não consegue mais trazer os mesmos ganhos científicos e ocorrem bloqueios nos ajustes entre empiria e teoria, trazendo a insegurança quanto à confiabilidade do uso do mesmo nas produções.

A ciência como molde de produção científica possui tamanha importância que acaba por respaldar, também, nas práticas societárias. A construção das ciências sociais a partir dos princípios do paradigma tradicional permitiu que “a ideia de um universo frio, calculável, previsível, mecânico e regido por leis”, característica da ciência moderna, fosse “transposta ao ser humano e à sociedade”. Foi, ainda, através do positivismo – nome que este paradigma adquire nas ciências sociais –, que “se consolidaram explicações cartesianas à vida social, tais como: a existência de uma sociedade regida por leis, a naturalização das leis sociais e a adoção de uma visão determinista de sociedade” (FERRARINI, 2008, p.30). Somado ao fato da predominância do sistema de produção capitalista, em que o dinheiro significa riqueza e poder, isso acabou fragilizando o próprio ideal emancipatório e humanitário da modernidade, pois, inserido numa sociedade baseada no capital, o sujeito submeteu-se a regras ditadas por um consumo capitalista, transformando seus sonhos, realizações e valores em objetos passíveis de valoração monetária.

A ideia de neutralidade presente na ciência moderna, sem preocupar-se com a moral e a ética, resultou na (des)moralização da ciência. Além disso, o pressuposto de separação entre homem e natureza, permitindo o domínio de um sobre o outro, também foi um dos principais ideais de tal ciência. Estes fatos permitiram que hoje tenhamos avanços tecnológicos responsáveis por produções em larga escala e, ao mesmo tempo, responsáveis também por uma preocupante diminuição dos recursos naturais do planeta Terra.

Por exemplo, segundo a Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores, o setor automobilístico brasileiro foi responsável pela produção de mais de 2 milhões de novos veículos automotores apenas no ano de 2016; enquanto que o Relatório Planeta Vivo produzido pela Rede WWT em colaboração com a Sociedade Zoológica de Londres e a Global Footprint Network, já anunciava, ainda no ano de 2010, que a demanda por recursos naturais a partir dos seres humanos já ultrapassava 50% além do suportável para o planeta; e também alertou quanto a diminuição da biodiversidade, principalmente nas áreas tropicais onde as populações aquáticas de água doce diminuíram

quase 70%, resultando no maior declínio que já foi mensurado de espécies, seja em áreas terrestres ou nos oceanos.

Trazendo para o panorama social, segundo relatório da Organização das Nações Unidas (ONU) publicado em 2012, 925 milhões de pessoas passam fome no mundo, enquanto que o desperdício de alimentos chega a 1,3 bilhão de toneladas por ano, o que corresponde a um terço da produção mundial de alimentos. A produção agrícola em alta escala causa, também, degradação do solo e perda de fertilidade do mesmo. Segundo este mesmo relatório da ONU, cerca de 24 bilhões de toneladas de solo fértil estão sendo perdidas a cada ano, afetando diretamente 1,5 bilhão de pessoas no mundo.

Estes dados explanam os resultados da fragmentação presente no paradigma moderno, que serve de base para o funcionamento da sociedade moderna. Sendo assim, é possível perceber que ciência e sociedade acabam por funcionar nos mesmos moldes de pensamento. Portanto, a questão social contemporânea acaba por ter, também, essa dupla dimensão (científica e social).

2.1 CRISE PARADIGMÁTICA E O PARADIGMA EMERGENTE

A partir do aprofundamento das pesquisas, muitas descobertas tomadas como verdade absoluta durante séculos acabaram sendo refutadas, como a questão do Universo ordenado, por exemplo. Foi, então, que se percebeu que o paradigma base para tais estudos não dava mais conta do todo. Para Santos (2005), este paradigma passou – e está passando ainda hoje – por uma crise profunda e irreversível, que começou no pós-guerra, e que permitirá o surgimento de um novo paradigma – o paradigma emergente. Portanto, essa crise, resultante do aprofundamento de conhecimento que a própria ciência moderna permitiu, não é apenas paradigmática ou intelectual, ela é também cultural, social, ambiental e econômica.

As condições de caráter teórico que contribuíram para a crise do paradigma dominante são quatro, segundo Santos (2005). A primeira é a teoria da relatividade da simultaneidade de Einstein, que rompe com a teoria newtoniana de espaço e tempo e com os pressupostos dominantes de ordem estável, distinguindo a

simultaneidade de acontecimentos presentes no mesmo lugar e a simultaneidade de acontecimentos distantes. (...) demonstrando que a simultaneidade de acontecimentos distantes não pode ser verificada, pode tão-só ser definida (...) esta teoria veio a revolucionar as nossas

concepções de espaço e tempo. Não havendo simultaneidade universal, o tempo e o espaço absolutos de Newton deixam de existir (SANTOS, 2005, p.41-43).

A segunda condição teórica é em relação à relativização da mecânica quântica na microfísica, quando Heisenberg e Bohr demonstram que sempre há interferência do sujeito no objeto que observa, uma vez que “o objeto que sai de um processo de medição não é o mesmo que lá entrou” (SANTOS, 2005, p.43). Ou seja, a opção por uma forma de interferência no objeto significa a não opção de outra forma, o que interfere nos resultados.

O rigor matemático é a terceira condição teórica, possuidora de ambiguidades: “a própria filosofia da matemática, sobretudo a que incide sobre a experiência matemática, (...) reconhece hoje que o rigor matemático, como qualquer outra forma de rigor, assenta num critério de seletividade e que, como tal, tem um lado construtivo e um lado destrutivo” (SANTOS, 2005, p.46). O próprio rigor matemático, presente na ciência moderna, carece de fundamento. A opção pelo mesmo exclui a possibilidade de uso de outras formas de rigor “alternativas”.

A quarta e última condição teórica da crise do paradigma dominante, para Santos (2005), está calcada nos avanços das áreas como a microfísica, química e biologia nos últimos anos. Para tanto, o autor menciona a teoria das estruturas dissipativas e o princípio da ordem através das flutuações do físico-químico Ilya Prigogine:

A importância desta teoria está na nova concepção da matéria e da natureza que propõe, uma concepção dificilmente compaginável com a que herdamos da física clássica. Em vez de eternidade, a história; em vez do determinismo, a imprevisibilidade; em vez do mecanicismo, a interpenetração, a espontaneidade e a auto-organização; em vez de reversibilidade, a irreversibilidade e a evolução; em vez da ordem, a desordem; em vez da necessidade, a criatividade e o acidente (SANTOS, 2005, p.48).

Esta teoria mostra que os sistemas se auto organizam a partir de suas desordens, em situações de não equilíbrio, o que acaba por resultar em produtos da história que eles mesmos desenvolveram. Uma mínima alteração, ou seja, uma pequena desordem, não é vista como um problema que precisa ser sanado a partir do retorno ao que seria definido como a forma “normal” da ordem, mas sim como uma oportunidade de uma nova criação.

As críticas quanto aos motivos que levaram à crise do paradigma dominante não desqualificam a ciência moderna como irracional ou como um lado obscuro da ciência, mas buscam mostrar que essa mudança paradigmática

é antes o retrato de uma família criativa e fascinante, no momento de se despedir, com alguma dor, dos lugares conceituais, teóricos e epistemológicos, ancestrais e íntimos, mas não mais convincentes e securizantes, uma despedida em busca de uma vida melhor a caminho de outras paragens onde o otimismo seja mais fundado e a racionalidade mais plural e onde finalmente o conhecimento volte a ser uma aventura encantada (SANTOS, 2005, p. 58).

Afirmar que algo está em crise significa dizer que o que estava sendo feito até então deu conta do que já passou, mas que com as transformações que estão acontecendo constantemente na vida, envolvendo todas as áreas (econômica, social, cultural, etc.), não é mais possível permanecer pensando e agindo da mesma forma. A percepção da emergência de um novo paradigma não significa a anulação do anterior, mas sim a sua superação de forma a reconhecer os erros e acertos, e buscar novos conhecimentos.

A crise paradigmática foi percebida por vários autores que desenvolveram suas críticas conforme suas percepções das limitações epistemológicas da ciência moderna. Além de Thomas Kuhn e Boaventura de Sousa Santos, Karl Popper, Imre Lakatos, Paul Karl Feyerabend e Gaston Bachelard percebem a incapacidade de tal racionalidade dar conta das realidades e transformações científicas e sociais, pois além de determinista e mecanicista, a ciência tradicional acaba por ser reducionista também. Santos, principalmente, busca reintroduzir o sujeito em sua teoria, percebendo este como “um sujeito que reflete sobre si mesmo, discute sobre ele mesmo, e contesta a própria ação” (SANTOS et al, 2012, p. 49).

Edgar Morin também é um autor que percebeu as limitações da ciência tradicional e o esgotamento do paradigma moderno, propondo, a partir de sua teoria, a superação da fragmentação existente no mesmo. Buscaremos, portanto, analisar de forma breve a Teoria Geral dos Sistemas (TGS) e a teoria da complexidade de Morin, a partir da ideia do pensamento complexo.

2.2 MORIN E A TEORIA DA COMPLEXIDADE

Reconhecer a questão da pluralidade requer considerar que o mundo é complexo. Morin (2011) mostra que quando a visão é simplificada e linear, ela acaba sendo

“mutiladora”, pois considera apenas uma parte, desconsiderando todas as demais que podem ser englobadas e impactadas. Desta forma, o pensamento complexo tenta ser menos “mutilador”.

O pensamento simples resolve os problemas simples sem problemas de pensamento. O pensamento complexo não resolve por si só os problemas, mas se constitui numa ajuda à estratégia que pode resolvê-los.

(...) o que o pensamento complexo pode fazer é dar, a cada um, um memento, um lembrete, avisando: “Não esqueça que a realidade é mutante, não esqueça que o novo pode surgir e, de todo modo, vai surgir”. A complexidade situa-se num ponto de partida para uma ação mais rica, menos mutiladora (MORIN, 2011, p. 83).

Da mesma forma, a ação deve ser pensada a partir de sua complexidade, considerando, principalmente, a incerteza - “acaso, imprevisto, iniciativa, decisão, consciência das derivas e transformações” (MORIN, 2011, p. 81). Para o autor, a incerteza e aleatoriedade do campo da ação “nos impõe uma consciência bastante aguda dos acasos, derivas, bifurcações, e nos impõe a reflexão sobre a sua própria complexidade” (MORIN, 2011, p. 80). Sendo assim, a complexidade nos atenta com maior prudência quanto aos fatos, possibilidades e consequências, abarcando numa visão mais global, completa e prudente. “A complexidade é um problema, é um desafio e não uma resposta” (MORIN, 2002, p. 559). Nesta afirmação, Morin atenta para o fato de que a complexidade não é algo simples, mas que depende de uma busca que não está restrita a um conhecimento específico ou uma saída apenas, e sim de um empenho e conhecimento mútuo, coletivo e plural.

Os dados que fundamentam uma certa teoria podem ser objetivos, porém, para Morin (2005) “uma teoria nunca será objetiva em si mesma” (p.40), uma vez que ela “não é o reflexo da realidade”, mas sim “uma construção da mente, uma construção lógico-matemática que permite responder a certas perguntas que fazemos ao mundo, à realidade” (MORIN, 2005, p.40). É importante, dentro de tal contexto, trazer a ideia de democracia, ou seja, a democracia nas ciências. Na democracia, assim como nas ciências, “a verdade é a regra do jogo”. Sendo a verdade a regra do jogo, a democracia nas ciências significa o confronto das muitas verdades em prol da construção de algo produtivo:

A ciência não tem verdade, não existe uma verdade científica, existem verdades provisórias que se sucedem, onde a única verdade é aceitar essa regra e essa investigação. Portanto, existe uma democracia

propriamente científica, como funcionamento regulamentado e produtivo da conflituosidade (MORIN, 2005, p.56).

Com a pretensão de encontrar uma alternativa ao funcionalismo clássico nos estudos sociais e organizacionais, surge a TGS, que critica o mecanicismo, forma pela qual os elementos ou questões acabam sendo divididas e subdivididas, resultando em fragmentação e reducionismos. Tal teoria, por vezes, foi confundida com a cibernética, mas são diferentes.

Segundo Santos, Pelosi & Oliveira (2012), o fenômeno cibernético é uma ciência interdisciplinar e estuda a interligação dos fluxos de informação que permeiam um determinado sistema, seja ele animado ou inanimado, acabou por superar a ideia de sistema como “um conjunto de elementos em interação” sendo “o todo inter-relacionado e as partes organizadas pelo todo” (SANTOS et al, 2012, p. 57) como suas dimensões importantes, e levou à introdução da noção de dinamismo e autorregulação à TGS. Este fenômeno mostrou que as partes possuíam organização autossuficiente que possibilitava a regulação própria. Sendo assim, o todo estaria sempre equilibrado, ou ao menos tenderia a tal estágio, pois as partes seriam capazes, elas próprias, de resolverem seus conflitos a partir da inter-relação.

(...) ao ressaltar a diversidade e a complexidade do sistema, a inter-relação e sinergia que existe entre os seus diferentes elementos e sua interação dinâmica com o ambiente, a abordagem sistêmica adverte para a fragilidade das explicações reducionistas e mecanicistas da realidade, que, ao separar a parte do todo, negligenciam as inúmeras inter-relações que existem entre as diferentes partes, e delas com o ambiente. Assim, a abordagem sistêmica aponta para uma reorientação da visão do observador para a diversidade, as inter-relações e os mecanismos de adaptação que ocorrem no sistema e entre ele e o ambiente, o que deverias, conforme observa Souza (2001), conduzir para uma posição de maior humildade do homem perante o mundo, o que de fato quase nunca ocorre (SANTOS et al, 2012, p. 58-59).

Porém, o método sistêmico foi criticado quanto ao fato de que permanece com a racionalidade das ciências naturais, pois parte das ciências biológicas para explicar o funcionamento do sistema, das partes e do todo. A ideia de autorregulação das partes para solução de conflitos traz consigo a ideia de sempre buscar manter a ordem vigente.

Afinado com esta crítica, Souza (2001) observa que por enfatizarem tanto os aspectos de integração, organização, funcionalidade, propósito, evolução e inter-relacionamento sistêmico, as teorias sistêmicas deixam de fora da análise social toda e qualquer noção de poder, conflito e dominação que permeia toda a organização social (SANTOS et al, 2012, p. 60).

Enquanto a TGS não percebe o conflito como possível ponto para transformação buscando o equilíbrio a partir da solução destes, e desconsideram a importância do meio social no funcionamento do sistema, a mesma permanece na racionalidade de preceitos teóricos e epistemológicos da ciência moderna. Já a teoria da complexidade busca reconhecer a autonomia, independência e indeterminismo das partes menores em relação ao todo, a partir da complexidade (SANTOS et al, 2012).

Morin (2005) explica que, para dar conta da complexidade, a teoria do sistema teria que compreender que o todo é tanto maior, quanto menor e também igual à soma das partes: a) ele é maior, pois cada parte funcionando sozinha não gera o mesmo que todas as partes trabalhando em rede ou em conjunto gerariam num todo; b) ele é igual uma vez que determinada característica específica, ou totalizante, iguala as partes e o todo; e c) é menor pois o todo nunca conseguirá dar conta de todas as características específicas de cada parte, o que não permite definir o todo homogêneo ou fechado. É a partir de tais colocações que o autor encontra a necessidade do debate sobre a complexidade. À luz da complexidade,

o sistema deixou de ser entendido de forma simplificada e absoluta. A complexidade advinda da incorporação da interdependência sujeito/objeto e da desordem criadora remete a uma nova definição, que é a de "unidades complexas organizadas" (...). Interessam as conexões de cunho subdeterminista e probabilista, onde o fator aleatório tem papel importante, pois a ênfase é na transformação, não mais na regulação. (FERRARINI, 1998, p.30)

Portanto, as principais características da ciência clássica (determinismo, mecanicismo e reducionismo) foram sendo superadas na busca de algo que contemplasse a realidade de forma mais fidedigna. Isso não significa que os ditos sistemas simples sejam abandonados; trata-se de “integrar superando” (MORIN, 2011). Aquilo que caracteriza as partes e o todo acaba sendo complementar, sem que haja sobreposição de um sobre o outro. Sem hierarquias, sem uma ordem universal orientadora.

A teoria da complexidade exige, primeiramente, a compreensão do que é a complexidade. Segundo Morin (2002), existem alguns equívocos quanto à concepção da complexidade, portanto, ele explica que: a) a complexidade não é uma receita pronta, mas sim um desafio, de forma que fomente o pensar; b) complexidade não significa completude, mas sim busca mostrar que há incompletude do pensamento por conta da fragmentação (ou da “mutilação” - como Morin prefere chamar) e o que pensamento complexo faz é superar tal mutilação.

Por não ser algo simples e determinado, a complexidade possui desafios, que são, por sua vez, outras complexidades, como, por exemplo, a desordem, a transgressão, a complicação, a organização, a volta do observador na sua observação. O autor mostra que a complexidade, originária do latim *complexus*, que significa “o que está junto”, é formada por várias outras complexidades que, através de seus entrelaces constrói a unidade da complexidade, sem apagar ou destruir a diversidade das demais.

A ideia do pensamento complexo e de um novo paradigma baseado neste, não significa ignorar ou derrubar o pensamento formal e quantificador presente na ciência moderna, mas sim superar a crença que tal pensamento fomentou de que aquilo que não é quantificável ou formalizável faz parte do irreal, não existindo na realidade social, econômica ou cultural (MORIN, 2002).

É preciso encontrar o caminho de um pensamento multidimensional que, é lógico, integre e desenvolva formalização e quantificação, mas não se restrinja a isso. A realidade antropossocial é multidimensional; ela contém sempre, uma dimensão individual, uma dimensão social e uma dimensão biológica. O econômico, o psicológico e o demográfico que correspondem às categorias disciplinares especializadas são as diferentes faces de uma mesma realidade; são aspectos que, evidentemente, é preciso distinguir e tratar como tais, mas não se deve isolá-los e torná-los não comunicantes. esse é o apelo para o pensamento multidimensional. Finalmente e, sobretudo, é preciso encontrar o caminho de um pensamento dialógico (MORIN, 2002, p.189).

A dialógica consiste em conseguir unir dualidades sem que as unidades sejam perdidas, ou seja, lógicas e princípios coexistem, sem que haja anulação de um sobre o outro, mas sim complementariedade. Segundo Morin (2002), a ciência comporta-se de tal forma uma vez que “há complementariedade e antagonismo entre a imaginação que faz hipóteses e a verificação que as seleciona” (MORIN, 2002, p. 190), sendo assim, estão presentes na ciência antagonismos que são complementares, tanto a imaginação e a verificação, como recém mostrado, quanto o empirismo e o realismo. “A totalidade é, ao mesmo tempo, verdade e não-verdade, e a complexidade é isso: a junção de conceitos que lutam entre si” (MORIN, 2002, p.192).

