

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE MESTRADO

RÚBIA DOS SANTOS

**A CARACTERIZAÇÃO DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS
DO PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA:
PETI/SÃO JOSÉ**

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Marli Palma

Florianópolis (SC), Dezembro de 2003.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE MESTRADO

RÚBIA DOS SANTOS

**A CARACTERIZAÇÃO DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS
DO PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA:
PETI/SÃO JOSÉ**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-graduação e
Serviço Social, com requisito à obtenção do título de
Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Prof^a Dr^a Marli Palma

Florianópolis (SC), Dezembro de 2003.

**CARACTERIZAÇÃO DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PROGRAMA DE
TRANSFERÊNCIA DE BENEFÍCIOS MONETÁRIOS: PETI SÃO JOSÉ**

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de

MESTRE EM SERVIÇO SOCIAL

E aprovada em sua forma final pelo Curso de Mestrado em Serviço Social da Universidade
Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 19 de dezembro de 2003.

Banca examinadora:

Dra. Marli Palma Souza
DSS/CSE/UFSC – Orientadora

Dra. Regina Célia Tamaso Miotto
DSS/CSE/UFSC- Professora

Dra. Marta Campus
PUC- SP – Professora

Manuel R.O. Lino - Professor
CTC/UFSC

DEDICATÓRIA

À minha *FAMÍLIA*, por todo apoio e incentivo, capaz de transformar sonhos em realidade;

Ao meu noivo *CHARLES*, pela compreensão, companheirismo e dedicação que me auxiliaram na concretização deste ideal.

AGRADECIMENTOS

Agradecer é algo prazeroso quando temos tantos protagonistas em nossa história...

À professora e orientadora *MARLI PALMA*, pela imprescindível orientação, pelas horas de trabalho destinadas a pesquisa realizada e pela paciência em orientar-me nesta curta e ao mesmo tempo longa jornada acadêmica;

À equipe componente da banca qualificadora – *Prof. REGINA CÉLIA TAMASO MIOTO, MIRIAM MITCHAVILA e MARLI PALMA*, pelas valiosas sugestões que aprimoraram meu trabalho;

À professora *MIRIAM MITCHAVILA*, pela contribuição constante no decorrer da elaboração da pesquisa;

Aos *PROFESSORES E ALUNOS* do curso de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, que contribuíram no meu processo acadêmico, em especial a Professora *REGINA CÉLIA*, a quem admiro pela construção e exemplo de vida acadêmica.

Ao professor *MANUEL R. O. LINO* do Centro Tecnológico da UFSC, pela disponibilidade em orientar-me no tratamento estatístico dos dados coletados.

Às profissionais e colegas da equipe do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, *ANA, ROSÂNGELA, ZILDA, MARIANA, DÉBORA e ANDRÉIA* pela caminhada comum em busca de uma sociedade mais igualitária;

Aos profissionais que atuam na Cidade da Criança, alguns apenas em pensamentos passageiros, mas que ficarão na lembrança, e outros, companheiros que juntos construíram uma história. A estes companheiros só tenho a agradecer pela troca de experiências, pelo aprendizado contínuo mas, também pela descoberta de que nossa luta se consolida em “micro-revoluções cotidianas”. Em especial agradeço a *D. NORMA, D.*

ROSEMERI, GILSON, LUCIANA, NEUSA, ILIANE, ELIANA, TATY, ONÉRIA, FRANCINE, MARTA, EUNICE e todas as pessoas que comigo dividem a árdua tarefa de lutar por um mundo melhor, com mais equidade e dignidade de vida para nossos semelhantes.

Às *FAMÍLIAS* pertencentes ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil do município de São José, público alvo desta pesquisa, que se constituíram em fonte de inspiração na busca constante de aprimoramento profissional.

Aos *MEUS PAIS*, pela luta constante, pelos princípios éticos fundamentais na formação de minha identidade, pelo amor incondicional e por me possibilitarem acesso aos estudos, a maior herança que um ser humano pode possuir;

Às minhas irmãs, *LUCIANE e LUCILENE*, aos meus sobrinhos *LUCAS e GABRIELA* que são meus amores eternos e aos meus cunhados, *CRISTIANO e MAURÍCIO*, que mesmo estando longe, de alguma forma estiveram presentes nesta longa caminhada;

Ao meu noivo, *CHARLES*, pelos momentos em que, na minha ausência soube respeitar e valorizar meu esforço, por ser meu companheiro, amigo de todas as horas, tornando-se essencial neste processo, apoiando-me e incentivando-me nos momentos mais difíceis. Com certeza, esta conquista tem sua presença e seu mérito também;