A teoria da complexidade busca, portanto, abrir o diálogo nas ciências para a produção de conhecimento de forma mais ampla, mais complexa. O que aconteceu nas ciências modernas foram formulações teóricas e ideológicas que buscavam determinar e encerrar o real dentro de suas ideias. O que Morin mostra com sua teoria, e que fundamenta o paradigma emergente, é que o real é muito mais complexo em relação ao

que as teorias buscaram determinar. Ele mostra que “o objetivo do conhecimento é abrir, e não fechar o diálogo com esse universo” (MORIN, 2002, p.191).

O método da complexidade pede para pensarmos nos conceitos, sem nunca dá-los por concluídos, para quebrarmos as esferas fechadas, para reestabelecemos as articulações entre o que foi separado, para tentarmos compreender a multidimensionalidade, para pensamos na singularidade com a localidade, com a temporalidade, para nunca esquecermos as totalidades integradoras (MORIN, 2002, p.192).

São as evidências da crise do paradigma moderno que permitem que emergja um novo paradigma da ciência pós-moderna: o paradigma emergente. Santos define-o como “paradigma de um conhecimento prudente para uma vida decente” (SANTOS, 2005, p.60), considerando que ele deve ser tanto científico quanto social, enquanto demais autores intitulam de forma diferente. Para tanto, o autor utiliza quatro teses que justificam sua afirmação em relação ao paradigma emergente.

A primeira justificativa é de que “todo o conhecimento científico-natural é científico-social”, buscando a superação das dualidades que são tão comuns para nós:

O conhecimento do paradigma emergente tende assim a ser um conhecimento não dualista, um conhecimento que se funda na superação das distinções tão familiares e óbvias que até há pouco considerávamos insubstituíveis, tais como natureza/cultura, natural/artificial, vivo/inanimado, mente/matéria, observador/observado, subjetivo/objetivo, coletivo/individual, animal/pessoa. (SANTOS, 2005, p.64)

E a partir dessa superação propõe a (re)aproximação das ciências naturais e das ciências sociais, considerando a influência do modelo cientista moderno inclusive nas humanidades:

A concepção humanística das ciências sociais enquanto agente catalisador da progressiva fusão das ciências naturais e ciências sociais coloca a pessoa, enquanto autor e sujeito do mundo, no centro do conhecimento, mas, ao contrário das humanidades tradicionais, coloca o que hoje designamos por natureza no centro da pessoa. Não há natureza humana porque toda a natureza é humana. É pois necessário descobrir categorias de inteligibilidade globais, conceitos quentes que derretam as fronteiras em que a ciência moderna dividiu e encerrou a realidade (SANTOS, 2005, p.71-72).

A segunda justificativa da emergência de um novo paradigma é o que o autor chama de “todo o conhecimento é local e total”, fazendo uma crítica à questão do reducionismo causado pela especialização do conhecimento na ciência moderna, que acaba por causar efeitos negativos, uma vez que por um lado especializa, mas por outro

torna o cientista um ignorante em relação a outros conhecimentos. Portanto, o autor propõe que o estudo seja calcado numa perspectiva multidisciplinar, analisando o objeto de pesquisa a partir de diversos campos teórico-metodológicos.

A fragmentação pós-moderna não é disciplinar e sim temática. Os temas são galerias por onde os conhecimentos progredem ao encontro uns dos outros. (...) Mas sendo local, o conhecimento pós-moderno é também total porque reconstitui os projetos cognitivos locais, salientando-lhes a sua exemplaridade, e por essa via transformando-os em pensamento total ilustrado (SANTOS, 2005, p.76-77).

A terceira justificativa é intitulada de “todo conhecimento é autoconhecimento”, buscando superar a divisão que existe na ciência moderna entre o sujeito e o objeto estudado. “Parafrazeando Clausewitz, podemos afirmar hoje que o objeto é a continuação do sujeito por outros meios” (SANTOS, 2005, p.83), pois há evidências, inclusive na física quântica, que a presença do observador interfere no comportamento do objeto. A questão da neutralidade e da não interferência do sujeito no objeto em estudo, presente no paradigma moderno, deixa então de ter sentido. “Hoje não se trata tanto de sobreviver como de saber viver. Para isso é necessário uma outra forma de conhecimento, um conhecimento compreensivo e íntimo que não nos separe e antes nos una pessoalmente ao que estudamos” (SANTOS, 2005, p. 85).

A quarta e última justificativa do autor é pelo “sensocomunizar-se” da ciência, ou seja, “todo o conhecimento científico visa constituir-se em senso comum”. O autor define o senso comum, considerado pela ciência moderna “superficial, ilusório e falso”, como “conhecimento vulgar e prático que no cotidiano orientamos as nossas ações e damos sentido à vida” (SANTOS, 2005, p.88). A ciência pós-moderna busca, justamente, aproximar o senso comum do conhecimento científico: “ao sensocomunizar-se, não despreza o conhecimento que produz tecnologia, mas entende que, tal como o conhecimento se deve traduzir em autoconhecimento, o desenvolvimento tecnológico deve traduzir-se em sabedoria de vida” (SANTOS, 2005, p.91).

“A condição epistemológica da ciência repercute-se na condição existencial dos cientistas” (SANTOS, 2005, p.92). Toda análise de Santos implica no pensar não só da ciência moderna em si e seus problemas, mas principalmente na reprodução da mesma pelos cientistas, instituições, academia, ou seja, no fazer ciência ao qual estamos submetidos enquanto acadêmicos. O pensamento e conhecimento plural e transdisciplinar precisam partir daqueles que fazem ciência, para que alcance as demais áreas da

sociedade, integrando e desenvolvendo socialmente a mesma. Ademais, saberes e práticas são indissociáveis e conformam-se mutuamente.

Quanto às múltiplas expressões da questão social referentes à crise do paradigma dominante, Santos (2005) mostra brevemente que foi a partir dos anos de 1930 e 1940 que houve forte industrialização da ciência, tanto por parte das sociedades capitalistas quanto por parte das sociedades socialistas, o que acabou comprometendo-a “com os centros de poder econômico, social e político, os quais passaram a ter um papel decisivo na definição das prioridades científicas” (SANTOS, 2005, p.57). Os efeitos desses poderes repercutiram nas aplicações da ciência e também na organização da sua investigação. A industrialização da ciência contribuiu também para o aumento das diferenças entre países mais e menos desenvolvidos, pois países com maiores recursos financeiros disponíveis para pesquisa serão conseqüentemente mais desenvolvidos, possuindo assim alta capacidade de influência no paradigma dominante, pois produzem ciência numa maior escala que os demais; seu poder econômico permite sua maior disseminação também. O avanço científico, especialmente tecnológico, oportunizou a produção da riqueza e sua crescente concentração nas mãos de um grupo cada vez menor de indivíduos, conduzindo à ampliação da desigualdade e da pobreza em escala global.

A crescente concentração de recursos e de poder tem repercussão direta na pobreza, a qual, apesar de sempre ter existido, adquire novas feições e significados, pois passa a ser incompatível com o ideário emancipatório da modernidade. Além disso, o avanço tecnológico permitiria, hoje, as condições para resoluções dos problemas. Contudo, a pobreza ainda é um problema atual, e, do ponto de vista epistemológico, sua persistência pode ser compreendida a partir do método cartesiano-positivista pela separação que opera entre a dimensão econômica das demais. Pobreza e desigualdade são exemplos de marcas históricas que ainda precisam ser sanadas, “é, portanto, no horizonte de uma sociedade que se faz moderna e promete modernidade, que a pobreza inquieta” (TELLES, 2001, p.15).

3 POBREZA E INCLUSÃO PRODUTIVA



Atentamos aqui para uma expressão da questão social na contemporaneidade, que é multidimensional: o pauperismo. Seu caráter multidimensional decorre do fato de que, além da falta de recursos financeiros, uma parcela da população também sofre com a dificuldade ou falta de acesso ao básico para uma vida digna: saúde, educação, habitação, transporte, assistência.

A pobreza, na contemporaneidade, é caracterizada pelas precárias condições salariais e de produção às quais os trabalhadores foram (e são) submetidos para a obtenção do mínimo necessário à sua subsistência. Essa fragilidade mostra que a ciência moderna não foi capaz de cumprir com a promessa de emancipação do sujeito através do trabalho e da razão, pois o capitalismo acabou por privilegiar o acesso ao conhecimento e às formas de trabalho através da detenção do capital e do poder, subordinando os trabalhadores ao emprego (FERRARINI, 2008, p.33).

Segundo Ferrarini (2008), a globalização também teve forte influência nas disparidades. Por um lado, houve “avanços da noção de direitos humanos, desconstituição de padrões socioculturais rígidos com crescente convivência com diferenças, disseminação ampliada da informação, entre outras” (FERRARINI, 2008, p. 33), trazendo avanços e conquistas globais, fortalecendo grupos e movimentos e, também,

disseminando conhecimento. Por outro, a globalização permitiu a desregulamentação do capital como um meio de troca a partir da sua financeirização, ocasionando a fragilidade das relações e fácil dissolução, fragilizando a integração na vida e na regulação social, e que acabou repercutindo, inclusive, na área das políticas públicas.

Portanto, as políticas públicas também sofrem com essa fragmentação decorrente do paradigma moderno, e acabam por não apenas não se articularem, como também competem entre si pela alocação de recursos. Cortes (2013) aponta que a competição entre as políticas ocorre a partir da teoria racional/utilitarista, com a utilização de critérios e indicadores próprios. Segundo o autor,

(...) de todas as teorias sociais correntes, a racional /utilitária, na sua encarnação contemporânea, tem sido a mais utilizada na formulação e implementação de políticas públicas (Collins, 1994, p.178). (...) Porém, seu sucesso é motivo de debate, pois o aumento da eficiência e a redução de gastos governamentais podem ter como contrapartida o aumento de desigualdades sociais e de barreiras de acesso para aqueles que necessitam de benefícios e serviços sociais (Hogget, 2001; Borges, 2001) (CORTES, 2013, p.63).

As questões abordadas mostram que há uma crise social, expressa na desarticulação dos atores e dos meios, decorrente do paradigma moderno. Para Ferrarini (2008) “a crise da sociedade moderna como modelo de ordem e integração produz uma crise social e pode abrir o caminho para a busca de um novo princípio de combinação da racionalidade instrumental e da identidade cultural” (FERRARINI, 2008, p.33). Sendo assim, a busca por um novo paradigma requer uma análise pautada em outros princípios e formas de conhecimentos diferentes da ciência moderna cartesiano-positivista.

3.1 POBREZA NA AMÉRICA LATINA E NO BRASIL

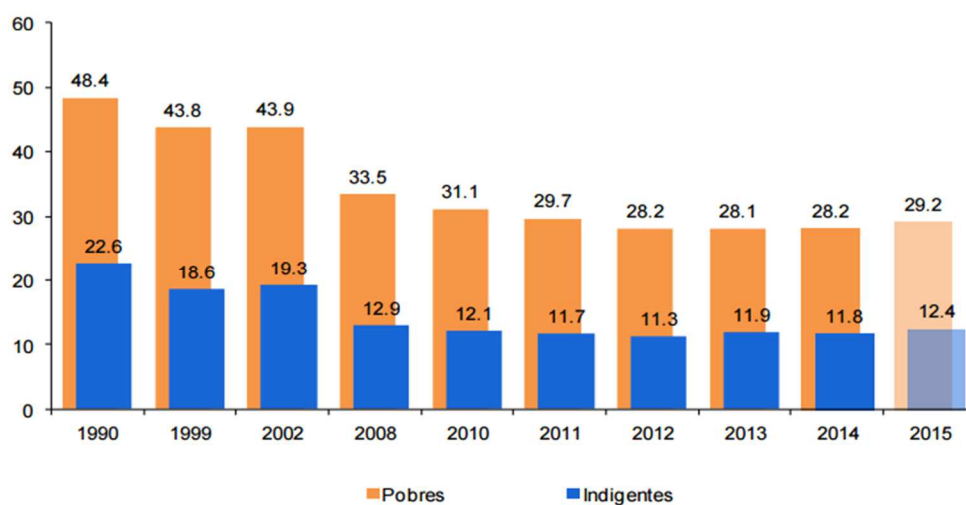
Na busca da compreensão da pobreza como problema multidimensional, em que as necessidades não são atendidas apenas com a presença da renda, buscaremos trazer dados que comprovem o quanto necessário é compreender tal problema como complexo, principalmente na América Latina (AL) e, especificamente, no Brasil.

A história da colonização e exploração europeia da AL deixou marcas que culminaram em problemas que ainda hoje lidamos. Pobreza, fome, miséria, falta de recursos e acesso a serviços básicos fazem parte da realidade de um número bastante expressivo de latino americanos.

O Panorama Social da América Latina 2015, relatório divulgado pela Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), em março do ano passado (2016), mostra dados importantes referentes à pobreza para a AL e para o Brasil. A CEPAL classifica como indigentes (ou extrema pobreza) aqueles que não possuem os recursos para satisfazer as necessidades básicas de alimentação. Já a parcela da população que é classificada como pobre é aquela que possui uma renda *per capita* de valor inferior ao necessário para suprir os requisitos básicos de alimentação, transportes, habitação, saúde, lazer, entre outros. A CEPAL calcula tal valor de acordo com dados econômicos de cada país (cesta básica, índices de paridade do poder de compra, etc.).

O gráfico abaixo mostra como tem sido a evolução da pobreza desde os anos 90, em percentuais de pessoas considerando os 19 países da AL (incluindo o Haiti), sendo que os dados de 2015 são projeções.

Gráfico 1 - América Latina: evolução da pobreza e da indigência, 1990 – 2015

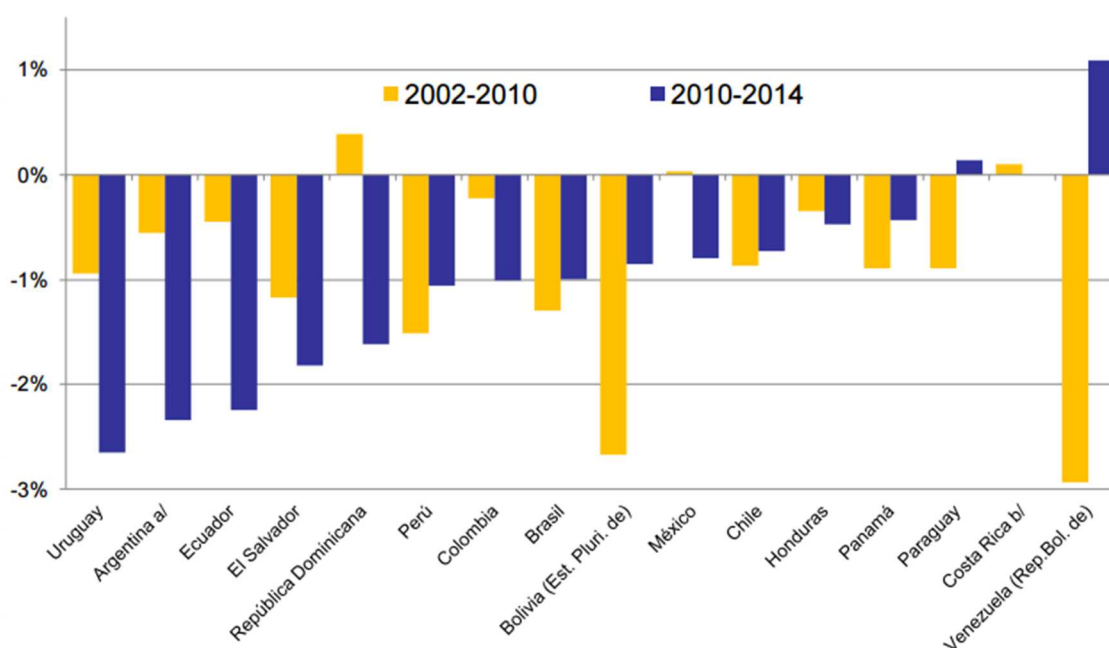


Fonte: CEPAL (2016)

Segundo os dados do gráfico acima, em 2014, a taxa de pobreza na AL estava em 28,2% no total da população e a taxa de indigentes em 11,8%, sem grandes diferenças em relação ao ano anterior, porém essa taxa estava diminuindo consideravelmente nos últimos anos. As projeções para o ano de 2015 demonstram uma alta nas taxas, movimento contrário aos anos anteriores. Esses valores significam que 168 milhões de pessoas que vivem no continente latino americano são pobres e, destas, 70 milhões não possuem renda suficiente para sua alimentação básica.

A questão da desigualdade também é importante neste contexto, pois ela expressa a grande disparidade existente no âmbito da distribuição de renda e também das oportunidades de inclusão econômica e social. Portanto, erradicar a pobreza significa também, e principalmente, diminuir a desigualdade. No próximo gráfico é possível perceber que o índice de Gini, que mede a desigualdade nos países, também sofreu alterações nos últimos anos. Considerando o período de 2002 a 2014, na grande maioria dos países (16 países), a desigualdade diminuiu.

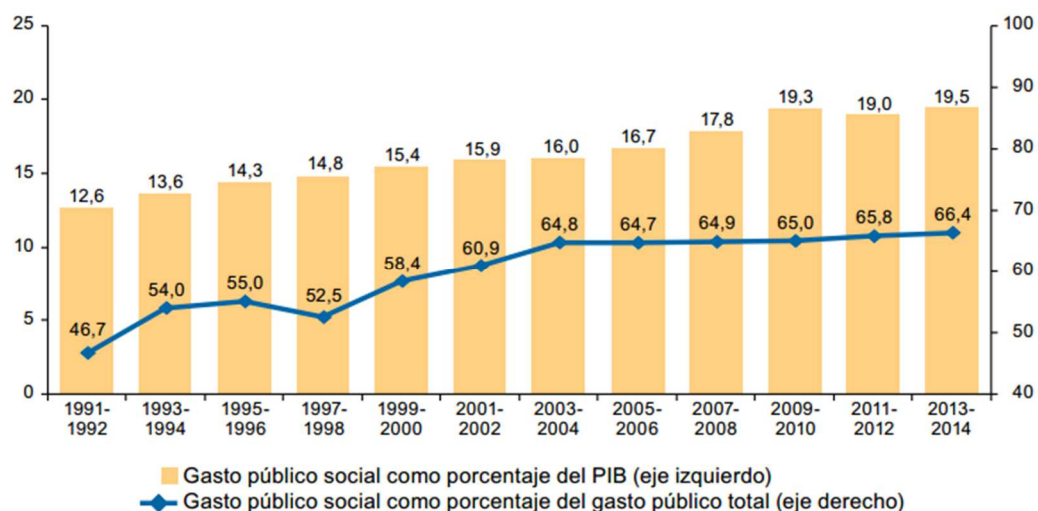
Gráfico 2 - América Latina (16 países) – Variação anual do índice de Gini, 2002-2010 e 2010-2014



Fonte: CEPAL (2016)

Um dos fatores preponderantes para redução da pobreza são os investimentos em políticas públicas, capazes de promover proteção social às populações vulneráveis e melhorar o acesso a serviços essenciais. Na AL, os gastos públicos sociais têm aumentado nos últimos anos, considerando o período que se tem dados (1991-2014) - com exceção do biênio 2011-2012. No começo dos anos 1990, o gasto público social era de 12,8% do PIB chegando a 19,5 % em 2014.

Gráfico 3 – América Latina e Caribe (21 países): evolução do gasto público social proporcional ao PIB e ao gasto público total, 1991-1992 a 2013-2014



Fonte: CEPAL (2016)

O Brasil reflete também problemas históricos provenientes da colonização, escravidão e o neoliberalismo. Porém, segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), publicado em 2015, o país passou por 10 anos de transformações sociais, com grandes melhoras, durante os anos de 2004 a 2014.

A nota técnica mostra que houve uma redução nestes 10 anos de 63% no índice de população na linha de extrema pobreza (renda mensal até R\$77,00 *per capita*); sendo assim, 2,48% da população brasileira estava nesta linha em 2014. Segundo a análise feita da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) em 2014, a equipe técnica do IPEA constatou que o ciclo de redução de extrema pobreza apresentado no período (2004-2014) foi decorrente do aumento de renda, diminuição da desigualdade de renda, aumento da cobertura previdenciária e do valor do salário mínimo e melhoria dos programas de transferência de renda.

Portanto, é possível perceber que a trajetória de combate à pobreza se deve, em boa medida, a uma série de políticas e programas sociais. No quadro a seguir é possível perceber que, de início, programas sociais implementados por governos anteriores foram mais pontuais e envolviam educação, alimentação, renda, etc. Mais tarde tais programas materializaram o Programa Bolsa Família e concretizaram o Plano Brasil sem Miséria,

numa abrangência muito maior, envolvendo inclusão produtiva, documentação, habitação, segurança alimentar, entre outras.

Quadro 1 – Trajetória da política de combate à pobreza: programas e ações

Política		Programas e Ações	
1993	Plano de Combate à Fome e à Miséria pela Vida	1993	Leite para as crianças desnutridas
			Distribuição emergencial de alimentos em áreas de seca
			Combate à mortalidade infantil
			Geração de emprego e renda
			Assentamentos rurais
			Merenda escolar
			Saneamento
1995	Programa Comunidade Solidária	1996	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
		1998	Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima
		2001	Programa Bolsa Escola
			Programa Bolsa Alimentação
		2002	Programa Auxílio Gás
2003	Fome Zero	2003	Programa Cartão Alimentação
2003	Bolsa Família	2003	Programa Alimentação Bolsa Família - PBF
			Renda Básica de Cidadania
2011	Brasil sem Miséria	2011	Inclusão produtiva
			Garantia de renda
			Documentação
			Combate ao trabalho infantil
			Segurança alimentar
			Habitação
			Educação
			Energia elétrica
			Saúde
			Assistência Social
			População em situação de rua

Fonte: Dedecca (2014)

Diante da configuração da política pública de combate à fome e a miséria, é possível perceber que os esforços vão para além do econômico. Há uma visão da pobreza e suas múltiplas expressões quando há esforços para que os direitos sociais sejam também

garantidos. Dedecca (2014) faz a diferenciação entre as dimensões econômica e social da desigualdade e da pobreza, conforme o quadro abaixo demonstra.

Quadro 2 – Dimensões e determinações do estado de desigualdade e a situação da pobreza

Dimensões da Desigualdade e da pobreza	Formas Básicas de Renda para a situação de Bem-Estar	Formas de Renda e Ativos (Individuais) e Bens Públicos (Coletivos) determinantes dos riscos e econômicos e sociais do estado de desigualdades e da situação de pobreza
Econômica	Renda Corrente (Fluxo)	Renda do Trabalho (salário, remuneração do trabalho autônomo, pro labore, renda da profissão liberal)
		Renda da Proteção Social
		Renda de Aluguéis
		Renda de Juros e Dividendos
		Produção para Próprio Consumo
	Patrimônio (Estoque)	Ativos Imobiliários
		Ativos Financeiros
Social	Em espécie (com ou sem alguma contrapartida monetária)	Água e Saneamento
		Agrária
		Alimentação
		Educação
		Energia
		Habitação
		Meio Ambiente
		Previdência
		Trabalho
		Saúde
		Segurança
Transporte		

Fonte: Dedecca (2014)

O exercício dos direitos sociais permite com que os cidadãos exerçam sua cidadania plenamente. Portanto, buscaremos compreender melhor os esforços públicos na política brasileira quanto à inserção da população em situação de pobreza e vulnerabilidade social ao mundo do trabalho, percebendo o trabalho como um fator importante de inserção social que pode possibilitar também o acesso aos demais direitos sociais.

3.2 A INSERÇÃO NO MUNDO DO TRABALHO

Como visto, as políticas públicas têm papel fundamental na superação dos problemas econômicos e sociais dos cidadãos e famílias que vivem em condições precárias. Pensar na superação da pobreza de forma emancipatória, considerando o sistema econômico e de produção capitalista no qual estamos inseridos, remete-nos à questão da inserção no mundo do trabalho. O trabalho, segundo Antunes (2010), possui suas metamorfoses, ou seja, ele passou por transformações ao longo dos anos através dos modos de produção (fordismo, taylorismo, toyotismo), as quais ocasionaram uma maior precarização do trabalho, subordinando cada vez mais o trabalhador ao capital e introduzindo um maior individualismo na própria classe operária. Mesmo assim, o trabalho é um elemento constitutivo da identidade do sujeito que permite e promove a inserção social e o acesso a direitos e recursos.

Há uma questão de grande relevância que também precisamos fazer menção. Sabemos que o desemprego estrutural também se faz presente no panorama brasileiro desde a consolidação do capitalismo industrial no país (DUARTE, 2014). A introdução de novas tecnologias e máquinas resultou num número reduzido de postos de trabalho em relação a demanda pelo mesmo. Portanto, a questão do desemprego também tem relação com o fato de não haver vagas suficientes para a quantidade de trabalhadores no país.

O Brasil possui ações que visam à emancipação social de famílias pobres através da inclusão produtiva, ou seja, que permitem a busca pelo reconhecimento do cidadão como um sujeito capaz, portador de direitos e deveres e pertencente a um meio social que também o reconheça dessa forma. Para que essa integração ocorra de forma sustentável, no entanto, é necessário um olhar que entenda o indivíduo como um sujeito capaz, portador de habilidades e competências por desenvolver ou praticar, e também um olhar para além do individual, um olhar mais amplo, incluindo sua família e sua situação social e econômica.

Portanto, incluir o cidadão produtivamente de forma eficaz e sustentável não depende apenas de vagas de emprego. Pensar em políticas de inclusão produtiva voltadas ao público em questão requer compreender a inclusão produtiva como

um processo de fortalecimento de vínculos sociais, acesso a serviços, exercício de cidadania e inclusão em oportunidades mais efetivas de trabalho, com

acompanhamento socioeconômico e garantia de renda. Ela envolve processos de informação, encaminhamento e monitoramento de segmentos em situação de pobreza e vulnerabilidade social ao mundo do trabalho, à qualificação profissional e à elevação de escolaridade (FERRARINI & WALLAUER, 2015).

A inclusão produtiva aparece em documentos oficiais do governo como ferramenta de gestão da política da Assistência Social e como estratégia e objetivo de programas de enfrentamento da pobreza:

A Política Nacional da Assistência Social (PNAS) traz o desafio da Inclusão Produtiva como uma das estratégias de enfrentamento da pobreza, tendo como principais beneficiários os usuários do Programa Bolsa-Família e seus familiares, os jovens de 16 a 24 anos, os egressos de medidas socioeducativas e famílias em situação de rua (MDS, 2011, p.02). O Plano Brasil sem Miséria do Governo Federal possui como um dos seus principais objetivos promover a inclusão social e produtiva da população extremamente pobre. A Inclusão Produtiva, como ferramenta de gestão da política de Assistência Social, também está referenciada na SESEP – Secretaria Extraordinária para a Superação da Extrema Pobreza. (ORTH, REIS & GUIMARAES, 2013, p.2)

Os cidadãos atendidos pela assistência social têm oportunidades desiguais, devido a vários fatores, como: baixa escolaridade, transporte público precário, dificuldades de acesso à saúde, escola (falta de vagas em creches para os filhos), entre outros. Isso reafirma a questão intersetorial da inclusão produtiva: “os projetos de inclusão produtiva, portanto, não são de natureza “pura”; eles são naturalmente intersetoriais, não podendo atribuir a responsabilidade a apenas um programa ou ministério” (FERRARINI, 2013). Ações que visem à inclusão produtiva precisam considerar as dimensões subjetivas, materiais e culturais de tal pobreza enfrentada pelo público alvo de tais ações.

Tratando-se de inclusão e trabalho, a quem cabe esta função? O artigo 203 da Constituição Federal (CF) de 1988 trata sobre a assistência social, sendo ela “prestada a quem dela necessitar, independentemente da contribuição à seguridade social”, e seu terceiro objetivo (inciso III) é “a promoção da integração ao mercado de trabalho”. Há grande receio quanto ao uso do termo “inclusão produtiva” na assistência social pelos técnicos e técnicas, principalmente ao público do Programa Bolsa Família (PBF), quanto à retirada das famílias do programa. Porém, no Brasil, a inclusão produtiva trata-se da travessia de políticas, amparada e simultaneamente, uma vez que o desligamento voluntário é um dispositivo previsto na Instrução Operacional nº 48 de 13/10/2011 do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)/Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), que prevê que, caso o beneficiário faça o desligamento voluntário

e volte a precisá-lo, voltará a receber o benefício de forma imediata até 36 meses após o desligamento (FERRARINI & WALLAUER; 2015).

Nascimento (2010) mostra que a política da assistência social – que faz parte do tripé da Seguridade Social do Brasil – estruturou-se como política pública e direito social, perdendo (teoricamente) o caráter assistencialista, com a Constituição Federal de 1988 e com a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Mais tarde, em 2003, houve a criação do SUAS (Sistema Único de Assistência Social) como estruturação administrativa para a assistência social no Brasil.

A Política Nacional da Assistência Social (PNAS/2004) brasileira defende justamente esse olhar social inovador para a formulação da sua política de assistência social. Dentre as cinco características específicas deste olhar, vamos salientar aqui, em especial, duas:

-Uma visão social capaz de captar as diferenças sociais, entendendo que as circunstâncias e os requisitos sociais circundantes do indivíduo e dele em sua família são determinantes para sua proteção e autonomia. Isto exige confrontar a leitura macro social com a leitura micro social;

-Uma visão social capaz de entender que a população tem necessidades, mas também possibilidades ou capacidades que devem e podem ser desenvolvidas. Assim, uma análise de situação não pode ser só das ausências, mas também das presenças até mesmo como desejos em superar a situação atual.

Segundo a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, é necessário atender a quatro condições para que a inclusão produtiva seja bem-sucedida, sendo elas: o conhecimento da existência das oportunidades que estão disponíveis; estar adequadamente preparados tendo as habilidades necessárias para que possam aproveitar as oportunidades, quando estas existirem; eliminar as barreiras artificiais que existem, como discriminação e exclusão social; e a garantia das condições mínimas, como o salário mínimo, transporte e alimentação (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA: SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS. 2011, p.5).

Segundo o documento da Secretaria, a promoção da inclusão produtiva no mundo do trabalho deve ter contribuição do setor público e também do privado. Porém, neste caso, as políticas públicas precisam estar focadas em proporcionar o acesso efetivo dos trabalhadores às oportunidades existentes, oferecendo, por exemplo, cursos profissionalizantes e de qualificação.

Há três formas básicas de inserção no mundo laboral: o emprego formal, o empreendedorismo individual e o empreendedorismo associativo. O emprego formal traz toda a seguridade social assegurada por lei dos benefícios em trabalhar com a carteira assinada; o empreendedorismo individual demanda algumas exigências, assim como um investimento inicial, para tanto há linhas de crédito mais acessíveis para este público; já o empreendedorismo associativo é uma forma de produção coletiva, que visa um ganho social através do ganho econômico, preocupando-se também com o meio ambiente, podendo ser tanto empreendimentos de economia solidária quanto cooperativas. Sendo assim, a inclusão produtiva requer um olhar tanto da área de desenvolvimento econômico quanto de desenvolvimento social, que são operacionalizados através de políticas desenvolvidas no âmbito dos municípios.

A política municipal, que busca desenvolvimento mais inclusivo no âmbito dos municípios, aproxima o cidadão da política e dos resultados. O alcance da política pública e a percepção do seu resultado fazem com que o cidadão sinta-se pertencente àquele município e sociedade. Portanto, quando se busca um desenvolvimento social e econômico, subentende-se a integração entre setores (ou secretarias) responsáveis por tal para que seja possível a travessia de políticas. Faz-se necessário, então, trazer para o debate a intersetorialidade nas políticas públicas.

3.3 INTERSETORIALIDADE

A intersetorialidade aparece preconizada no documento da Política Nacional da Assistência Social do governo federal, como forma de implementação, na utilização de palavras similares, como: “interface”, “inter-relação”, “integrada” e na própria expressão: “à Assistência Social, enquanto política pública que compõe o tripé da Seguridade Social, e considerando as características da população atendida por ela, deve fundamentalmente inserir-se na articulação intersetorial” (MDS, 2004, p.36 apud NASCIMENTO, 2010, p. 110).

A intersetorialidade significa a superação de divisões setoriais e de conhecimento, através do compartilhamento de saberes e experiências, para que assim sejam solucionados problemas de maior complexidade. Portanto, requer uma visão integrada, superando a fragmentação setorial e os interesses individuais de cada secretaria ou de um grupo específico: “A intersetorialidade incorpora a ideia de integração, de território, de

equidade, enfim, dos direitos sociais; é uma nova maneira de abordar os problemas sociais” (JUNQUEIRA, 2004, P.3).

A cidade é o local mais apropriado para este tipo de ação, pois é um território bem definido em termos de área, social e economicamente, portanto, para Junqueira (2004): “A cidade, considerada como protagonista política, como arena de negociação e de salvaguarda dos interesses dos cidadãos, não pode encarar de maneira fragmentada e setorializada os problemas sociais que emergem em seu espaço geográfico” (JUNQUEIRA, 2004, p.3). Sendo assim, a questão territorial é de grande importância para a eficácia e eficiência da intersectorialidade.

Para Inojosa (2011), as políticas públicas setoriais não são bem sucedidas devido ao fato de não considerar “as pessoas e as famílias como as totalidades que são”. Ela afirma que há uma “hierarquia verticalizada”, na qual os processos são decididos pelo topo, distante da base que é onde está a maior parte da população; nesta “pirâmide fatiada” (pirâmide setorializada), cada fatia (setor) preocupa-se com ela própria, tomando decisões isoladamente, sem considerar o todo – isso também se deve ao fato das metas de governo, determinadas e cobradas individualmente para cada secretaria, conforme os planos de governo. Esta fragmentação de poderes e saberes acaba gerando competição dentro do próprio governo, entre os setores.

A autora também busca na teoria de Morin a explicação para tal fragmentação. Inojosa (2001) mostra que a teoria de Morin da complexidade engloba, primordialmente, a questão da diversidade, a qual tenta romper com essas fragmentações setoriais e de conhecimento, que não conseguem reconhecer todo o conjunto de saberes. Para o autor, as disciplinas, isoladamente, não são capazes de explicar a diversidade da vida, que é formada por um conjunto indissociável de seres e saberes. Por isso torna-se necessário falar em transdisciplinaridade:

A transdisciplinaridade é a geração de conhecimentos ecologizados, para usar uma expressão de Edgar Morin. Esse autor afirma que as disciplinas nasceram sob o paradigma da disjunção e redução. E foram dar em clausuras setoriais – ou seja, as disciplinas fecharam-se em si mesmas. Construíram os seus saberes de um modo bastante isolado e com a pretensão de esgotar as questões. E acabaram criando linguagens e corporações próprias. (INOJOSA, 2001, p. 102-103)

A intersectorialidade exige uma mudança cultural dos atores envolvidos na implementação das políticas que irá impactar na sua forma organizacional: “transpondo a ideia de transdisciplinaridade para o campo das organizações, o que se quer, muito mais do que juntar setores, é criar uma nova dinâmica para o aparato governamental, com base territorial e populacional” (INOJOSA, 2001, p.4). Para a autora, a intersectorialidade é a tão falada transdisciplinaridade, porém no campo das organizações e instituições. Ambas as expressões significam a superação de divisões setoriais e de conhecimento, havendo, então, o compartilhamento de saberes e experiências, para que assim sejam solucionados problemas de maior complexidade. A intersectorialidade considera os sujeitos na sua totalidade, e não de forma fragmentada como as políticas setoriais o fazem. Junqueira (2004) explica:

a intersectorialidade constitui uma concepção que deve informar uma nova maneira de planejar, executar e controlar a prestação de serviços, para garantir um acesso igual dos desiguais. Isso significa alterar toda a forma de articulação dos diversos segmentos da organização governamental e dos seus interesses (JUNQUEIRA, 2004, p.3).

Inojosa (2001) acredita que intersectorialidade é mais do que um diálogo entre um conjunto de projetos, seja na hora da formulação ou na hora da avaliação. A autora aponta duas questões fundamentais: focalização em segmentos da população (base regional) e a preocupação com resultados e impactos. Mais do que a formulação, implementação e avaliação de políticas intersectoriais, o acompanhamento dos resultados e impactos no público alvo é essencial para que a intersectorialidade seja de fato efetiva e eficaz.

4 CONHECENDO A REALIDADE DE CANOAS E ASPECTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA



O Brasil, país historicamente marcado pela pobreza e desigualdade social, reflete a realidade mundial de concentração de renda, conforme Àvila & Conceição (2015) mostraram em seu estudo a partir da base de dados da Receita Federal divulgada recentemente – dados que até então eram bastante restritos – referentes à declaração do imposto de renda brasileiro: “Em 2012, 0,21% da população detinha 46,67% do patrimônio declarado, enquanto 0,69% da população detinha 21,82%. Assim, a riqueza dos 0,9% mais ricos representa 68,49% do total notificado.”

Telles (2001) caracteriza a pobreza contemporânea no Brasil como um “ponto cego”, pois ela existe no país desde a vinda dos europeus até os dias de hoje, persistindo aos diversos modelos de Estado e governos, e às diversas tentativas de sua superação:

Ponto cego instaurado no centro mesmo de um Brasil moderno, a pobreza contemporânea arma um novo campo de questões ao transbordar dos lugares nos quais esteve configurada “desde sempre”: nas franjas do mercado de trabalho, no submundo da economia informal, nos confins do mundo rural, num Nordeste de pesada herança oligárquica, em tudo o mais, enfim, que fornecia (e ainda fornece) as evidências da lógica excludente própria das

circunstâncias históricas que presidiram a entrada do país no mundo capitalista (TELLES, 2001, p.15).