À *FAMÍLIA GERBER*, especialmente à *ERALDO e VERA, SHEILA E MARCELO*, que considero minha segunda família, por todo apoio e acolhimento, principalmente nos momentos em que me sentia só;

Às colegas de trabalho e também amigas de longa jornada, *CIDA, MÁRCIA, VANDA, FABÍOLA, CLÁUDIA e TÂNIA*, por serem exemplo de força de vontade;

Ao trabalho de revisão da Sra. *MARIA LUIZA CAMPOS FERREIRA*, que aprimorou minha dissertação.

Enfim, agradeço a todas as pessoas que direta ou indiretamente contribuíram para que este ideal de vida fosse concretizado.

A TODOS VOCÊS O MEU SINCERO OBRIGADO!

SANTOS, Rúbia dos. **A CARACTERIZAÇÃO DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE BENEFÍCIOS MONETÁRIOS: PETI – São José**. 153 f. Dissertação – Curso de Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

RESUMO

Este trabalho pretende, realizar uma discussão em torno das políticas sociais no século XXI, apontando o seu redirecionamento rumo aos programas de transferência de benefícios monetários às famílias. A partir deste redirecionamento, identifica-se o atual desenho dos programas sociais desta envergadura, enfocando o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI do município de São José/SC, como um modelo contemporâneo das políticas de renda mínima, focalistas e seletivas, de enfrentamento a pobreza. Em seguida, procurou-se caracteriza-lo como política neo-familiarista nas acepções de Bermúdez (1999), Miotto e Campos (2003). No intuito de aprofundar conhecimentos a cerca do público-alvo deste programa, foi realizada uma pesquisa de natureza descritiva-exploratória com elementos empíricos retirados do Cadastro Único do Governo Federal – CAD-Único, buscando traçar o perfil sócio-demográfico e sócio-cultural das famílias beneficiárias do Programa e mapear suas vulnerabilidades objetivando subsidiar políticas em resposta às questões detectadas. O estudo permitiu que se estabelecessem três perfis de famílias beneficiárias, buscando, a partir disto, refletir sobre o alcance do programa e a possibilidade das famílias prescindirem da transferência de recursos monetários.

Palavras-chave: Programas de Transferência de benefícios monetários, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil/ PETI – São José, famílias beneficiárias.

ABSTRACT

This study intends to discuss public policy in the 21st century, demonstrating its change in focus, towards programs that transfer monetary benefits to the families.

From that change in focus, this study identifies the actual picture of the social programs, bringing the Program of Elimination of Child Labor in the city of São José/SC, as a model of minimum income policy to face poverty in a focused and selective fashion. It also tried to characterize the program as a neo-familiar policy, according to Bermudez (1999), Míoto and Campos (2003). In order to know more in depth the focus population of the Program, a descriptive- exploratory research was made with empirical elements brought from the Cadastro Único do Governo Federal – CAD-UNICO. The research was designed to identify a social demographic and social cultural profile of the beneficiary families of the Program and to map its vulnerabilities to serve as subsidies to policies in response to question detected.

The study made possible to establish three profiles of beneficiary families in an attempt to discuss the effectiveness of the Program and the possibility that the families could live without the transference of monetary resources.

Key words: Programs of transference of monetary benefits, Program of elimination of child labor, beneficiary families.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Tipo de organização familiar.....	107
TABELA 2 - Sexo dos Responsáveis	107
TABELA 3 - Tipo de organização familiar de acordo como sexo	107
TABELA 4 - Procedência por Estados	111
TABELA 5 - Procedência por municípios.....	111
TABELA 6 - Localidade onde residem	114
TABELA 7 - Quantidade de pessoas por domicílio/família	116
TABELA 8 - Quantidade de mulheres grávidas por domicílio	117
TABELA 9 - Quantidade de mães amamentando	117
TABELA 10 - Situação do domicílio	118
TABELA 11 - Tipo de domicílio	119
TABELA 12 - Tipo de construção.....	119
TABELA 13- Número de cômodos por domicílio	120
TABELA 14 - Grau de instrução- Responsável.....	122
TABELA 15 - Situação no Mercado de trabalho das família	124
TABELA 16 - Ocupação do Responsável.....	126
TABELA 17 - Remuneração.....	127
TABELA 18 - Crianças com faixa etária de 0 - 6 anos	129
TABELA 19 - Crianças com faixa etária de 0 - 6 inseridas na educação infantil	129
TABELA 20- Crianças e adolescentes com faixa etária de 7 – 15 anos	130
TABELA 21- Distorção série/idade- defasagem escolar.....	131
TABELA 22 - Adolescentes com faixa etária entre 16 e 18 anos – egressos PETI	132
TABELA 23 - Incidência de portadores de necessidades especiais nas famílias.....	134
TABELA 24 - Incidência de doenças de tratamento prolongado nas famílias.....	135
TABELA 25 - Incidência de usuários de substâncias psicoativas nas famílias.....	135