Como vimos anteriormente, a desigualdade é marcada não apenas pela pobreza econômica (material), mas também social e política (imaterial). Esta última é expressa, principalmente, pela discriminação, preconceito, exclusão e baixa autoestima decorrente de pouca ou nenhuma renda e condições desumanas de vida (FERRARINI, 2013). No Brasil, os direitos sociais do cidadão são garantidos pela Constituição Federal (CF) de 1988, conforme o artigo 6º que diz: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”. Esses direitos, pensados a partir de uma intervenção estatal como forma de amenizar as situações de pobreza e desigualdade social, têm por objetivo garantir uma condição mínima para que o cidadão possa exercer sua cidadania. A CF de 1988 buscou assegurar direitos para que o cidadão brasileiro tivesse o básico necessário para uma vida digna e para ser um trabalhador, uma vez que “a Constituição Federal defende o trabalho como um fator indispensável para uma vida digna” (PESSOA, 2011).

Segundo dados do Observatório da Realidade e Políticas Públicas do Vale do Rio dos Sinos (ObservaSinos), a cidade de Canoas (universo empírico da pesquisa) é um dos municípios com maior desigualdade de distribuição de renda do Rio Grande do Sul. Seu Índice de Gini, em 2010, foi de 0,5178 - índice que calcula a desigualdade da distribuição de renda de determinada região, sendo que quanto mais próximo de 0, maior será a distribuição. Além de possuir um dos índices de desigualdade mais elevados do COREDE (Conselho Regional de Desenvolvimento) Vale do Sinos, o município também é um dos mais populosos da região.

Segundo o censo do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) de 2015, Canoas tem uma população estimada de 341.343 habitantes; possui 11.548 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, somando um total de 41.153 pessoas beneficiadas; 464 famílias não possuem água canalizada no domicílio, o que compreende 1.335 pessoas; 541 famílias não possuem banheiro na sua residência, compreendendo 1.476 pessoas; 404 famílias possuem como forma de escoamento sanitário vala a céu aberto; 14.670 pessoas não possuem grau algum de instrução, sendo que dessas 75% têm como renda familiar até 1 salário mínimo.

O município conta com 5 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e 2 Especializados (CREAS) que atendem o público beneficiário do PBF, sendo a maioria mulheres. Essas mulheres, além de receberem seu benefício cumprindo com as condicionalidades do programa (saúde e educação dos filhos), também participaram de cursos profissionalizantes oferecidos pela prefeitura (Frentes Emergenciais de Trabalho) e pelo governo federal (Pronatec). O que se percebeu em Canoas é que muitas mulheres acabavam fazendo muitos cursos (a maioria possui mais de 4 certificados), porém não ingressavam no mundo do trabalho, pois havia outras demandas que precisavam ser atendidas, primeiramente, para que sua entrada e permanência no mundo do trabalho ocorresse de forma efetiva e sólida.

Percebeu-se, também, a desarticulação entre as secretarias que envolvem ações de IP, havendo, de um lado, a demanda por trabalhadoras e trabalhadores, e, de outro lado, a demanda por emprego. Há programas na SMDE e na SMDS de IP, porém ambas desconhecem as ações para além das suas em relação a tal assunto. Torna-se um esforço duplo sem grandes resultados, pois de um lado há vontade e de outro (possíveis) oportunidades. Há, inclusive, uma secretaria específica de Economia Solidária na SMDE, mas os gestores da SMDS não possuem conhecimento sobre sua forma de funcionamento e prática.

4.1 ASPECTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA



Para realizar o presente estudo, entendemos que seria mais adequado o método de pesquisa *ex post facto*, uma vez que nosso objetivo principal é de entender quais foram os avanços e os limites de uma ação específica que teve início, meio e fim durante o período de realização da pesquisa. Portanto, foi uma ação pontual que pode ser analisada após a sua ocorrência e finalização, visando encontrar elementos que possibilitem compreender como foi o processo e o que ficou do mesmo.

A fase inicial exploratória consistiu no aprofundamento teórico a partir de pesquisa documental e bibliográfica acerca das questões históricas e contemporâneas da pobreza e exclusão social, políticas públicas da assistência social – no âmbito da IP – e sobre a teoria e prática intersetorial, com foco no território brasileiro. Após a fase exploratória mais macro, nosso aprofundamento foi no reconhecimento do território local, ou seja, no universo empírico da pesquisa: o município de Canoas (RS).

A segunda etapa foi feita, primeiramente, por meio de observação participante (pesquisa participante) nas reuniões que ocorreram quinzenalmente com as técnicas de cada CRAS e do CREAS do município na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), juntamente com as gestoras da secretaria pertencentes a Diretoria de Segurança Alimentar e Inclusão Produtiva (DSAIP) e Unisinos (professora Adriane, bolsistas de iniciação científica e mestrados). Além dessas reuniões, aconteceram encontros intersetoriais entre as gestoras da SMDS e SMDE (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico) que também foram acompanhadas a partir da observação participante.

Segundo Whyte (1980), a pesquisa participante é um processo longo, pois depende prioritariamente da aceitação no ambiente da pesquisa. Neste caso, já havia vínculo com a professora Adriane Ferrarini, facilitando a entrada. Para Ferrarini (2013), Demo afirma que a Pesquisa Participante tem a intenção de melhorar a vida da população envolvida a partir de mudanças estruturais causadas pela própria pesquisa. Por isso, ao mesmo tempo que geram conhecimento para pesquisador e pesquisado, também podem provocar mudanças que sejam imediatas ou processuais.

Pedro Demo é um autor que não faz distinção entre pesquisa participante e pesquisa-ação. Segundo ele, ambas têm o compromisso com a prática. Contudo, o

movimento da pesquisa participante nasceu da decepção advinda do método tradicional. É como se esse método não fosse capaz de revelar (explicitar) a realidade social (DEMO, 1985 apud FERRARINI, 2013, p. 13). É importante que a pesquisa “ação-participante” tenha o envolvimento de um pesquisador profissional, pois ao mesmo tempo em que ela vai ocorrendo e trazendo conhecimento ao pesquisador e ao pesquisado, dependendo da disponibilidade e dedicação dos envolvidos, pode tomar um rumo tal que as mudanças possam proporcionar novas mudanças e assim sucessivamente.

A questão do tempo também é importante para o desenvolvimento da pesquisa. É necessário um período relativamente longo de observação do grupo e participação no grupo e nas atividades para que se possa constatar mudanças ou implementações de ações planejadas ou sugeridas, bem como o caminhar do próprio grupo. Whyte (1980) também reforça a questão da importância de ter um bom entrosamento entre o pesquisador e o grupo pesquisado na observação participante, mas que o pesquisador deve sempre se mostrar diferente do grupo que está pesquisando, sendo necessária a afirmação constante de que é uma pessoa de fora, que não pertence ao grupo. Como o próprio autor relata em sua experiência na pesquisa participante: "Aprendi que as pessoas não esperavam que eu fosse igual a elas. Na realidade estavam interessadas em mim e satisfeitas comigo porque viam que eu era diferente. Abandonei, portanto, meus esforços de imersão total" (WHYTE, 1980, p. 50).

A terceira etapa consistiu em fazer entrevistas semiestruturadas com as técnicas, gestores das secretarias e público alvo das ações pré-observação, durante e pós-observação participante. As entrevistas foram feitas com gestores e técnicas justamente com o intuito de conhecer todos os pontos de vista. Optou-se, então, pelo uso de entrevistas semiestruturadas, que permitiu absorver o conteúdo da fala de cada entrevistado para compreender os limites na implementação da política pública; quais e de que forma poderiam ser os avanços (ou se houveram, quais foram), principalmente na implementação intersetorial; bem como as dificuldades de acesso e efetivação do público nestas políticas.

As entrevistas com o público alvo foram feitas tanto para conhecer este público, saber suas reais demandas e seus conhecimentos sobre as ações de IP do município. As entrevistas foram pensadas a partir de três categorias de análise: IP, GT Metodológico e intersetorialidade. Dentro de cada uma havia especificidades, mas que cabiam dentro

destas três áreas temáticas. Com exceção do GT Metodológico, que não houve interação direta com os gestores da SMDE, as três categorias estavam presentes em todas as entrevistas. Portanto, buscou-se mais especificamente analisar as seguintes questões: por parte dos gestores da SMDE e SMDS: como foi a experiência intersetorial; se existiam relações anteriores ao projeto entre as secretarias; se permaneceram relações entre as secretarias posteriores ao projeto; e o que poderia ser feito para melhorar essa relação e a IP no município. Por parte das técnicas dos CRAS: entendimento sobre IP; como foi a experiência do GT Metodológico; e a visão sobre a intersetorialidade.

A análise dos dados foi feita a partir da Análise de Conteúdo (AC). A AC cabe tanto para estudos qualitativos quanto para estudos quantitativos. Muitos autores a consideram como sendo uma técnica de pesquisa, classificação que cabe no presente trabalho também, pois ela será utilizada como um meio para analisar e interpretar os dados que serão coletados durante a pesquisa através de entrevistas (falas/discurso) e observação-participante. Segundo Pádua (2002), Triviños afirma que a AC deve ser utilizada a partir de 3 etapas: 1) a pré-análise, na qual define-se o material que será utilizado para fazer a pesquisa (neste caso entrevistas e observação); 2) a descrição analítica, aprofundando o estudo do material a partir das hipóteses e do referencial teórico; 3) a interpretação referencial, onde o autor afirma que deve ser aprofundada a análise do conteúdo latente além do conteúdo manifesto (PÁDUA, 2002, p.25). O autor diferencia conteúdo manifesto e conteúdo latente como:

O primeiro pode orientar para conclusões apoiadas em dados quantitativos, numa visão estática e ao nível, no melhor dos casos, de simples denúncia de realidades negativas para o indivíduo e a sociedade; o segundo abre perspectivas, sem excluir a informação estatística, muitas vezes, para descobrir ideologias, tendências, etc. das características dos fenômenos sociais que se analisam e, ao contrário da análise apenas do conteúdo manifesto, é dinâmico, estrutural e histórico (TRIVINÓS, 1987, p.161 apud PÁDUA, 2002, p.25).

Portanto, acreditamos que a AC foi o método mais adequado para o presente projeto, pois, a partir da análise do conteúdo manifesto e do conteúdo latente, é possível “desvelar a complexa rede de relações que envolve a realidade histórico-cultural” (PÁDUA, 2002, p.25). Além disso, para Pádua (2002), a AC busca ver a linguagem como transparente tendo ligação direta com o real, o que a diferencia da análise de discurso, a qual busca, por sua vez, captar como foi construída (conflitos, relações de poder, etc.) a linguagem do discurso (PÁDUA, 2002, p.29).

Sendo assim, para fazer a AC utilizamos 4 passos: a) transcrição das entrevistas; b) ênfase e separação das falas que traziam informação sobre as três categorias de análise (IP, GT Metodológico e Intersetorialidade); c) análise das falas em cada um dos eixos e encontro da relação entre elas conforme a área de atuação de cada entrevistado; d) sistematização dos limites e possibilidades encontrados a partir das entrevistas para a ação intersetorial de IP do município.

Como contexto para a pesquisa, havia a existência de altos investimentos feitos no Brasil no âmbito do combate à pobreza. O maior exemplo deles é o PBF, o Plano Brasil Sem Miséria e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Em Canoas, o Pronatec contou, em 2014, com 2.800 vagas para as quais o público do PBF era prioritário.

Em Canoas, a Política de Proteção Social é gestada pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS). Grande parte das ações, programas e projetos que envolvam a proteção básica, defesa e acesso dos cidadãos aos direitos sociais básicos estão vinculados a tal secretaria. Até 2016, a SMDS estava dividida em três diretorias: Diretoria de Proteção Social Básica, Diretoria de Proteção Social Especial e Diretoria de Segurança Alimentar e Inclusão Produtiva.

As ações mais voltadas à IP no município no ano de 2014, nas quais o foco era a qualificação profissional e também social, foram: Frentes Emergenciais de Trabalho; Pontos Populares de Trabalho; Programa Recomeçar; PRONATEC/Brasil Sem Miséria; PRONATEC/Mulheres Mil; PRONATEC/EJA, em parceria com o governo federal e o Projeto Cidade da Solda.

O projeto contou com o acompanhamento de um grupo de técnicas dos CRAS e CREAS e gestoras da SMDS que se reuniram quinzenalmente durante um ano e meio. Esses encontros tinham o objetivo de trabalhar com as ações de IP do município dentro da perspectiva da proteção e assistência social.

4.2 UNIR, COMPARTILHAR E CRIAR: GT METODOLÓGICO



O GT Metodológico se constituiu a partir de encontros que aconteceram quinzenalmente na SMDS durante os anos de 2013 e 2014. Ao longo de 14 meses foram realizados 23 encontros com a participação de 15 pessoas por encontro, em média (FERRARINI, 2015). Nestes encontros fizeram-se presentes as gestoras da Diretoria de Segurança Alimentar a Inclusão Produtiva, uma técnica de cada um dos CRAS e do CREAS e a equipe da Unisinos, composta pela Professora Adriane V. Ferrarini e seus bolsistas.

O GT surgiu da necessidade de trabalhar com as técnicas uma metodologia para aplicar com as mulheres assistidas que participavam de cursos do Pronatec, pois estava havendo um alto número de evasão. Os cursos do Pronatec exigiam um determinado número de horas que eram cumpridas dentro dos CRAS, com as técnicas. Percebeu-se, então, que cada CRAS adotava sua própria metodologia para trabalhar com essas mulheres. Portanto, a metodologia que seria criada ali buscava compreender as dificuldades dessas mulheres em permanecerem nos cursos e seria aplicada de forma universal nos CRAS.

O que foi se descobrindo nos encontros foi que as mulheres que faziam os cursos, em sua grande maioria, já possuíam mais do que um certificado. Algumas chegavam a ter

4 ou 5 e ainda assim estavam fazendo algum curso. Portanto, a metodologia a ser desenvolvida ali deveria abordar o sonho de vida dessas mulheres, os desejos e as dificuldades diárias delas.

De início, a intenção era trabalhar a IP, pois esse era o objetivo dos cursos do Pronatec: qualificar para integrar ao mundo do trabalho. Porém havia resistência inclusive no uso do termo pelas técnicas, o que fez com que o trabalho fosse também de compreensão e discussão sobre o que é a IP. Além da exploração do mundo do trabalho, há algumas formas de produzir que fogem à lógica do capital, como é o caso dos empreendimentos associativos (cooperativas e economia solidária). Mesmo assim, o trabalho continua sendo um elemento importante na busca pela emancipação social e autonomia, desde que a inclusão seja de forma eficaz, suprimindo as demais demandas que os cidadãos necessitam antes deste ingresso. Foi esse olhar que foi trabalhado com as técnicas para a utilização do termo.

O GT foi tendo avanços quando ao uso do termo IP, mesmo que não tenha ficado claro o papel da IP na política da assistência social e nos CRAS. Os encontros funcionavam com uma pauta inicial conforme a demanda dos assuntos das participantes: por vezes eram assuntos de vagas, de transporte e demais problemas internos, além de tratar sobre a construção da metodologia. Aos poucos foram sendo feitas as análises das mulheres que participavam dos cursos até compreender qual era a real situação: muitos cursos, porém sem ingresso ao mundo do trabalho por conta de demandas de outros serviços básicos.

Foi possível perceber, além da grande demanda dessas mulheres por serviços de outras áreas, principalmente da educação, por conta das vagas nas creches, havia também um grande problema para o ingresso nos cursos: a alfabetização. Os cursos exigiam um mínimo de escolarização e isso acabava por excluir as que não eram alfabetizadas. Pautas como essas eram debatidas nos encontros, buscando soluções cabíveis a partir de quem estava lidando diretamente com o público.

Alguns encontros contaram com a participação de professores dos cursos do Pronatec. Num destes encontros foi proposta a formulação do currículo dos cursos para as mulheres, a partir do que estava sendo debatido no GT e sendo visto na prática. Muitas mulheres não conheciam os três eixos do mundo do trabalho, então o grupo achou importante colocar no currículo uma breve apresentação das possibilidades de IP. E assim

o GT foi percebendo a demanda de serviços das demais secretarias e buscando as mesmas para a participação dos encontros. Participaram também de alguns encontros representantes da SMDE e também da Secretaria do Meio Ambiente. Pouco mais tarde, a partir da percepção de um maior diálogo entre as secretarias, principalmente com o desenvolvimento econômico, o GT evoluiu para reuniões intersecretoriais envolvendo gestores da SMDS e da SMDE.

4.3 EVOLUÇÃO DO GT: REUNIÕES INTERSETORIAIS

A evolução do GT para uma reunião intersecretorial envolvendo gestores das secretarias de desenvolvimento social e de desenvolvimento econômico teve como pauta as ações de IP do município e a situação do público alvo de tais ações. As reuniões entre SMDS, SMDE e a universidade, que aconteceram semanalmente durante um determinado período de tempo, tinham uma média de 12 participantes por encontro.

As gestoras da SMDS que faziam a frente com as pautas nos GTs participavam destes encontros setoriais, levando as demandas e trazendo as realidades do público assistido pelas SMDS. Dentro do quadro de gestores que participaram dos encontros, estavam representadas várias diretorias da SMDE, como a Diretoria de Emprego, Trabalho e Renda, a Diretoria de Economia Solidária, além de secretários que trabalhavam diretamente com o prefeito e gestores do Escritório do Empreendedor.

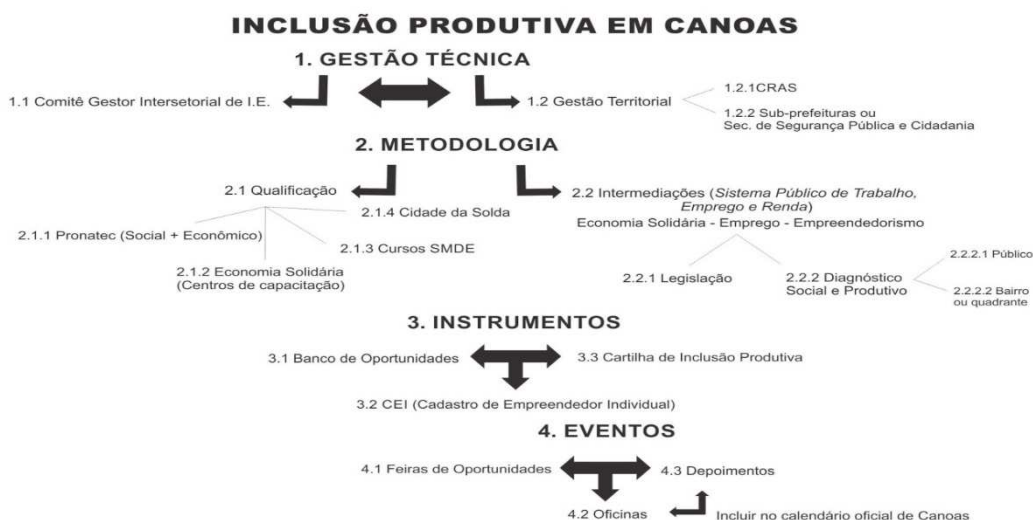
As reuniões intersecretoriais foram o primeiro momento em que ambas as secretarias sentaram juntas para tratarem de um assunto em comum e trabalharem conjuntamente. Durante as reuniões, as demandas do GT eram trazidas e os gestores da SMDE traziam as informações das disponibilidades nas suas secretarias. Foi a partir dessas reuniões que as gestoras do SMDS tomaram conhecimento das possibilidades e novas ferramentas de inclusão produtiva da SMDE. Como é o exemplo do banco de currículos, ferramenta construída pelo SMDE que permite que qualquer cidadão com acesso à internet faça o cadastro do seu currículo enquanto que as empresas cadastram as vagas disponíveis a serem preenchidas, e assim o próprio sistema faz a ligação entre as informações, notifica as empresas, e as empresas fazem o contato com quem se cadastrou.