TABELA 26 - Incidência de responsáveis portadores de necessidades especiais	136
TABELA 27 - Incidência de responsáveis usuários de substâncias psicoativas	136
TABELA 28 - Incidência de responsáveis com doenças de tratamento prolongado	137
TABELA 29 - Tipo de necessidades especiais – crianças e adolescentes 0-18 anos	138
TABELA 30 - Incidência de crianças e adolescentes usuários de subst. psicoativas.....	114
TABELA 31 – Incidência de doenças nas crianças e adolescentes.....	116

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Tempo de moradia no município	110
GRÁFICO 2 – Etnia das famílias	115
GRÁFICO 3 – frequência à escola	122
GRÁFICO 4 – Situação no mercado de trabalho do Responsável.....	125

SUMÁRIO

RESUMO

ABSTRACT

LISTA DE TABELAS

LISTA DE GRÁFICOS

INTRODUÇÃO.....01

**CAPÍTULO 1 - OS NOVOS RUMOS DA POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA NO
SÉCULO XXI.....06**

1.1 O redirecionamento rumo aos programas de transferência de renda07

1.2 A política de transferência de renda: um debate internacional.....12

1.3 As propostas em debate no Brasil18

1.3.1 A mudança no debate: uma nova proposta 21

1.3.2 Os critérios de elegibilidade 26

1.4 Algumas iniciativas28

1.5 A focalização dos recursos e o direcionamento no atendimento32

**1.6 A materialização da Política Social brasileira em programas de transferência
de renda37**

1.6.1 Benefício de Prestação Continuada 37

1.6.2 Bolsa-escola Federal..... 39

1.6.3 Bolsa-alimentação..... 40

1.6.4 Auxílio-gás 42

1.6.5 Agente Jovem..... 43

1.6.6 Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI 43

1.6.7 Programa Bolsa Família 44

**CAPÍTULO 2 - O PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL
– PETI - UMA ESTRATÉGIA POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO À POBREZA**

2.1 Marcos legais da erradicação do trabalho infantil	47
2.2 O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil: natureza e peculiaridades.	53
2.2.1 Análise das virtualidades e paradoxos do PETI	62
2.3 O lugar da família no contexto da atual Política Social Brasileira	68
2.4 A importância de conhecer a realidade das famílias para a elaboração de políticas sociais	78

CAPÍTULO 3 – PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA

3.1 Contextualizando a realidade geográfica e institucional da pesquisa.....	85
3.2 O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI no município de São José.....	91
3.3 Procedimentos metodológicos.....	96
3.3.1 Tipo de pesquisa	96
3.3.2 Objetivos da pesquisa	96
3.3.2.1 Geral	96
3.3.2.2 Específicos	97
3.3.3 Perguntas de pesquisa	97
3.3.4 Definição dos termos	98
3.3.5 Definição operacional das variáveis	99
3.4 Universo da pesquisa	100
3.5 Dados da pesquisa.....	100
3.5.1 Tipos de dados	100
3.5.2 O processo de utilização dos dados empíricos do CAD-Único.....	104

3.5.3 Tratamento e lapidação dos dados	105
3.5.4 Delimitação da pesquisa	105
3.6 Limitações da pesquisa.....	105

CAPÍTULO 4 – DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

4.1 Caracterização das famílias	107
4.1.1 Características Sócio-demográficas	107
4.1.1.1 Tipo de organização familiar	107
4.1.1.2 Idade média das famílias	110
4.1.1.3 Tempo de residência no município	110
4.1.1.4 Procedência das famílias.....	111
4.1.1.5 Localidade onde residem.....	113
4.1.1.5 Etnia das famílias.....	115
4.1.1.6 Número de pessoas por família	117
4.1.1.7 Quantidade de mulheres grávidas por domicílio	118
4.1.1.8 Quantidade de mães amamentando	118
4.1.2 Características Sócio-culturais.....	118
4.1.2.1 Condições de habitabilidade	119
4.1.2.2 Qualificação escolar	122
4.1.2.3 Qualificação profissional.....	124
4.2 Características das crianças e adolescentes.....	129
4.3 Mapeamento das vulnerabilidades das famílias	134
4.4 Perfis das famílias beneficiárias	142
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	144
REFERÊNCIAS.....	149