A percepção da necessidade de uma ação intersecretorial foi visível para ambos os gestores. O objetivo foi de construir uma maneira de incluir produtivamente o público do BF e fazer com que o número de beneficiários diminuísse, porém de uma forma efetiva,

com acompanhamento durante todo o processo, inclusive enquanto o sujeito estivesse trabalhando. A partir disso, a ideia de uma meta intersetorial de IP foi levada ao Jairo Jorge, prefeito de Canoas a época da pesquisa, e foi aceita pelo mesmo.

A partir da aceitação da meta e das trocas de informações e possibilidades de IP no município, foi construído intersetorialmente uma forma de implementação das políticas de IP no município. Esta implementação, por sua vez, seria também intersetorial.

Quadro 3 – Inclusão produtiva em Canoas



Fonte: Autora, com sistematização da equipe intersectorial.

Havia a necessidade de um grupo de pessoas que faria a busca ativa do público alvo das ações, ou seja, as mulheres que tinham vários certificados dos cursos do Pronatec, mas que acabavam não se inserindo no mundo do trabalho por conta das suas demais demandas. Portanto, como a falta de RH é algo que afeta todas as secretarias, seria necessário contratar pessoas para tal função, o que, dentro de uma gestão pública, envolve licitações e demais processos burocráticos.

É importante ressaltar que, durante esse processo, Canoas recebeu o Acessuas Trabalho. O Acessuas é um programa que auxilia as famílias usuárias da política da assistência social na integração ao mundo do trabalho. Canoas recebeu uma equipe de 5 assistentes sociais que estariam com o foco na IP deste público. O grupo ainda conseguiu participar de algumas reuniões do GT, mas foram poucas.

Tendo o Acessuas em Canoas, surgiu nas reuniões intersetoriais a ideia de preparar o Acessuas para essa busca ativa, já que o grupo estaria fazendo exatamente isso: buscando o público que evadiu dos cursos e vendo quais as demandas que estariam impedindo a participação nos cursos e, conseqüentemente, a inclusão no mundo do trabalho. De fato, foi isso que o Acessuas fez. Porém, houve grande resistência das gestoras da SMDS quanto a isso, pois, segundo elas, o Acessuas tinha o objetivo de trabalhar tão somente com o Pronatec. Sendo assim, seria necessária a contratação de um outro grupo, que acabou não ocorrendo por questões não só orçamentárias.

Sem a contratação do grupo e sem maiores interesses de um trabalho intersetorial, as reuniões acabaram. A universidade esteve em todos os momentos aberta para ajudar. Mesmo sem a possibilidade de recursos por parte do município, não houve a busca por outra alternativa.

A questão da intersetorialidade foi, para os gestores de ambas as secretarias, a alternativa traçada durante o projeto de implementação, mas que também mostrou grande dificuldade de funcionamento das demais políticas. A dificuldade de integração mostra a fragmentação que ainda está muito presente na política pública. O paradigma que está presente na maneira de pensar o funcionamento e de executar ainda é de setorialização.

A questão da disputa, que também é decorrente do pensamento da fragmentação e da concorrência, apareceu neste caso. Num certo momento foi questionado quanto à questão da meta intersetorial. A dúvida seria de qual secretaria levaria o mérito caso a meta fosse alcançada. Como foram os gestores da SMDE que falaram com o prefeito e que tinham mais contato com ele, além de que as reuniões aconteciam lá e tinha um maior número de gestores da SMDE que participavam das reuniões, as gestoras da SMDS acreditavam que a sua meta seria contabilizada como referente à SMDE, fato que impulsionou a sua resistência quanto ao trabalho intersetorial.

O projeto intersetorial, por fim, acabou não sendo executado. As reuniões acabaram, assim como o contato entre ambas as secretarias, sendo muito pontual. Ou seja, mesmo tomando o conhecimento de que ambas as secretarias têm em comum um mesmo objetivo e que foi possível trabalhar junto, a forma fragmentada de pensar e trabalhar continuou guiando a forma organizacional dos gestores e secretarias, principalmente na SMDS, onde a resistência foi muito maior.

A partir das experiências no GT Metodológico e nas reuniões intersetoriais, além das entrevistas feitas com técnicas e gestores, abordaremos no próximo capítulo quais foram os limites e desafios encontrados no âmbito da política pública de IP no município de Canoas.

5 INCLUSÃO PRODUTIVA NA POLÍTICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Inclusão Produtiva ainda é um assunto muito recente dentro da política da assistência social. Ela tem sido implementada desde 2011, de maneira mais efetiva, com o Pronatec. A questão conceitual no GT foi o que mais chamou a atenção no início da pesquisa, sendo sua compreensão de extrema importância para a implementação das políticas.

Até o momento do GT, não havia tal discussão dentro da SMDS em Canoas, nem entre as técnicas. Nas entrevistas feitas com as técnicas após a experiência do GT Metodológico, percebemos que as opiniões quanto ao lugar da IP, e até mesmo o entendimento quanto ao termo, divergiu entre as profissionais de cada CRAS que participaram da experiência.

Algumas técnicas compreendiam a IP como algo que estava completamente separado do CRAS e do serviço delas, ou seja, para elas a IP pertencia a outro local: a diretoria criada especificamente para isso, mesmo entendendo que IP e CRAS estão interligados e precisam ser acompanhadas conjuntamente: *“É que na verdade são diretorias diferentes aqui dentro da nossa secretaria, né?! A gente tá dentro da proteção social básica e a IP estaria dentro do DSAIP lá na secretaria. São diretorias diferentes. Por isso que eu digo assim, são coisas diferentes, mas eu acho que dá pra andar junto, né. É importante a gente saber que tem no município e que dá pra encaminhar. Acho que é nesse sentido assim. Não é a mesma diretoria, mas tem que existir, né”* (TÉCNICA 1).

Uma das maiores dificuldades vistas na prática remete à questão da divisão. Havia grande resistência de entender, como pertencente aos serviços do CRAS, a integração ao mundo do trabalho. Pelo fato de existir uma diretoria de IP na SMDS, muitas técnicas entendiam como algo que estava “lá na secretaria” e não como um fluxo de informações que faria parte também dos serviços fornecidos pela assistência social. Ou seja, a ideia da fragmentação e separação em setores separados estava presente na forma da técnica de pensar o funcionamento da política, algo característico do paradigma cartesiano-positivista.

Outra técnica do CRAS afirmou que a IP não fazia parte da política da assistência social, pois ela como assistente social não se achava capaz de falar sobre o assunto e

acreditava que fosse responsabilidade da diretoria: *“Eu não sou assim capacitada pra responder sobre a inclusão produtiva do município, eu não sou. Acho que teria que perguntar pra alguém que trabalha com a inclusão produtiva. O que eu posso te dizer é que as experiências que eu tive no trabalho do CRAS, de inclusão produtiva, que terminaram. As frentes de trabalho, e o PRONATEC, foi o que nós tivemos como inclusão produtiva (...) Agora, eu não conhecer não significa que não tenha”* (TÉCNICA 2). Ao mesmo tempo em que a técnica designou a IP à outro espaço, ela também afirmou que no CRAS houve ações de IP.

Portanto, a forma organizacional presente no paradigma moderno de fragmentação estava tão presente, que ela não percebeu que já fazia uma ação que, na sua percepção, não cabia a ela. Tal colocação representa o pensamento simples, reducionista, e o complexo: ela reduziu o seu trabalho à delegações básicas do CRAS enquanto, em verdade, já estava fazendo um trabalho mais amplo e, também, mostrou capacitação para fazê-lo. Percebe-se, aqui, que o pensamento simples é capaz, até mesmo, de anular a prática em sua forma de pensar.

Na fala desta mesma técnica, os programas de atendimento à família em relação às necessidades mais básicas de proteção são a prioridade. Porém, ela entende a IP como a ação em si, a profissionalização, o ensino técnico e a prática: *“Dentro do CRAS eu não vejo ações de inclusão produtiva, até porque eu estaria indo de encontro a todas as prerrogativas e diretrizes do PAIF [Programa de Atenção Integral à Família]. O que que eu tenho que fazer em um CRAS? Qual é o meu carro chefe? É o PAIF. E o PAIF não é inclusão produtiva, se eu tenho condições por exemplo de no próprio CRAS ter um prédio, ou segundo andar com padaria, uma sala de maquinário, a gente pode estar incluindo pessoas que têm desejo e aptidão pra estar junto, a gente pode unir o útil ao agradável desde que o espaço do CRAS tenha preservado tudo que ele precisa pra obter o PAIF”* (TÉCNICA 2).

Percebemos certo equívoco da técnica quanto ao papel da IP na assistência social, pois, na realidade, é o conhecimento das ações existentes de IP no município e o encaminhamento, o qual é consequência do processo de acolhimento e inclusão socioeconômica. Mas ela termina alegando: *“Mas quando tu tem a Maria na tua frente, a Joana o teu olhar é evidente que a inclusão produtiva faz parte, que é a inclusão produtiva que vai te dar uma forma de vida. Pelo trabalho”* (TÉCNICA 2). Ou seja, existe

a demanda, porém há uma resistência quanto olhar uma nova possibilidade de agir e pensar. Mais uma vez percebemos a presença do pensamento simples atendendo à demanda mais urgente, indo ao foco do problema e não à causa.

Na fala de uma terceira técnica, ela compreende a IP como pertencente à política da assistência social: “[A IP] vinha sim sendo trabalhada antes do GT, mas já vinha sendo sim fomentada, até porque a luz da própria política de assistência, a inclusão produtiva já faz parte também do bojo da política de assistência no que tange a emancipação e autonomia dos participantes desta política” (TÉCNICA 3). Percebe-se, aqui, um olhar mais complexo sobre o sujeito e as políticas, compreendendo a IP como pertencente do processo de emancipação e autonomia dos sujeitos que acessam esta política, trazendo, ainda, as várias possibilidades de inclusão ao mundo do trabalho. “Então, eu lembro que a gente já fazia, no CRAS, já se fazia este ensaio, essa tentativa, por conta de saber da política de assistência, tanto que a Adriane fez menção, que já procurou-se trabalhar dentro com as participantes que acessavam as atividades de grupos do CRAS nessa lógica de inclusão produtiva e com estratégia também de outras modalidades de acesso ao mundo do trabalho, que não só o formal, mas sim a possibilidade do associativismo, do cooperativismo, dentro de uma outra lógica pra atender o nosso público com déficit na questão da escolaridade e da qualificação profissional” (TÉCNICA 3).

Portanto, conforme a teoria da complexidade de Morin explica, percebe-se que o exercício do pensamento complexo complementa também as ações dos profissionais a partir da percepção da ligação entre as partes para o funcionamento de todo o conjunto. Compreender a IP como parte da política da assistência social faz com que se tenha outro olhar para as ações, buscando maiores informações sobre as mesmas e fazendo um esforço maior para que as ações cheguem até o público alvo das políticas.

Uma quarta técnica compreendeu o processo de IP a partir dos cursos do Pronatec como algo bastante eficaz, visto que outras demandas já estavam sendo sanadas anteriormente, preparando o público para a possibilidade de capacitação profissional e integração ao trabalho: “É o conjunto mesmo das dificuldades, de sobrevivência mesmo. Isso tudo dificulta. Então com o andamento de todos esses programas concomitantes, isso ajudou também na autonomia delas. Porque então elas não precisavam se preocupar mais com a questão da casa, pelo menos então já posso pensar num trabalho, que não é essa questão de sobrevivência básica, então isso teve um avanço” (TÉCNICA 4). Na fala

desta técnica foi possível perceber que a IP necessita do alcance de demais demandas para que a integração ao mundo do trabalho possa ser mais efetiva.

Isso demonstra que não é apenas a falta de renda, mas que a integração ao trabalho depende também de outros fatores, como ela mesma mencionou, a habitação, por exemplo. Este é o resultado de diversos programas sociais que buscaram suprimir as demais dimensões da pobreza. Ou seja, as políticas precisam perceber este problema como uma questão multidimensional para que trabalhem em conjunto na sua superação. Porém, mais do que o desenho das políticas, a execução das mesmas precisam ser feitas de forma complementar, o que exige que os gestores que as aplicam tenham essa visão de integração. Isso será possível através do pensamento complexo, que envolve compreender o problema através de suas múltiplas dimensões e possibilidades de superação, significando o trabalho em conjunto a partir das possibilidades particulares de cada política.

Enquanto que entre as técnicas dos CRAS não há uma opinião unânime sobre o assunto, as gestoras da SMDS acreditam que não está definido que a IP é um tema pertencente à política da assistência social e, na visão delas, deveria estar a cargo dos responsáveis pelo desenvolvimento econômico. Elas consideram este como um centro de ligação entre os demais setores: *“Eu acho que, na verdade, o tema da IP dentro da assistência social ele é ainda um tema emergente, ele tem muitas controvérsias, ele não tá definido. Internamente a gente têm travado vários diálogos entre os técnicos na questão da assistência. (...) Teoricamente, acho que teria que tá no desenvolvimento econômico né. Agora, quem tem expertise pra trabalhar com o público é a assistência social, porque normalmente o desenvolvimento econômico que vai tratar e tem que tratar com todos os setores, só que eles não desenvolveram essa expertise de tratar com todos os setores”* (GESTORA SMDS -1).

Mesmo com a afirmação de que é o desenvolvimento econômico que trata com os demais setores, é o desenvolvimento social quem lida com o público. É possível perceber também, na fala das gestoras, o reflexo da divisão e separação dos setores decorrente da forma organizacional presente no paradigma moderno, o que dificulta olhar para esse todo e pensar num trabalho conjunto.

5.1 AVANÇOS DO GT

A opinião em relação à experiência do GT foi unânime entre as gestoras da SMDS e as técnicas dos CRAS, pois todas acharam uma experiência bastante válida e gostariam que tivesse continuado: *“eu acho que o GT foi muito legal, foi um momento muito legal assim de crescimento de todos né. Todos que estiveram ali... a gente teve um problema grave de continuidade em função da própria política né. Agora, pra todos tu pode conversar com todos os profissionais que estiveram, que participaram, foi um momento ímpar assim, de produção intelectual, de troca, de vinculação (...) eu defendo os espaços coletivos né, eu acho que foi um espaço bem fértil de produção coletiva de conhecimento, o GT, ali a gente conseguiu promover um encontro dos técnicos né, dos profissionais todos que estavam envolvidos ali no tema da IP. Ali foi um espaço pra construir olhares sobre o tema né?!”* (GESTORA-SMDS 1) e reforçado por outra gestora: *“e muitas reflexões, né F., que eu me lembre assim tinham bastante reflexões sobre os problemas que apareciam né... problemas né, ou desafios...”* (GESTORA-SMDS 2). O reconhecimento do GT como um espaço fora do ambiente normal de trabalho para reflexão expõe a necessidade de parar e pensar sobre o que se está produzindo e sobre a forma como se tem produzido.

O espaço coletivo com troca de conhecimentos e experiências para construção de algo em conjunto de forma democrática demonstra uma nova maneira de pensar e produzir presente no paradigma emergente, a partir da interligação de conhecimentos para a construção de algo maior. Foi possível perceber também que, neste espaço, não houve um abandono de ideias, mas sim a busca pela superação de divisões integrando as ideias para a construção de um conhecimento maior e mais complexo, o que Morin chamou de “integrar superando”. A produção intelectual a partir desses espaços também representa a democratização da ciência, presente na teoria de Morin, sobre as muitas verdades em contato, e também a valorização dos conhecimentos, independentemente de quem ou de onde elas tenham sido vividas e faladas, além da valorização das experiências reais, presente na teoria de Boaventura de Sousa Santos.

As gestoras perceberam o GT também como um espaço de criação de vínculos que, anteriormente a tal experiência, não existia: *“até de vinculação... acho que isso também foi legal assim, de conseguir... porque às vezes a própria dinâmica do dia-a-dia não permite que a gente crie uma vinculação muito forte entre os próprios trabalhadores né, e isso foi um momento bem legal de a gente saber que pode ligar pra C., pra fulana...”* (GESTORA-SMDS 1). A construção coletiva de forma horizontal trouxe confiança e

simpatia entre os atores envolvidos, criando vínculos sociais para além das relações de trabalho, permitindo, inclusive, uma produtividade maior para o grupo com a intenção de produção coletiva de um artigo sobre a experiência. Portanto, houve, inclusive, um ganho subjetivo no processo, que estreitou laços e permitiu, posteriormente, um trabalho mais conjunto, aproximando os atores envolvidos nesta construção.

Um dos problemas apontados pelas gestoras quanto à continuidade do grupo, além da mudança no cenário político e econômico do último ano, foi a mesma questão apontada quanto às ações de IP nos CRAS: *“Eu acho que se a gente conseguisse ter permanecido aquela conjuntura com o GT, se a gente tivesse tido as condições, que é de “RH” mesmo pra poder acessar as políticas, eu acho que a gente tinha conseguido desenvolver uma ação bem legal assim... (...) Mas a gente não conseguiu permanecer, um em função da própria equipe reduzida de RH, dos equipamentos, e também a redução da política né, aí entramos numa outra conjuntura macroeconômica que acabou...”* (GESTORA-SMDS 1).

A falta de recursos humanos é bastante comum em diversas instituições, percorrendo a grande maioria dos setores do serviço público. Muitas vezes, é um problema decorrente do desenho da política ou da própria ideia de redução de gastos. Ou seja, há sempre mais demanda de trabalho do que RH necessário para cumprir com o que precisa ser feito. Ainda assim, sabemos que não é dever da assistência suprir todas as demandas, mas o tensionamento dela é o que possibilita e deixa explícito a necessidade do trabalho conjunto com as demais secretarias, e, para isso, a forma de pensar e articular precisa ser interligada, de forma mais ampla e abrangente, possibilitando a diminuição da sobrecarga, o que evidencia que “o todo é maior que a soma das partes” (MORIN, 2005), pois o funcionamento individual de cada parte não possibilita os mesmos resultados que as partes trabalhando em grupo.