INTRODUÇÃO

O debate internacional sobre programas de transferência de renda, em suas diversas acepções, vem se intensificando nas duas últimas décadas. Sua expansão deve-se à busca por alternativas para questões sociais emergentes, oriundas das grandes transformações ocorridas no mundo do trabalho. Idéias sobre a emergência de uma sociedade pós-salarial trouxeram para o debate a necessidade da criação de mecanismos universais de garantia de renda mínima.

Destaca-se que, no Brasil, as primeiras discussões sobre a instituição de programas de transferência de renda surgem, de forma, restrita na década de 70. Mas somente em 1991 o debate ganha maior impulso, quando o então senador Eduardo Suplicy apresenta, no Senado Federal, um projeto de lei instituindo o Programa de Garantia de Renda Mínima destinado aos trabalhadores brasileiros, maiores de 25 anos, com renda inferior a dois salários mínimos. No entanto, o projeto original sofreu alterações decorrentes de nove emendas constitucionais. A partir dessas emendas o programa passou a ser focalizado em alguns segmentos populacionais específicos, selecionando o público-alvo.

Foi então, que a temática dos programas de transferência de renda, representada pelos denominados programas de Renda Mínima, Bolsa Escola, PETI, entre outros, vistos como transferência monetária direta às famílias, começaram a emergir alcançando grande expansão em abrangência nacional. Ressalta-se que desde sua formulação e implantação, as ações destes programas são fortemente guiadas pela seletividade, focalização e residualidade no atendimento à população usuária.

Neste estudo busca-se situar o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI, criado em 1996 para fazer frente ao trabalho infantil, uma das faces mais visíveis da má distribuição de renda e da fragilidade do Sistema de Proteção Social brasileiro, revelando-o

como desenho contemporâneo das políticas de renda mínima, focalistas e seletivas, de enfrentamento à pobreza.

Este programa é financiado por recursos orçamentários do Governo Federal através do Ministério da Promoção e Assistência Social e objetiva: a) retirar crianças e adolescentes, de 07 a 15 anos, do trabalho considerado perigoso, penoso, insalubre e degradante; b) possibilitar seu acesso, permanência e bom desempenho na escola e, no período complementar, desenvolverem atividades culturais, esportivas, artísticas e de lazer em Jornada Ampliada; c) proporcionar apoio e orientação às famílias com renda per capita de $\frac{1}{2}$ salário mínimo por meio de ações sócio-educativas e de programas e projetos de geração de trabalho e renda.

Para que estes objetivos se cumpram, um dos instrumentos utilizados pelo programa é a bolsa Criança Cidadã, que corresponde a R\$25,00 e R\$40,00 na área rural e urbana respectivamente.

Atuando como assistente social e coordenadora do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil do município de São José durante os três anos de sua existência, participando de sua implantação e desenvolvimento, algumas indagações quanto aos seus objetivos e suas diretrizes começaram a suscitar preocupações, sentindo-se a necessidade de aprofundar conhecimentos com relação ao programa, bem como coletar dados empíricos referentes ao seu público alvo, ou seja, às famílias beneficiárias.

Dentro deste contexto surge a seguinte questão de pesquisa: quais as características sócio-demográficas, sócio-culturais e as vulnerabilidades das famílias beneficiárias do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil do município de São José ?

Para responder a este questionamento, foi desenvolvido o presente estudo, cujo o primeiro capítulo busca situar o debate nacional e internacional referente aos programas desta envergadura, discutir a focalização e as conseqüentes exclusões oriundas de processos

seletivos que vão desde o acesso dos municípios aos recursos do Governo Federal até a seleção realizada com as famílias a serem beneficiadas.

O segundo capítulo pretende situar os marcos legais de erradicação do Trabalho Infantil, bem como, conceituá-lo, analisando suas virtualidades e paradoxos. A partir disto, procurar-se-á caracterizá-lo como política neo-familiarista ou familista nas acepções de Bermúdez (1999), Miotto e Campos (2003), respectivamente. Esse conceito destaca que a crise do Estado de Bem Estar, aparentemente, requer uma solução familiar, ao menos parcial, em termos de reduzir a dependência aos serviços coletivos e aumentar ou redescobrir a autonomia e iniciativa pessoal/familiar. É uma tendência de fazer da família uma unidade de resolução de problemas.

Partindo deste pressuposto, surge a seguinte questão: que famílias são a quem se atribui toda a responsabilidade pelo cuidado de seus membros? Neste sentido, busca-se demonstrar a importância de se conhecer a realidade das famílias no final do capítulo.

Atualmente existe um grande distanciamento entre os novos redirecionamentos das políticas sociais/programas sociais e as reais demandas da população devido a vários fatores e dentre estes destaca-se a falta de conhecimento sobre a realidade vivenciada pelas famílias em estudo. A necessidade de pesquisas que comprovem tal realidade possibilita às instituições a elaboração de planos, programas e projetos mais condizentes com a real necessidade da população alvo.

O terceiro capítulo é iniciado destacando o espaço institucional da pesquisa, mediante a contextualização da realidade geográfica do município de São José. Procura dimensionar a questão social existente e o processo evolutivo das políticas públicas implantadas para seu enfrentamento, detendo-se na descrição da operacionalização do PETI no município. Posteriormente, o procedimento metodológico utilizado para a realização deste estudo será detalhado, considerando sua natureza descritiva-exploratória. Destaca-se que a

base de dados utilizada para estabelecer o perfil sócio-demográfico e sócio-cultural das famílias beneficiárias, foi o Cadastro Único do Governo Federal da Caixa (arquivo eletrônico). Os dados foram reprocessados de acordo com os objetivos da pesquisa. Quanto aos que identificam as vulnerabilidades familiares, foram obtidos qualitativamente mediante instrumento elaborado pela Prefeitura Municipal de São José e coletados no momento da inquirição às famílias para o Cadastro Único; foram codificados e, no processamento, passaram a compor a base de dados do “Pacote estatístico para as Ciências Sociais” – SPSS.

No quarto capítulo são descritos e analisados os dados coletados pela pesquisa que ilustra a realidade das famílias atendidas, as quais em sua maioria, estão à margem do mercado de trabalho e do usufruto dos mínimos sociais por razões estruturais e, neste sentido, requerem respostas contínuas e abrangentes para a possibilidade de inclusão social.

CAPÍTULO 1 - OS NOVOS RUMOS DA POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA NO SÉCULO XXI

A análise do processo histórico da Política Social brasileira revela, de forma contundente, que foi demarcada por características específicas de cada conjuntura, sendo reformulada e direcionada em cada contexto, de acordo com a realidade do país. Destaca-se o fato de que, nesta trajetória o plano econômico sempre foi privilegiado em detrimento ao social.

Objetivando abordar de forma sucinta este processo, busca-se, neste primeiro capítulo, demonstrar os eixos mais relevantes destas conjunturas, caracterizando o redirecionamento da Política Social Brasileira rumo aos programas de transferência de renda no século XXI.

Dá-se ênfase ao debate internacional em torno da política de transferência de renda e suas primeiras iniciativas no Brasil através do programa de Renda Mínima, considerado o precursor, que possibilitou, a partir de então, a implantação de outros programas de combate à pobreza com a transferência de benefícios monetários.

Destacam-se as propostas dos anos de 1970 e 1990 em torno dos programas de transferência de renda, como instrumento de combate à pobreza sem qualquer tipo de discriminação, sendo propostos em caráter universal e a posterior mudança no debate quando há a introdução da família como foco de combate à pobreza, mudando, desta forma, os rumos do programa, reduzindo o público alvo.

Posteriormente, discute-se a focalização destes programas sociais e as conseqüentes exclusões oriundas de processos seletivos que vão desde o acesso dos municípios aos recursos do Governo Federal até a seleção realizada com as famílias a serem beneficiadas.

1.1 O redirecionamento rumo aos programas de transferência de renda

As marcas iniciais do processo constitutivo do que se poderia denominar de um Sistema de Proteção Social no Brasil teve suas primeiras iniciativas no período situado entre 1930 a 1943. Essa foi uma “conjuntura socioeconômico-política de grandes transformações, marcada pela passagem de um modelo de desenvolvimento econômico agro-exportador para um modelo econômico urbano-industrial...”.¹ A partir de então, o Estado Nacional passa a assumir responsabilidades no campo da educação, saúde, previdência social, programas de alimentação entre outros.