A fala das técnicas mostra que o GT conseguiu cumprir com seu propósito e preencher uma lacuna que estava faltando nas ações de IP do município, mostrando os problemas reais do público que estava acessando as políticas: *“O que eu acho que no GTs apareceu bastante, acho que foi importante, que a gente começou assim a ver as dificuldades: ah, não participa das Frentes por quê? Ah, não tem creche, não tem vaga em creche”, então né, a educação infantil é importante? (...) Muita gente abandonava às vezes os programas, então “por que é que abandonou?”; tantos por cento, ou um número*

aí conseguiu trabalho, mas não tinha nada a ver com o curso que tava fazendo né. Outros tinham a ver com o curso que tava fazendo, já conseguiram ser inseridos aí no mercado de trabalho. Então eu me lembro que essas coisas assim começaram a ser mais notadas do que antes.” (TÉCNICA 1).

O GT foi o espaço que possibilitou a identificação das maiores dificuldades na vida da população que acessa as políticas de IP e que dificultavam a permanência nos cursos. Nesta fala é possível perceber, mais uma vez, a importância do funcionamento das políticas em conjunto, o que nos remete mais uma vez à teoria de Morin, porém tomando o sujeito como um sistema em que, para o alcance de sua autonomia e emancipação social, necessita que as suas demandas (saúde, educação, habitação, etc.) sejam atendidas.

Reforçando as falas das gestoras, uma técnica aponta o GT como um espaço para pensar, diferentemente do CRAS, onde acaba havendo sistematização e reprodução de trabalho, sem pausas para reflexões, discussões e trocas em torno do assunto de IP, como foi feito no GT: *“A vantagem do GT é que a gente pensa, a gente sai do ambiente de trabalho, e pensamos as noções. Essa é a vantagem de pensar, porque quando tu está em ambientes com RH mínimo, tu acaba não pensando e tu acaba trabalhando da melhor forma possível, até por uma questão ético profissional, por uma questão de especialização que tu tem na tua caminhada. Mas tu não tem como estar pensando, “ah vamos pensar como o desenvolvimento social””* (TÉCNICA 3).

Isso demonstra que esses espaços são completamente novos dentro da política pública, onde é possível sair do ambiente comum de trabalho para refletir e trocar experiências e ideias, trabalhando em conjunto. Essa é uma das mudanças, neste caso paradigmática, da qual a política pública necessita para sua maior efetividade, e essa mudança vai desde a forma de conceber e desenhar a política, até a sua implementação e execução.

5.2 LIMITES DA POLÍTICA PÚBLICA

O GT permitiu grandes avanços na questão de perceber os limites da política pública, tanto por parte das gestoras, quanto por parte das técnicas. O que elas apontam como grande dificuldade de incluir produtivamente são, além da existência de outras demandas das famílias que necessitam de outros recursos, a falta de recursos dos CRAS para atender ao público, principalmente, ao fato de haver bem menos pessoal trabalhando

do que o necessário à realidade territorial de cada CRAS: *“O que a gente percebeu na trajetória? Da grande dificuldade que é incluir produtivamente esse segmento né, os nossos indicadores, nós tivemos dificuldade de manter os alunos no PRONATEC né... dada a situação de vulnerabilidade, porque eu não posso tratar só como um aluno, ele é um sujeito, que tem uma trajetória, que tem uma família. Esse olhar mais abrangente que o “GT metodológico” conseguiu fazer, né. Então (...) E de outro lado a gente não teve técnicos nos CRAS. Se a gente tivesse técnicos nos CRAS que pudesse fazer exclusivo das ações de IP, aí tu conseguiria uma outra situação, mas como é o mesmo técnico que tinha aquela carga horária onde tinha que juntar as famílias, aí criava um conflito...”* (GESTORA-SMDS 1).

Como exemplo, o CRAS Nordeste, que fica no bairro Guajuviras, abrange os bairros Brigadeira, São José, Igara, Marechal Rondon, Estância Velha e Olaria, além do próprio bairro Guajuviras. A população deste quadrante soma aproximadamente 110 mil habitantes. O CRAS conta com duas técnicas para atender em torno de 500 famílias que necessitam e chegam ao serviço de assistência social. De fato, há uma defasagem muito alta de recursos humanos para conseguir atender as demandas.

A falta de recursos humanos apontada pelas gestoras da SMDS é reforçada na fala das técnicas: *“não é só a política, porque ela é importante, mas se eu penso no local que eu estou, com uma equipe “hiper mini restringida”, para um território em duas ou seis horas e oito, num território desse tamanho, o que eu te digo: a inclusão produtiva vai ficar pra lá”* (TÉCNICA 3). Portanto, em alguns casos, não se trata do entendimento da IP como não pertencente ao CRAS, mas sim de uma questão de prioridades: buscar sanar, primeiramente, as demandas mais urgentes que levaram a família até o CRAS.

Mesmo assim, há uma confiança na capacidade das pessoas que chegam até lá, pois conhecem o público e sabem que mesmo que não estejam trabalhando formalmente, eles estão sempre com alguma função para conseguir sobreviver: *“O povo é muito criativo, e ele consegue: superação, criatividade, expressão artística. Assim como eu e a colega F., fazemos nesse “CRAOS” que chamam de CRAS eu já brinco que não é CRAS, nem caos. É “CRAOS”. A gente faz o que se pode, mas ainda é pouco pensando em política pública, fazendo o que se pede”* (TÉCNICA 3). Elas acabam comparando a forma como os usuários da assistência organizam suas vidas em meio ao “caos”, com sua forma de

trabalhar, tendo que se virar com os poucos recursos que possuem para atender inúmeras demandas.

Além da demanda por mais técnicas nos CRAS, há também demandas importantes por outros profissionais, como, por exemplo, na área da psicologia, que muitas vezes a rede pública específica de saúde não dá conta, ou até mesmo não está preparada para lidar com quem está passando por todo esse processo de ressocialização e inclusão deste público que está sendo acompanhado pelo CRAS e fazendo cursos técnicos: *“Você tem muitas demandas dela, e não depende do CRAS, as demandas pela educação infantil, as demandas delas pela educação, as demandas por passagem. Você identifica muitas vezes a necessidade de um acompanhamento psicológico, nós temos a saúde mental muito bem estruturada em termos de CAPS. (...) Mas se a gente pensa em problemas de saúde mental, sem ser da esfera transtorno severo e persistente onde se encaminha no município? Então tu identifica demandas, mas tu não tens o que fazer, inclusive psicólogas que deveriam ser do CRAS, porque nós não temos psicólogas. Ela não faria tratamento psicológico como tratamento terapêutico, mas era mais um olhar que poderia engrandecer o nosso grupo de PAIF”* (TÉCNICA 3).

Esta fala traz fortemente a necessidade da noção de complexidade à compreensão do sujeito e de suas demandas, que além de materiais são também imateriais e subjetivas. Portanto, a ideia da interdisciplinariade também se faz presente, quando a técnica afirma que é necessário que a equipe seja composta por profissionais de diversas áreas. Além da articulação entre as políticas, assistir ao sujeito, dentro do atendimento básico do CRAS, também é necessário esse olhar mais abrangente sobre o sujeito e a sua trajetória. Para Morin, a complexidade é um desafio justamente por envolver outras complexidades. Neste caso, é olhar para além do alcance das políticas, mas também para o que o sujeito traz consigo em sua história de vida.

A questão de outras demandas das famílias que acabam interferindo na inclusão produtiva também é bastante mencionada: *“Mas também aquilo, a gente atende muita família que fez Frente de Trabalho 5, 6 vezes e continua na mesma situação... Às vezes dá uma melhoradinha. Eu tenho famílias assim de mulheres que conseguem emprego, vem aqui contam toda feliz que tão trabalhando no mercado lá, que tá bem, e aí daqui a pouco não passa no contrato. Ou às vezes tem que pedir pra sair porque a pessoa que cuidava das crianças não vai mais cuidar e não tem mais como pagar outra pessoa e aí*

pede pra sair do emprego. A gente trabalha com políticas públicas assim, mas as famílias, nada é estático, né... tudo muda o tempo todo...” (TÉCNICA 1).

A percepção da instabilidade, da impermanência, principalmente quando há uma situação de vulnerabilidade social, permite compreender que é um conjunto de demandas que precisam ser atendidas para que a IP seja de fato eficaz e efetiva. Morin explica que o pensamento complexo não traz as respostas, ele é um desafio, porém o olhar mais amplo permite com que algumas situações possam ser evitadas, a partir do exercício de pensar para além do que já está dado, conseguindo prever possíveis situações e suas soluções.

A circulação e o acesso às informações sobre os cursos e os recursos do município de ações que resultem na IP dessas famílias atendidas pelo CRAS também foi uma questão muito relevante levantada por elas, quando perguntamos sobre o que poderia ser feito de diferente para haver uma maior eficácia: *“Eu acho que o começo, às vezes, sabe?! (...) Já aconteceu de já ter na subprefeitura, no mercadinho, nos ônibus cartaz pra inscrição das Frentes e não ter aqui. Isso já melhorou, a gente já tá sabendo quando que vai abrir, mas era o que acontecia. Daí assim, vinha o edital, aí às vezes no edital mesmo a gente já tinha alguma dúvida, e no momento da inscrição, o mínimo que eu tenho que ter é saber: tu vai te inscrever nesse curso, é um curso nessa área sobre isso, ele vai acontecer segunda e terça de tal a tal hora. Isso não existe. A pessoa vem aqui se inscrever e não sabe quando que vai acontecer o curso, não sabe se vai ser de manhã, se vai ser de tarde, isso é muito ruim, tanto pra pessoa que tá vindo inscrever, quanto pra mim que tô oferecendo uma coisa pra ela. (...) Muita gente às vezes se inscreve, depois já nem adere, nem assina o termo porque: “ah, não, eu pensei que poderia ser desse jeito”*” (TÉCNICA 1).

O acesso à informação é também um direito do cidadão. A falta de comunicação é decorrente da falta de ligação entre os setores dentro de uma mesma secretaria, portanto a ligação entre secretarias seria algo mais complexo, demandando empenhos maiores ainda, o que exige, também, a compreensão e o esforço dos gestores para que haja tal comunicação e trabalhos conjuntos.

Outra técnica traz a questão da informação como algo que acaba chegando à porta do CRAS, mesmo que existam outros meios de divulgação por Canoas sobre vagas de emprego, mas não há um sistema de informação total que faça com que as informações sejam integrais a todos os CRAS de maneira igual: *“Assim, é falado dessas oportunidades*

e depois vem pros CRAS em forma de folders, de material de divulgação esse acesso sim, dessa forma. Mas digamos, dentro da secretaria funciona assim e com disponibilização de material. Mas digamos assim, no CRAS, como a gente agora não tem grupos, a porta de entrada de divulgação é quem chega espontaneamente aqui, né. (...) Quando se trabalha com grupos a gente tem muito mais oportunidades de multiplicar esta informação porque as pessoas tem possibilidade de conhecer mais descritivamente o que é o trabalho né, mas eu penso que sim, existe, mas se vocês também me perguntarem: “tu acha que dá conta de tudo que precisaria?”, não... é um processo né, que precisa ser cada vez fomentado mais e mais” (TÉCNICA 4). Reforça, mais uma vez, a falta de diálogo dentro dos setores de uma mesma secretaria e a necessidade de uma maior ligação dentro da própria secretaria e desta com as demais. Mais um vez aparece a necessidade do funcionamento das partes e da ligação entre elas para que o todo funcione de forma mais eficaz e efetiva.

Quanto à demanda das informações relatadas pelas técnicas como um dos problemas, a pesquisadora representante da academia nas reuniões, desenvolveu a “Cartilha da Inclusão Produtiva: acesso ao trabalho, emprego e economia solidária” com recursos de pesquisa. A cartilha foi uma forma de devolução de pesquisa na qual continham informações básicas sobre recursos no município no âmbito da inclusão produtiva e também informações técnicas para os gestores e as assistentes sociais do município. Era possível consultar horários, endereços e a forma de acessar recursos, desde a confecção da carteira de trabalho até os cursos disponibilizados nos centros de capacitação de Economia Solidária.

Em relação ao Pronatec, também foi levantada a questão da escolaridade para participar dos cursos, que acaba sendo uma barreira, além da disponibilidade de turno, que muitas vezes eram nos períodos manhã e tarde, com poucas vagas e opções de cursos à noite, o que acabava por impossibilitar muitas pessoas de participarem, tanto por questões de trabalho, quanto por família (com quem deixar os filhos) e deslocamento (mulheres tendo que pegar ônibus em horários muito tarde da noite): “(...) mas o que ainda se depara é que o grande público em situação de vulnerabilidade deixa de acessar efetivamente por conta das questões de escolaridade, ainda são cursos também que, na sua média, quando vem as possibilidades do turno da noite, porque as pessoas precisam trabalhar, ainda esta oferta é pequena. Está bem que tem que contemplar público pra turno manhã e tarde, mas como a maior parte das pessoas precisam sobreviver, então

uma oferta de curso noturno contemplaria um público maior pra acessar” (TÉCNICA 3).

A questão da escolaridade do público alvo das políticas é reforçada por outra técnica: *“Eu acho que é que, existem muitas famílias que a gente não consegue trabalhar esse processo de autonomia financeira, econômica, porque ainda estamos no processo de autonomia de lidar com os próprios problemas familiares: questão da violência, da situação precária de sobrevivência. Aí é mais difícil de tu trabalhar esse processo de inclusão produtiva, mas com o PRONATEC também, a gente vê que a nossa dificuldade maior de incluir numa qualificação profissional é a escolaridade, porque aí tu vê que o público alvo, que é o do Bolsa Família, ainda não tem a escolaridade exigida pelos programas” (TÉCNICA 3).* Na fala, ela expressou a necessidade de um olhar mais profundo no público alvo das políticas para seu próprio desenho. As técnicas relataram também que muitas vezes as alunas acabam omitindo sua escolaridade para entrar nos cursos, porém no momento de cursá-los não conseguem desenvolver por não saber ler ou escrever.

Um dos problemas apontados pelas técnicas em relação ao GT e a não continuidade do grupo foi, além do tempo, uma maior integração com as demais secretarias: *“Assim, eu penso que a gente, do que foi ofertado, nós poderíamos ter tido, acho que talvez mais tempo/hora pra poder trabalhar, e principalmente firmarmos dentro da lógica do caráter intersetorial das políticas públicas. Isso, assim, eu diria que seria assim bem importante que o GT pudesse ter avançado nessa trajetória” (TÉCNICA 2).*

Portanto, ela acredita que seria importante ter continuado com o grupo e o trabalho que estava sendo feito por ele, principalmente por conta do contato com outras secretarias para que a política fosse para além do tempo de implementação, com maior duração e consequentemente maior efetividade: *“Eu penso que deveria ter continuado. E até por tudo que eu elenquei anteriormente na fala, se ele tivesse continuado nós teríamos chance de avançarmos neste diálogo com estas outras políticas né, no sentido, na questão da educação e no desenvolvimento econômico porque é importante” (TÉCNICA 2).*

Com a identificação dos limites da política pública e das articulações entre gestores, técnicas e secretarias, o GT acabou percebendo a necessidade de um maior diálogo com outras secretarias, principalmente com o desenvolvimento econômico, o que demonstra que assuntos complexos necessitam de pensamentos complexos e soluções

que, por sua vez, também são complexas. Ou seja, era necessário pensar para além do que estava dado: cada secretaria trabalhando do seu jeito e pra si. Estava evidente a necessidade da busca do diálogo com as demais secretarias. No próximo capítulo, então, abordaremos os limites e desafios da intersetorialidade a partir da experiência prática em Canoas.

6 PROJETO INTERSETORIAL EM CANOAS

A partir da análise das entrevistas pela categoria da intersectorialidade, percebemos que a demanda por intersectorialidade é unânime, aparecendo nas falas das técnicas e dos gestores. As gestoras da SMDS relacionam grande parte das evasões dos cursos do Pronatec diretamente com a questão da intersectorialidade, por ser a demanda de outras políticas o motivo de abandono dos cursos: *“É fica o desafio da intersectorialidade, porque uma boa parte das evasões está relacionado com o déficit de outras políticas (...) A gente não conseguiu avançar porque primeiro, porque não tinha Pronatec, acho que o Pronatec funcionando vai criando esses tensionamentos e essas oportunidades também. Como ele teve essa parada toda né, na verdade um ano, né?”* (GESTORA-SMDS 1).

Para as gestoras, o Pronatec foi como uma ponte para que houvesse a intersectorialidade, foi a partir dos cursos que foram encontradas e solucionadas necessidades apontadas pelo público, mas que até então não se olhava de forma a sanar o problema por conta de um objetivo maior. Porém, a intersectorialidade começou a existir e não dependia mais apenas do Pronatec, pois o contato inicial já havia acontecido entre SMDS e SMDE, dependia, então, da vontade dos gestores, ou seja, na forma de perceber a política e de executar suas ações.

Uma questão que dificultou o funcionamento do projeto foi o remanejamento de pessoal, por conta de ser um ano eleitoral de um governo que já estava no segundo mandato no município. Muitas pessoas foram realocadas, enquanto outras saíram para suas candidaturas, e isso impactou também nas ações que estavam sendo feitas: *“Porque com as mudanças a gente tá com um déficit tão grande de trabalhadores, que não tem, a gente faz opções, infelizmente a gente tá numa situação que tá fazendo opções, ou faz uma coisa ou faz outra. Então a gente tá... não conseguiu avançar”* (GESTORA-SMDS 1).

Além disso, outra gestora explicou que o remanejamento dificultou, inclusive, o diálogo entre as duas secretarias (SMDS e SMDE): *“Eu vou te falar assim ó, o que eu passei tá?! Por exemplo, lá no desenvolvimento econômico a pessoa era outra a responsável, né?! (...) Ela agora assumiu uma outra diretoria lá. Nesse meio tempo veio uma outra pessoa que infelizmente não dominava o assunto, não tinha o entendimento assim... daí pra gente poder fazer agora de novo esse contato com o Pronatec, agora que é compartilhado, uma outra pessoa assumiu e eu nem sei quem é, porque ela, ainda disse “não adianta nem eu*

te encaminhar, porque ele não tá sabendo de nada”. Então foi, assim, muito complicado” (GESTORA-SMDS 2).

Por outro lado, a parceria de alguns programas firmada entre as secretarias durante a execução do projeto permaneceu mesmo após o projeto: *“Nós marcamos reunião, em maio nós fomos na agência SINE, nós também fizemos com ele... até pra fazer essa parceria por conta do emprego, porque eles têm as empresas, nós temos o público. A gente ainda mantém aquela parceria do Banco de Oportunidades, de colocar o nosso pessoal ali. Mantemos isso”* (GESTORA-SMDS 2). Mesmo que muito pontual, podemos considerar este diálogo como resultado do projeto intersetorial e uma mudança na forma organizacional, de forma mais compartilhada, conforme a intersetorialidade pressupõe o funcionamento das políticas.