Entretanto, apesar do crescimento da rede pública de assistência social, o Estado retardou a concretização da política social destinada a enfrentar questões oriundas das desigualdades sociais. Boschetti destaca que “sem um aparato legal que a concebesse como direito social e dever estatal, a assistência era facilmente considerada como ajuda provisória para suprir as dificuldades individuais das populações pobres...”.²

Mesmo com tais características, o Sistema Brasileiro de Proteção Social prossegue rumo à sua consolidação e expansão durante o autoritarismo da ditadura militar dos anos de 1970. Nesse período “o país se desenvolveu economicamente com a expansão da produtividade, modernização da economia e entrada do capital estrangeiro em parceria com o Estado”.³ A ditadura caracterizou-se por forte censura, ausência de eleições e repressão aos opositores da política em vigência.

¹ SILVA, Maria Ozanira da Silva. A Política Social Brasileira no Século XXI: redirecionamento rumo aos programas de transferência de renda. In: **Novos paradigmas da Política social**. 2001

² BOSCHETTI, Ivanete. Seletividade e Residualidade na Política de Assistência Social. In: **Novos paradigmas da Política social**. 2001.

³ FALEIROS, Vicente de Paula. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. In: *CFESS/CRESS*. 2001

Destaca-se o fato de que, nesse período, a expansão dos programas sociais, assume claramente, “a função de mitigar a profunda repressão desenvolvida sobre setores populares da população brasileira”. Pode-se afirmar que as políticas sociais funcionavam como uma espécie de “substitutivo da liberdade política controlada e negada”.⁴

A ampliação progressiva dos programas sociais, portanto, o desenvolvimento do *Welfare State* é resultado da ampliação do campo das necessidades culturalmente construídas, bem como, em decorrência do desenvolvimento industrial e sua expansão, que ocasionaram mudanças massivas na sociedade exigindo repostas às questões sociais que emergiam. (TITNUSS, 1963; WILENSK e LEBEAUX, 1965 apud ARRETCHE, 1995).

A ruptura com o regime militar foi lenta e gradual, principalmente com a anistia de 1979. A década de 1980 foi marcada por um forte movimento social e um autêntico sindicalismo, tendo em vista o fato de a sociedade haver emergido de forma mais organizada, desencadeando uma ampla luta contra a repressão política, para clamar por direitos sociais.

SILVA destaca que,

Nessa conjuntura, novos partidos políticos emergem, como o Partido dos Trabalhadores, e novas demandas são colocadas no campo social. O conceito de cidadania foi ampliado e incluído na Constituição Cidadã de 1988. (SILVA, 2001. p. 02)

A Constituição Federativa do Brasil, promulgada em 1988, constituiu um marco na organização do Estado brasileiro, “pois institui o Estado democrático, responsável pela garantia dos direitos sociais, econômicos, políticos e culturais”⁵. A Seguridade passou a ser concebida como um direito social, incluído na referida constituição, tendo como políticas integrantes a Assistência Social, Saúde e Previdência Social.

Na década de 1990, uma importante conquista foi concretizada com a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) nº 8.742, de 07/12/1993, que regulamenta a

⁴ SILVA, Maria Ozanira da Silva. *Op. Cit. p.01*

⁵ BOSCHETTI, Ivanete. *Op.Cit. p. 01*

Constituição Federal e torna, efetivamente, a Assistência Social um direito de todo cidadão e dever do Estado.

Segundo Ferreira (2000. p.143), uma das maiores inovações da Constituição Federal de 1988 materializada na Loas, foram os princípios de descentralização e participação da sociedade na elaboração e controle da política de Assistência Social. Isto implica em dois eixos de sustentação: 1) a redefinição da relação entre o poder público central e os poderes públicos locais; 2) a recomposição da relação entre Estado e Sociedade que envolve o papel das entidades não-governamentais prestadoras de Assistência Social e o papel dos Conselhos, Conferências e Fóruns na gestão democrática da Assistência Social.

A LOAS criou, também, o Fundo Nacional de Assistência Social e propôs os fundos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal, como exigência legal para repasse de recursos destinados a esta política, o que permite um controle mais democrático dos recursos destinados à área social.

Sposati (1997. p.15) discute a política de Assistência Social e destaca que neste campo, o que está em questão é o debate sobre o modelo político da Assistência Social. Para a autora, não há uma Assistência Social, mas diversas políticas e princípios políticos para essa área de atenção às necessidades sociais.

A autora diferencia a Assistência Social das diversas políticas sociais, pelo fato de que a Assistência Social possui um caráter ético de base que deve operar a vigilância da condição humana e prover os mínimos sociais; deve ter como população-alvo os excluídos caracterizados no processo histórico.

Após um longo percurso de avanços, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a regulamentação da LOAS, chegou-se à última década do século XX com um novo direcionamento para as políticas sociais. Encontra-se em vigência um Sistema de Proteção Social “marcado por objetivos, competências, clientela alvos, agências sociais e mecanismos

operadores superpostos; instabilidade e descontinuidade dos programas sociais...”.⁶ Enfim, percebe-se a impossibilidade, enquanto um país subdesenvolvido, de concretizar, ou melhor, construir o que se convencionou denominar de *Welfare State*, que foi marcante nas sociedades desenvolvidas, ou de primeiro mundo.

BERMÚDEZ (1999. p.106) destaca que as políticas sociais no atual contexto neoliberal possuem três características principais: a primeira localiza-se na privatização que é “fundamentada em la necesidad de paliar la crisis fiscal, incrementar la eficiencia de los servicios y evitar las distorsiones de la gratuidad”. Desta forma, em algumas situações, o Estado passa de prestador de serviços a financiador de serviços contratados e privados.

Quanto a esta característica DRAIBE (1998. p. 38) considera que o princípio da privatização traduz-se no princípio do auto-financiamento: “os usuários devem pagar pelo que recebem. No limite, essa regra desemboca na privatização dos serviços sociais, que têm diferentes aspectos”. Dentre os aspectos mencionados, a autora destaca a abertura de espaço para a penetração dos interesses privados no aparelho do Estado. Outro aspecto é a divisão de trabalho estabelecida entre o Estado e o setor privado “O Estado estabelece regras e transfere recursos; o setor privado encarrega-se da produção de bens e/ou da distribuição de serviços”. O último aspecto a ser considerado por Draibe é o fato da diminuição da participação relativa do Estado nos setores da “educação e de saúde e o correlato crescimento da participação do setor privado na oferta desses serviços”.

ESPING-ANDERSEN (1995. p.73) ressalta que “os neoliberais defendem a privatização do bem-estar, como um retorno aos benefícios seletivos, ao invés de universais e a aceitação de uma maior diferenciação dos ganhos”. Destaca ainda que os críticos da perspectiva neoliberal sustentam que o custo social da dependência em relação ao mercado é

⁶ SILVA, Maria Ozanira da Silva. *Op. Cit.* p.02

muito alto, acarretando a bipolarização da sociedade entre vencedores e perdedores. Para enfrentar as desigualdades, os neoliberais propõem uma estratégia de “investimento social”.

Estas estratégias, de acordo com o autor, sugerem que ao invés de uma redução de bem-estar se faça um “redirecionamento das políticas sociais que favoreça programas ativos para o mercado de trabalho, treinamentos e educação permanentes, ‘trazendo se possível as pessoas de volta ao trabalho’, combinados, se possível, a uma garantia de renda mínima.”

A segunda característica é a da focalização das políticas sociais. Segundo Bermúdez, esta é “fundamentada em la necesidad de que los fondos asignados – escasos - sean aplicados necesariamente a los objetivos definidos”. Porém, existe, ainda, um outro problema, pois além de serem focalizadas as políticas também passam a ser seletivas. Desta forma, outro fundamento de focalização “puede ser la necesidad de enfrentar con fondos sociales recortados la tendencia a la masificación de los problemas sociales”.⁷ Neste modelo, existe a necessidade de adequar a ação social do Estado aos critérios de eficiência e racionalidade econômica que imperam na nova fase modernizadora.

Quanto a esta característica FALEIROS (1999. p. 161) considera que a lógica de muitas políticas focalizadas é a da “parcialidade, da fragmentação, da redução do direito. A focalização sem universalização discrimina e corrói a relação com o direito, passando a considerar o benefício como ato pessoal destituído de cidadania.”

A última característica mencionada por Bermúdez é a da descentralização, mais operativa do que política, ou seja, mais vinculada na execução do que na definição de programas e serviços. As dificuldades de implementação integral da descentralização são referentes às instituições que contam com uma larga tradição centralizadora.

Percebe-se que o que realmente desenvolveu-se ao longo do processo histórico das políticas sociais, foi um Sistema de Proteção Social centrado na atenção e privilégio a

⁷ BERMÚDEZ, Mónica Solange de Martino. **Políticas sociales y familia. Estado de bienestar y neo-liberalismo familiarista.** Ano ???/p.106

determinados segmentos sociais ou grupos sociais, mais do que em direitos socialmente adquiridos.