Uma das técnicas dos CRAS explicou que o GT serviu como um grande processo capaz de gerar a intersetorialidade, por conta do eixo da IP: *“Eu o via [GT] como uma possibilidade no nosso município, uma possibilidade legítima, concreta pelo trabalho desenvolvido no próprio GT, de ser, como é que eu vou dizer, o impulsionador de uma proposta da intersetorialidade das políticas públicas. Então, por isso que eu relacionei tempo/hora, talvez se nós tivéssemos mais espaço de tempo de participação neste GT, eu acredito que nós lograríamos êxito nesta empreitada, porque eu constatava que há interesse de todos atuantes neste GT, a própria universidade, a diretoria de proteção básica, a diretoria de segurança alimentar, inclusão produtiva. Havia um interesse né, então a gente reconhece que era um momento propício pra gente poder ta firmando”* (TÉCNICA 4).

A técnica compreendeu a política da assistência social como a grande tensionadora das demais políticas, reafirmando a necessidade da participação de outras políticas para um trabalho efetivo e eficaz das ações e políticas de IP já existentes no município, e aponta como o principal limite justamente a falta de diálogo entre os gestores das demais secretarias: *“Eu reconheço que houve diálogo com a educação. Eu me lembro que no GT, principalmente uma das diretorias da proteção, da segurança alimentar, da inclusão produtiva, dialogaram com a educação, e aí ficou um recorte na questão do Bolsa... eu atribuo ainda firmar realmente de forma efetiva um interesse maior por parte de diferentes políticas. (...) Quando, Adriane, tu me perguntas o que é que obstaculizou, seria, como eu vou dizer assim, uma intenção mais veemente né, por parte dos gestores*

de outras políticas públicas de também firmarem este compromisso né, com a política de assistência no que diz respeito à emancipação dos cidadãos canoenses no perfil de vulnerabilidade social” (TÉCNICA 4).

Reforçando a questão da necessidade da interligação entre todas as políticas, a profissional traz em sua fala a questão de que as demandas são diversas e que precisam ser atendidas, para que o próprio trabalho da assistência social seja efetivo. “Firmar o compromisso entre as secretarias” significa uma mudança na forma organizacional, a partir de um fazer diferente na política, o que é consequência de uma mudança paradigmática, impactando na forma de pensar e agir.

Porém, na fala de uma das técnicas apareceu que não havia relação alguma delas com a SMDE: *“Eu não tenho nenhuma relação. Talvez os gestores tenham”* (TÉCNICA 2). Quando questionada a respeito dessa relação, a técnica mostrou uma certa resistência: *“Eu nem tenho tempo muito de pensar sobre isso”* (TÉCNICA 2). Outra vez a fragmentação das funções aparece, resultante da forma organizacional de trabalhar e pensar mais limitada (ou simplificada/mutiladora, conforme a definição de Morin sobre o pensamento simples), dificultando a questão de perceber novas possibilidades.

Para os gestores da SMDE, o grande desafio do projeto intersetorial foi conseguir criar os vínculos e firmá-los: *“A gente sente... Eu, particularmente, sinto que falta a intersetorialidade, que era isso que era o desafio né... (...) É, essa de conseguir conectar uma ponta na outra isso ainda... a gente faz as ações, mas são ações pontuais, então o importante era conseguir amarrar as pontas, que eu vejo que era o desafio do projeto, e que acabou... a gente não conseguiu...”* (GESTOR-SMDE 1). Na fala fica evidente que para trabalhar em conjunto é necessário que, mesmo que as partes funcionem independentemente das outras, elas estejam interligadas, para que o todo funcione, como supõe a teoria dos sistemas complexos. Sem a conexão, que seria “amarrar as pontas”, o trabalho fica inconsistente e o resultado final dificilmente é almejado, como foi o que ocorreu no projeto intersetorial.

Os gestores da SMDE falaram sobre a visão sistêmica, devido a um processo de consultoria contratado pela SMDE e facilitou a compreensão do significado do projeto: *“o próprio incentivo que foi... aqui dentro, a gestão aqui da secretaria ela é com visão sistêmica, ela sempre ultrapassa as barreiras né, então nós já tínhamos um pouco desse pensamento pra isso, então não foi tão difícil de entender que era necessário de fato*

né... (...) É que cada secretaria tem um gestor, embora tem o prefeito, cada secretaria tem um gestor que precisa ter também esse perfil pra poder processar essa ideia, e o nosso secretario nos cobra né que a gente tenha essa visão. “tá, mas não deu aqui, tem outra secretaria que pode atender?” (...) Mas intersetorialidade quase não vejo” (GESTOR-SMDE 2). O gestor mostra que havia um diferencial na forma de pensar e gestar na secretaria, a “visão sistêmica” significava ter um olhar mais complexo, mais amplo, permitindo olhar para as demais possibilidades. Isso, para eles, se apresentou como um grande desafio na execução do projeto e até mesmo um fator limitador

A partir da visão sistêmica dos gestores da SMDE, eles enxergavam o sujeito alvo dessas políticas como um cidadão possuidor de vários processos e entendiam que esses processos precisariam de acompanhamento em todos os setores pelo qual esse cidadão fosse passar: *“É que até hoje ainda eu não vejo conceito evoluir, sabe?! quer dizer, o conceito evolui né, eu acho... mas assim... tá o banco de oportunidades, tá mas é um software né, aí a saúde faz um software lá de tele-atendimento que não se cruza com nós né, o SMDS faz lá um outro software lá... (...) Lembra que a gente ainda falou do desenvolvimento de um software que a pessoa fosse quase que um processo. Ah, tá com um problema de saúde, disso, daquilo... é como se, o desenvolvimento social trabalha em cima das condições que eles têm lá, eles têm o Pronatec pra colocar a pessoa pra se qualificar, mas eles não conseguem buscar fora outras possibilidades” (GESTOR-SMDE 2).*

A ideia deste *software* percebendo o sujeito como um grande processo expressa claramente a percepção da complexidade do sujeito e dos processos pelos quais o mesmo passa até o momento de sua inclusão ao mundo do trabalho de forma efetiva. As informações que iriam circular entre as secretarias permitiram que ambos gestores envolvidos nas políticas e em contato com os sujeitos saberiam quais foram os passos anteriores ao estágio em que o mesmo chegou em determinado local (secretaria). É justamente esta falta da conexão entre as informações e processos (intersetorialidade) que dificulta o encaminhamento do público e o acesso às políticas. Isso é um problema geral na gestão pública e entre as políticas e necessita de uma mudança organizacional que inicia pela forma de pensar.

A questão de poucos recursos humanos também apareceu como um problema na execução do projeto: *“É, falta recurso humano também, né?! A gente não consegue... a*

gente tem muita demanda e poucas pessoas...” (GESTOR-SMDE 3). Outro fator importante que apareceu na fala de um dos gestores, foi o fato da visão sistêmica no fazer a política, sendo esse também um dos fatores que dificultaram o projeto: *“Não é sistêmico. Acho que a gestão pública ainda vai ter que evoluir muito pra alcançar o sistema”* (GESTOR-SMDE 3). Ou seja, eles percebem uma necessidade na mudança organizacional e no pensamento que rege tal organização para que se consiga maiores resultados no âmbito da política pública; fica clara a necessidade da mudança paradigmática.

Quanto à questão da relação das duas secretarias envolvidas no projeto, para os gestores da SMDE, a ligação entre ambas permaneceu da mesma forma como era anteriormente ao projeto: *“Ficou sim, mas o que já tinha né de contato normal... Entre as situações que existe né, memorando...”* (GESTOR-SMDE 1). Outro gestor complementou: *“Continua ‘cada ado no seu quadrado’”* (GESTOR-SMDE 3). Ou seja, continua a lógica da divisão de setores, que é a mais “natural” dentro da gestão pública: cada setor cuidando do seu.

Portanto, é possível perceber que houve pequenos avanços, mas há grandes limites a serem superados no que tange ao assunto da IP e a intersetorialidade dentro das políticas públicas, e mais especificamente no município de Canoas. A mudança paradigmática aparece como um fator necessário para que as práticas intersetoriais possam ocorrer, pois o pensamento continua sendo de divisões e trabalho setorizado. No próximo capítulo abordaremos, a partir dos limites encontrados, as possibilidades para a construção de políticas intersetoriais.

6.1 LIMITES E POSSIBILIDADES DA INTERSETORIALIDADE

O primeiro ponto de discussão é a inclusão produtiva e a política da assistência social. Tendo já definido em páginas anteriores o nosso entendimento por inclusão produtiva, partiremos para sua análise dentro da política da assistência social e sua relação com os CRAS.

Dentro da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (CNAS, 2009) a inclusão produtiva ainda não é considerada especificamente como um serviço a ser realizado dentro dos CRAS. Porém, dentro do Programa de Atenção Integrada à Família

(PAIF), sendo este sim realizado dentro dos CRAS, e que apareceu muitas vezes nas falas das técnicas, o acesso ao trabalho é um de seus objetivos.

Tendo o CRAS como um espaço de chegada e alcance das políticas da assistência social representadas e formuladas pelo PNAS e SUAS, e renda está dentre os benefícios básicos dos cidadãos em situação de vulnerabilidade social:

Tomando a PNAS e o SUAS como matrizes, as provisões socioassistenciais hierarquizadas em proteção social básica e especial ofertam um conjunto de benefícios, serviços, projetos e programas que devem efetivar a segurança de acolhida, renda, convivência e desenvolvimento de autonomia e de sobrevivência (CARVALHO, M. C. B.; 2009, p. 19).

Segundo Carvalho (2009), ainda, os serviços da assistência social de proteção básica são aqueles que

potencializam a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade por meio do protagonismo de seus membros e da oferta de serviços locais que visam à convivência, à socialização e ao acolhimento de famílias cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos, bem como à promoção da integração ao mercado de trabalho (CARVALHO, M. C. B.; 2009, p. 19).

Dentro deles, um dos serviços são os projetos de enfrentamento a pobreza e programas de inclusão produtiva, segundo o PNAS. Portanto, as informações sobre as possibilidades de IP do município e o encaminhamento estão, sim, preconizado no âmbito dos serviços desenvolvidos nos CRAS. Porém, compreendemos a preocupação que a inclusão produtiva causa nos profissionais da assistência.

Durante o andamento da pesquisa, as técnicas mostraram apreensão quanto ao desligamento de beneficiárias do PBF que são usuárias dos CRAS e da política da assistência. O problema é, em caso de necessidade de retorno ao programa por conta da perda do emprego, ou de alguma outra situação que acabe impedindo a pessoa de continuar trabalhando, a fila para conseguir o benefício é grande e há muito tempo de espera. Por este motivo há resistência tanto das beneficiárias, quanto das técnicas. Porém, é necessário um esclarecimento quanto à tal situação.

O desligamento voluntário é um desses dispositivos e está previsto na Instrução Operacional nº 48 de 13/10/2011 do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)/Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC), sendo definido como “o momento em que a beneficiária responsável pela unidade familiar, ao seu próprio julgamento e em virtude do aumento de renda per capita familiar, mesmo que temporariamente, não necessitar mais do recebimento dos

benefícios do programa”. Nesses casos, ela deverá procurar o Gestor Municipal do Programa Bolsa Família e manifestar a decisão de desligamento do Programa. O documento também prevê que, caso a beneficiária volte a precisar do benefício, retorne de maneira imediata a recebê-lo, procedimento denominado “Retorno Garantido”. O período de reversão do cancelamento por desligamento voluntário é de até 36 meses (MDS/SENARC, 2011). (FERRARINI&WALLAUER, 2015, p.31-32)

Portanto, o ganho de direitos econômicos não significa a perda de direitos sociais. A IP é uma travessia de políticas, é partir de um ponto a fim de chegar a determinado local, e não simplesmente ser retirado de um local para o outro.

O GT foi muito importante, pois trouxe este espaço: um espaço em que se faziam ouvir e ouviam. As demandas eram consideradas e discutidas, independentemente de quem as faziam. Todas as propostas eram levadas a sério e passadas adiante, com a busca de diálogo entre as demais secretarias. Infelizmente, por questões internas e externas, o grupo não continuou. Problemas com o remanejamento interno de pessoal, tempo, disponibilidade das técnicas por diminuição de pessoal também nos CRAS foram alguns dos fatores.

Na fala de todos apareceu o problema da escassez de recursos físicos (infraestrutura) e humanos. Há poucas pessoas pra cumprir com todas as funções que são designadas à um CRAS, por exemplo, o que acaba fazendo com que os profissionais priorizem certos serviços em detrimento de outros. A infraestrutura básica dos CRAS, principalmente, é algo fundamental neste trabalho em que a troca de informações é essencial. Os CRAS não possuíam internet. Como propor então um grande sistema de informações no município? Portanto há necessidades básicas urgentes a serem sanadas pra que os demais serviços sejam mais efetivos.

Durante a pesquisa, os recursos para os cursos do Pronatec estavam chegando e eles estavam acontecendo. Em muitos momentos houve problemas com as passagens que os alunos recebiam, porém essas questões acabavam sendo contornadas, até mesmo entre os próprios alunos que se emprestavam passagens. Porém, com a mudança macroeconômica e um cenário de crise política e econômica, os recursos param de chegar e, conseqüentemente, os cursos pararam também.

Além disso, as mudanças internas do município com remanejamento de pessoal por conta de ser ano eleitoral e de o governo atual estar no segundo mandato também dificultou o andamento de políticas e do projeto da pesquisa. Essa questão foi importante,

pois os profissionais envolvidos na pesquisa enxergavam o Pronatec como o tensionador de outras políticas, além da política da assistência social. Portanto, sem esse “fio condutor”, todas as demais ações acabaram ficando estagnadas também, o que justificou a não evolução do projeto e ações conjuntas.

É importante compreender que para o próprio funcionamento de uma nova política nos moldes em que é desenhada, é necessário tempo. Portanto, a política de IP na assistência social é recente e podemos considerar ainda em fase de adaptação. Tivemos resultados positivos, pois houve um trabalho focado para isso. Mesmo sabendo que grande parte dos municípios dispõe de recursos igual aos de Canoas - em questão de programas federais -, não sabemos de outro município que tenha trabalhado nos mesmos moldes. Portanto, não podemos esperar os mesmos resultados em municípios onde não houve ainda um trabalho inicial conjunto e focado, para que depois a forma de implementar as políticas de IP faça parte da gestão.

Um dos grandes problemas no Pronatec, e que reflete um problema histórico brasileiro de não priorizar a educação dentro das políticas, é que o programa acaba por excluir quem já está excluído por conta do nível escolar. Ou seja, a baixa escolaridade acaba por refletir na impossibilidade da inserção dos cidadãos em educação profissional com uma qualidade mínima ou numa chance de inserção menos precária no trabalho. Há grande necessidade de que haja um incentivo para que essas mulheres retornem à sala de aula, num primeiro momento, para alfabetização e conclusão de ensino fundamental e médio, além da necessidade de maiores investimentos em educação para que quem necessite dos cursos profissionalizantes possa usufruir plenamente dos recursos disponíveis.

Portanto, é necessário que seja pensado uma maneira e um formato de educação continuada que permita com que essas mulheres consigam, ao mesmo tempo, serem alfabetizadas e também fazer um curso profissionalizante, que um puxe o outro como forma de incentivo, e não as exclua, simplesmente, pelo fato de não saberem ler e escrever.

Houve, durante a pesquisa, uma tentativa de fazer isso, com proposta de elevação de grau escolar em até 1 ano. Porém, a necessidade dessas mulheres de conseguir meios de sobrevivência é tão grande, que sem um bom incentivo elas não conseguem retornar à

sala de aula, além de toda a questão das demais demandas (educação, saúde, transporte, etc.).

Vimos que o grande problema das evasões dos cursos no Pronatec são causadas por conta de demandas de outras políticas, como educação e saúde, principalmente. Isso acaba por impactar diretamente na inclusão produtiva da população que está em busca de renda e melhores condições de sobrevivência.

Essa situação deixa clara a necessidade de um trabalho intersetorial que englobe demais secretarias. Mas como também apareceu nas entrevistas, é necessário um compromisso dessas secretarias com este público e prioridade no atendimento de suas demandas.

O projeto intersetorial mostrou que a lógica fragmentada, individualista e positivista está presente na gestão das políticas. A não comunicação entre as secretarias que tinham um mesmo objetivo, mas que não sabiam, deixa clara a separação existente dentro de um mesmo governo. Mesmo havendo a tentativa, foi possível perceber que a afinção entre as secretarias não foi efetiva e também não foi trabalhada entre os gestores de ambas as secretarias, o que é justificado pelas diferentes formas de trabalhar das secretarias.

Um importante problema para a execução do projeto foi conseguir formar a equipe que fizesse a busca ativa do público, analisando suas demandas e capacidades, encaminhando para o mundo de trabalho e acompanhando essa inclusão, mesmo havendo, naquele momento, uma equipe do Acessuas no município. O Acessuas estava desenvolvendo este mesmo trabalho, porém não estava em comunicação com o SDME.

Seria importante ter uma equipe que fosse interdisciplinar, com profissionais especializados de cada área que conseguissem compreender as necessidades apresentadas pelos usuários e quais as possibilidades para cada demanda. A inclusão e o acompanhamento do público por parte deste grupo intersetorial seria essencial para o processo de autonomia do sujeito, com uma inclusão mais digna e eficaz, tomando, assim, o sujeito como um processo, como os gestores da SMDE acreditavam ser necessário trabalhar. O grupo teria todas as informações dos passos anteriores e posteriores de cada sujeito.

É difícil pensar como, dentro de uma grande gestão, que é o caso da gestão municipal, existam ambientes que não possuem sequer internet. A precarização dos trabalhos dos CRAS acaba por reforçar o estereótipo das pessoas que atende: lugar precário para atender um público que vive na precariedade. Presenciamos também, durante uma das visitas, uma situação bastante preocupante. Uma das técnicas encontrou um rato morto no chão da cozinha do CRAS, e relatou que estavam com este problema. Trabalhar num ambiente precário assim também dificulta no rendimento e na disposição para executar as tarefas.

Na última visita que fizemos aos CRAS, fomos surpreendidas positivamente: dois CRAS estavam em prédios novos, recém construídos. Porém, um deles foi construído num local bastante retirado e de difícil acesso, mas já houve uma grande evolução em relação à infraestrutura.

Portanto, foram diversos os limites encontrados na prática. Desde problemas de recursos humanos até a lógica cartesiano-positivista de fragmentação e individualismo. Os limites nos mostram e permitem pensar, a partir de um olhar mais amplo considerando o todo, nas possibilidades que existem e que são viáveis para que tenhamos políticas mais eficientes e efetivas na área da inclusão produtiva dentro da gestão municipal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A concepção da pobreza como multidimensional, perpassando pelo econômico, social, político e cultural foi basilar para este trabalho. Com a experiência como bolsista de iniciação científica, conhecer uma realidade que para mim, até então, distante, despertou uma vontade de fazer muito mais pelas pessoas em situação de pobreza e vulnerabilidade social com quem tive contato nas idas a campo durante a pesquisa. Ver que muitas coisas estavam sendo feitas, mas sem conexão e sem chegar a quem necessita, me impulsionou mais ainda, e então descobri qual seria o rumo da minha vida acadêmica; uma área em que eu poderia acompanhar o impacto real dos meus estudos e daquilo em que acredito. Por isso a opção pelo mestrado na área das Ciências Sociais, pois vi uma proximidade com aqueles que estudamos, ou seja, com a razão de horas de leitura e estudos, e identifiquei, no projeto da professora Adriane, uma mudança real na vida das pessoas.

O objetivo que norteou a construção do presente trabalho foi o de analisar as possibilidades e limites das políticas públicas de inclusão produtiva do público da assistência social no âmbito da gestão municipal de Canoas (RS), a partir da prática intersetorial. A partir da pesquisa empírica buscou-se analisar os limites e possibilidades que a tal prática pode apresentar dentro da gestão pública.

O aprofundamento teórico permitiu identificar percepções de fragmentação em todas as áreas da vida. A compreensão da necessidade de um paradigma que seja mais inclusivo, mas que ao mesmo tempo respeite as diferenças permitindo uma vida mais digna e decente é fundamental para formação profissional e também pessoal. Perceber que somos seres integrados, que a natureza está em nós tanto quanto estamos nela e que as relações são fundamentais para a mudança, produção e construções de uma vida melhor e mais sustentável é possível a partir do pensamento complexo.

Este trabalho trouxe, portanto, resultados pessoais e profissionais, resultados para a academia e para a política pública. A percepção do trabalho em conjunto construído democraticamente de forma horizontal foi uma marca bastante forte nesta experiência. O espaço de reflexão dentro da gestão pública com técnicos e gestores, sem que houvesse uma hierarquia, foi diferente do que, por exemplo, uma sala de aula, que mesmo com a

aproximação do professor e dos alunos, está posto uma hierarquia, o que acaba por limitar certas participações e reflexões.

Além da necessidade de espaços de reflexão, percebemos que faz-se necessário também a criação de novas metodologias. Essas metodologias precisam ser pensadas justamente nestes espaços, para que as trocas de conhecimento e experiências permitam a criação das mesmas.

O GT Metodológico mostrou na prática que, quando uma metodologia é pensada em conjunto e aplicada da mesma forma, os progressos são rápidos e efetivos. Por isso faz-se necessário ambientes propícios para esta reflexão e construção em conjunto, que permita os mais diversos olhares sobre a mesma questão.

A compreensão da necessidade de reflexões, adaptações e empenho mútuo na implementação e execução das políticas é essencial para um projeto intersetorial. Isso está completamente ligada à vontade política dos gestores. Demandas diversas vão sempre existir, assim como as prioridades. Em se tratando de uma gestão governamental, as prioridades serão sempre aquelas que afetam a grande maioria que depende dos serviços públicos. Portanto, ações que auxiliem na autonomia do sujeito, através da inclusão produtiva, são essenciais para qualquer gestão e precisa ter e fazer parte da vontade política.

Almejamos um desenvolvimento que seja de fato mais inclusivo. Um desenvolvimento que olhe para o sujeito excluído como um cidadão com suas particularidades e que busque sanar todas as duas demandas de modo a incluí-lo na sociedade a partir direitos sociais garantidos na Constituição. Esta é a proposta de uma inclusão produtiva que trabalhe com a autonomia do sujeito.

É necessário, além de programas e políticas socioeconômicas que integrem agentes e recursos, também a preparação dos gestores e agentes que trabalharão na elaboração, implementação e execução destes, para que o sujeito que está recebendo o serviço na ponta seja de fato alcançado por esta política e receba o serviço de forma eficaz. Além de existirem tais ações, é extremamente importante que o sujeito entendo o que ele recebe, para que ele receba e por quanto tempo receberá.

Como apresentado pelos gestores da SMDE, a visão sistêmica permite com que se pense para além do que está dado como limitado. É o pensar novas possibilidades,

pensando outros e novos caminhos. A execução de qualquer planejamento interdisciplinar ou intersetorial exige que as ações sejam pensadas de forma conjunta, olhando para um todo maior, mais abrangente e mais complexo.

A visão sistêmica no projeto de implementação intersetorial de política pública de inclusão produtiva era essencial. Mais do que reuniões entre as secretarias, as trocas de experiência e conhecimento foram fundamentais, uma vez que as secretarias se complementavam com demandas e ofertas de recursos. Porém é uma outra lógica de ação e de trabalho. Exige esforços e também é necessário ultrapassar algumas barreiras que já estão postas, como metas setoriais e reconhecimento mútuo.

Na prática intersetorial, o dar é também receber. O ganho é para o conjunto e é muito maior que o alcançado setorialmente. Se a gestão é do município, é justo que se pense em conjunto as ações que permitirão a melhora de vida de maior parte da população e, principalmente, daquela população que depende do poder público para sobreviver. Pensar no todo significa pensar no complexo, e para isso é necessário pensar em todas as áreas.

Mesmo com maiores investimentos em programas sociais que tenham o intuito de diminuir a pobreza no país, em valores - e de acordo com a situação real do país em relação à miséria e pobreza -, ainda são investimentos baixos e insuficientes. A pobreza ainda existe e precisa, sim, ser prioridade, independentemente de governo, situação econômica ou posicionamento político. Além disso, o PBF, por exemplo, representa apenas 0,05% do PIB do país.

Os espaços de reflexão para profissionais da mesma área são tão importantes quanto projetos intersetoriais, pois é ali que um grande olhar sobre determinada área é formado, são encontrados os limites e possibilidades específicos da área, para que depois possam ser compartilhados em espaços maiores interdisciplinares (intersetoriais). O GT mostrou a necessidade da existência de espaços assim, para que o trabalho, mesmo que público, deixe de ser apenas reprodução. É importantíssimo que os profissionais tenham tempo pra sentar, discutir ideias e experiências a fim de aperfeiçoar suas ações. Os resultados mostraram maior eficácia e efetividade no trabalhos das técnicas.

A preparação dos agentes que estarão lidando na ponta com a política é essencial. Como foi possível perceber na pesquisa, há dúvidas em relação a papéis, discordância e

falta de informação, seja pela forma organizacional ou por prioridades estabelecidas pelos próprios agentes.

A comunicação entre os setores é essencial para o funcionamento da intersectorialidade. Especificamente para ações de inclusão produtiva, o tempo de rotatividade de informações é bastante curto, portanto é de suma importância que essas informações estejam circulando na mesma velocidade em que chegam às secretarias. Faz-se necessário, então, um sistema integrado de informações que possam ser acessados em todas as secretarias e possa ser alimentado também por elas.

Outra alternativa, como apoio, foi a confecção da cartilha de inclusão produtiva do município, que já existe. Essa cartilha é uma ferramenta importante no auxílio da circulação de informações. Seria interessante que pudesse ser (re)feita anualmente com as atualizações sobre as oportunidades de inclusão produtiva do município.

Vivemos em um momento que a globalização atinge a grande maioria da população. Os ambientes de trabalho necessitam de recursos que permitam sua conexão com clientes, servidores e entre demais estabelecimentos, seja por meio do telefone ou internet.

Em relação aos problemas de infraestrutura, acreditamos que é de relevante importância que se tenha uma estrutura mínima, básica e decente, para o trabalho em todos os lugares, principalmente nos CRAS, onde as informações precisam estar conectadas e precisam circular. A inclusão produtiva precisa de tal recurso para seu pleno funcionamento e efetividade, além de todos os demais serviços que os CRAS disponibilizam.

A experiência do GT e do projeto intersectorial permitiram enxergar muitas possibilidades dentro das políticas públicas. O GT foi um importante instrumento que possibilitou a compreensão da importância de um espaço de discussões e trocas de experiência. O projeto intersectorial mostrou o quanto ainda é necessário avançar na forma de pensar e conceber a política. Portanto, as possibilidades nos apontam novos horizontes que podem ser construídos de forma horizontal e democraticamente, a fim de que as políticas alcancem o público para o qual são destinadas.

Para a academia, o GT fica como uma relevante experiência da aproximação do pesquisador e do objeto estudado (todo conhecimento é autoconhecimento) e mostra a

importância da academia dentro desses espaços, pois nas falas coletadas durante a pesquisa apareceu a questão da academia presente como elemento importante para a troca de conhecimento nestes espaços. Como percebido também nas entrevistas, após a experiência intersetorial, tanto os GTs, quanto as reuniões intersetoriais, não tiveram continuidade após o afastamento dos representantes da academia. Sabemos que muitos fatores influenciaram para tal, mas até o momento em que a academia se fazia presente, ela era uma tensionadora a mais para a continuidade dos encontros.

Em relação a experiência intersetorial, foi possível perceber que: a) buscou a superação das divisões setoriais existentes aproximando o econômico e o social, algo que é tão comum a ciência moderna, superando as diferenças e integrando os interesses; b) tentativa da construção de um conhecimento científico-social a partir de uma experiência local tendo o conhecimento da totalidade e buscando a especificidades para o funcionamento do todo; c) busca a partir desta experiência para construção de um conhecimento mais próximo do real que possibilite a discussão do que está na teoria e o que acaba ocorrendo na prática, ou de como as políticas são desenhadas e como elas acabam sendo executadas.

A pesquisa possibilitou a compreensão de que um projeto intersetorial na gestão pública só ocorre quando todos os envolvidos estão preparados na sua forma de pensar, conceber e executar a política. A chamada “visão sistêmica” que os gestores trouxeram, que nada mais é do que o pensamento complexo compreendendo o funcionamento do todo a partir das partes e também das partes a partir do todo como um grande objetivo em comum das partes, é fundamental quando se trabalha com diferentes áreas e com um número maior de pessoas. O desafio do trabalho em conjunto está nisso: aceitar a construção de forma democrática, sem hierarquia pensando no objetivo, discutindo e criando conjuntamente.

Por todas as razões explanadas pelos gestores e técnicos, e pelos desenhos das políticas públicas, fica o questionamento quanto às demandas que a própria gestão pública possui para que possa executar e implementar suas políticas. O problema vai além do paradigma organizacional, mesmo que ele seja fundamental às políticas, mas problemas básicos de infraestrutura, de tempo e de recursos humanos, não só impossibilitam o trabalho como desanimam os trabalhadores.

Portanto, além de um grande desafio que é a intersetorialidade, a gestão pública num todo, e agora olhando para o funcionamento do sistema e de suas partes, também é

algo muito complexo. Além de necessitar de recursos que, em sua grande maioria, vem de fora, há todos os fatores externos, políticos e econômicos que interferem na execução das políticas. Hoje passamos por um momento no país que deixa isso muito claro. Além das questões financeiras, houve grande diminuição, decorrente da crise, de ofertas de emprego e de oportunidades. O presente trabalho buscou contribuir para maior eficiência e efetividade das políticas de inclusão produtiva a partir da forma de pensar e fazer do paradigma emergente e da intersectorialidade. Porém, o desafio é muito maior e provoca a necessidade de continuidade e ampliação de pesquisa neste relevante tema para o país.

REFERÊNCIAS

- ANDERY, M. A.; MICHELETTO, N.; SÉRIO, T. M. P.; RUBANO, D. R.; MOROZ, M.; PEREIRA, M. E.; GIOIA, S. C.; GIANFALDONI, M.; SAVIOLI, M. R.; ZANOTTO, M. L. Para compreender a ciência: uma perspectiva histórica. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.
- ANTUNES, R. Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade no mundo do trabalho. 14ª Ed. São Paulo: Cortez, 2010.
- ÁVILA, R. I.; CONCEIÇÃO, J. B. S.; No Brasil, ricos pagam pouco imposto e convencem os patos. 2015. Disponível em: <http://brasildebate.com.br/no-brasil-ricos-pagam-pouco-impostoe-convencem-os-patos/> Acesso em 19 dez 2015.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BOURDIER, P. Compreender. In: A miséria do mundo. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 693-732.
- BOURGUIGNON, J. A. CONCEPÇÃO DE REDE INTERSETORIAL. 2001.
- CARVALHO, M. C. B.; A assistência social como campo de política pública. 2009. In: CRAS: *Marcos Legais*. Disponível em: http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/biblioteca/publicacoes/Vol1_CRAS.pdf Acesso em 20 nov. 2016.
- CASTEL, R. e outros; Desigualdade e a questão social. São Paulo: Educ – Editora da PUC, 2008.
- CERATTI, M. K.; Em meio à estagnação econômica, Brasil enfrenta o desafio de continuar combatendo a pobreza. 2015. Disponível em: <http://www.worldbank.org/pt/news/feature/2015/04/20/brazil-low-economic-growth-versuspoverty-reduction>. Acesso em 23 de out. 2015.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL). Panorama Social da América Latina 2015. 2016. Disponível em: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/panorama-social-america-latina-2015-documento-informativo> Acesso em 1 fev. 2017.
- CORTES, S. V.; Sociologia e Políticas Públicas. In: A Política Pública como Campo Multidisciplinar. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013, p. 47-68.

DEDECCA, C. S.; O enfoque multidimensional da pobreza no Plano Brasil sem Miséria. 2014. In: *Cadernos de Estudos: desenvolvimento Social em debate*. Brasília, Nº 19.

DRAIBE, S.M.; RIESCO, M.; Estados de Bem-Estar Social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimentismo em gestação? *Sociologias*, Porto Alegre, nº 27, 2011, p. 220-254.

DUARTE, P. H. E.; Desemprego Estrutural e a Problemática da Informalidade. 2014. Disponível em: <http://periodicos.ufpb.br/index.php/abet/article/viewFile/25672/13861> Acesso em 1 de abril 2017.

FERRARINI, A. V.; Uma (re)definição da intervenção profissional do assistente social a complexidade como paradigma. Março de 1998. 138 páginas. Dissertação. PUCRS.

_____(1999). A construção social da terapia – uma experiência com redes sociais e grupos multifamiliares. Porto Alegre: Metrópole.

_____(2008). Capitalismo e colonialismo: a dupla face da questão social contemporânea. In: *Pobreza: Possibilidades de construção de políticas emancipatórias*. São Leopoldo: Oikos. p. 13-34.

_____(2013). *Inclusão produtiva de famílias pobres e vulneráveis: conhecendo para transformar*. 2013.

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

GIAQUETO, A.; A descentralização e a intersetorialidade na política da assistência social. *Revista Serviço Social e Saúde*, UNICAMP Campinas, n 10, 2010.

GIL, A. C.; *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 2008. P. 54-55.

HOLFLING, E. M.; Estado e políticas (públicas) sociais. *Caderno Dedes*, nº 55, 2001.

IBGE Cidades. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio Grande do Sul: Canoas. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=4304606> Acesso em 5 de junho 2015.

INOJOSA, R. M.; Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. *Cadernos FUNDAP* n 22, 2001, p.102 – 110.

_____(2011). *Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional*. Disponível em

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/7698/6271>> Acesso em 15 de nov. 2013.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Nota Técnica PNAD 2014. 2015. Disponível em: www.ipea.gov.br Acesso em 28 de março 2017.

JUNQUEIRA, L. A. P.; A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. 2004. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/sausoc/article/view/7105> Acesso em 20 jan. 2016.

KUHN, Thomas S. A estrutura das revoluções científicas. 5. ed. São Paulo: Editora Perspectiva S.A, 1997.

MONNERAT, G. L.; SOUZA, R. G.; Política social e intersetorialidade: consensos teóricos e desafios práticos. SER Social, Brasília, 2009, p. 200-220.

MORIN, E.; Os desafios da complexidade. In: A Religação dos Saberes: O desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

_____ (2011). Introdução ao pensamento complexo. Porto Alegre: Sulina.

NASCIMENTO, S.; Reflexões sobre a intersetorialidade entre as políticas públicas. São Paulo, Serv. Soc. Soc., n. 101, 2010, p. 95-120.

OBSERVASINOS. Observatório da Realidade e Políticas Públicas do Vale do Rio dos Sinos. Dados da cidade de Canoas. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/observasinos/vale/canoas> Acesso em 5 de junho 2015.

ONU. Organização das Nações Unidas. Relatório Rio +20: o futuro que queremos. 2012. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/alimentacao> Acesso em 2 de abril 2017.

ORTH, T.; REIS, P. L. A.; GUIMARÃES, G. T. D.; INCLUSAO PRODUTIVA: um desafio à política de assistência social. 2013. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2013/JornadaEixo2013/anais-eixo10-desafiosedimensoescontemporaneasdodesenvolvimentoepoliticaspUBLICAS/inclusaoprodutivaumdesafioapoliticadeassistenciasocial.pdf> Acesso em 01 de fev. 2016.

PÁDUA, E. M. M.; Análise de conteúdo, análise de discurso: questões teórico-metodológicas. Campinas: Revista de Educação PUC-Campinas, n.13, 2002, p. 21-30.

PESSOA, E. A.; A Constituição Federal e os Direitos Sociais Básicos ao Cidadão Brasileiro . In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIV, n. 89, jun 2011. Disponível em:

http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9623. Acesso em out 2015.

PLANO BRASIL SEM MISÉRIA. Disponível em: <http://mds.gov.br/central-deconteudo/selos-e-marcas/plano-brasil-sem-miseria>. Acesso em 23 de out. 2015.

POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – PNAS, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social por intermédio da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, e publicada no Diário Oficial da União – DOU do dia 28 de outubro de 2004.

PRESIDENCIA DA REPUBLICA: SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS. Postas de saída, inclusão produtiva e erradicação da extrema pobreza no Brasil. 2011.

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA. Disponível em: <http://bolsafamilia.datasus.gov.br/w3c/bfa.asp> Acesso em 23 de out. 2015.

PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E EMPREGO. Disponível em: <http://pronatec.mec.gov.br/index.php>. Acesso em 27 de out. 2015.

SANTOS, L. M. L.; PELOSI, E. M.; OLIVEIRA, B. C. S. C. M. Teoria da Complexidade e as múltiplas abordagens para compreender a realidade social. Serviço Social em Revista, Londrina, v. 14, n. 2, p. 47-72, jan./jun. 2012. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/11823/11637> Acesso em: 5 nov. 2016.

SANTOS, B. S.; Introdução a uma ciência pós-moderna. Posto: Edições Afrontamento, 1993.

_____. (2005). Um discurso sobre as ciências. São Paulo: Cortez, 2005.

SCHUTZ, F.; MIOTO, R. C. T.; Intersetorialidade e política social: subsídios para o debate. Sociedade em debate, Pelotas. 2010.

SOUSA, M. M. F.; NUNES, A. B. M. L.; COUSA, M. F.; SOUSA, M. F.; ALVES, C. C. R.; A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA DE DIREITO: avanços e desafios na efetivação dos direitos sociais. 2013. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2013/JornadaEixo2013/anais-eixo8-direitosepoliticaspUBLICAS/aassistenciasocialcomopoliticapublicadedireito.pdf> Acesso em: 15 jul. 2016.

TELLES, V. S.; Pobreza e cidadania. São Paulo: USP, 2001, p.13-53.

WHYTE, W. F.; Treinando a observação participante. In: GUIMARÃES, A. Z.; Desvendando máscaras sociais. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1980, p. 45-66.

WWF. Relatório Planeta Vivo. 2010. Disponível em: www.wwf.org.br Acesso em 1 de abril 2017.

ZANCAN, L.; Cidades saudáveis: a intersectorialidade como desafio para um novo modelo de gestão.