Atualmente, os benefícios e serviços têm sido utilizados para corrigir distorções decorrentes de modelos econômicos concentradores de renda, “gerando e aprofundando a desigualdade social e impedindo a expansão horizontal dos direitos sociais, com histórica submissão das políticas sociais às políticas econômicas”⁸.

Portanto, é no bojo de um Sistema de Proteção Social em declínio que vem se ampliando um espaço de debate e de implementação de programas de transferência de renda centrados nas famílias de baixa renda. Estes programas representados pelo Programa Bolsa Escola, Renda Mínima, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, entre outros, emergem a partir da década de 1990, com grande expansão a nível nacional.

1.2 A política de transferência de renda: um debate internacional

O debate internacional sobre programas de transferência de benefícios monetários, em suas diversas concepções, vem se intensificando nas duas últimas décadas. Sua expansão deve-se fundamentalmente à busca de alternativas para o enfrentamento de questões sociais emergentes, oriundas das transformações ocorridas no mundo do trabalho, que afetam diretamente a diminuição do nível de emprego.

A revolução tecnológica possui um caráter essencialmente dicotômico: de um lado, traz inovações que viabilizam e intensificam o acúmulo de riqueza para os grandes monopólios, de outro, acirra o declínio do nível de emprego. Desenvolve-se um modelo de produção que investe no desenvolvimento tecnológico e alcança um nível de satisfação do

⁸ SILVA, Maria Ozanira da Silva. *Op. Cit.* p.03

qual deriva o fenômeno da automação da produção. Com este, alcança-se a desumanização desta produção, com recortes nos recursos humanos e na infra-estrutura industrial acarretando o desemprego estrutural. Há uma significativa decadência no nível de emprego que faz com que o acesso à renda proveniente de um posto de trabalho torne-se algo distante da realidade.

É neste contexto que o debate internacional sobre os programas de transferência de renda ganha vigor, devido ao crescimento maciço do desemprego, que não se apresenta de forma cíclica, mas possuindo longa duração, e a conseqüente elevação do número de pessoas dependendo da seguridade social. Souza e Fonseca (1997.p. 22) destacam que “os sistemas de proteção social, em decorrência daquelas mesmas grandes transformações, enfrentam dificuldades financeiras oriundas da queda das contribuições dos trabalhadores”.

A missão do Estado de Bem Estar Social para Souza e Fonseca (1997 apud Offe, 1992. p. 61-77), “garantir a seguridade social através de transferências monetárias. Serviços, infra-estrutura física e políticas reguladoras nas áreas de saúde, educação, habitação, seguro social, assistência social, proteção laboral e assistência às famílias”. Mas o grande problema situa-se no desafio de cumprir tal missão já que o *Welfare State* depende da garantia de altos níveis de emprego e da contribuição dos que estão inseridos no mercado de trabalho.

Todas as alterações mencionadas em relação ao mundo do trabalho aumentam o desemprego e, conseqüentemente, diminuem o número de contribuintes, fragilizando, desta forma, o sistema de proteção social com o respectivo aumento dos dependentes das transferências sociais.

Dentro desta perspectiva, foram mencionados problemas que se referem apenas a uma das questões que estão em evidência na sociedade contemporânea: o desemprego estrutural. No entanto, levando em consideração outras mudanças que vêm ocorrendo, como a ampliação da pobreza, as mudanças nos arranjos familiares, a ampliação do trabalho

temporário, a degradação dos níveis de vida, a violência, a estratificação social, entre outros, percebe-se uma demanda que exige a elaboração de novos mecanismos de proteção social.

Dentre esses mecanismos, programas de transferências monetárias diretas às famílias e indivíduos têm sido propostos e implementados. Souza e Fonseca (1997,p. 23) destacam que estas ações não são novidade para alguns países como os Estados Unidos, que possui o Auxílio às Famílias com Crianças Dependentes (AFCD), criado em 1935 pelo *Social Security Act* que se destinava originalmente às viúvas com crianças. Posteriormente, na década de 1950, o programa foi ampliado com a incorporação de benefícios adicionais aos responsáveis pelas crianças.

Os autores mencionam, ainda, outros países como a Grã-Bretanha, com o *Income Support* implantado no ano de 1948, destinado a ajudar as famílias na criação de seus filhos, não se limitando apenas a estas situações, como também a casais sem filhos e pessoas sós. Na Alemanha, destaca-se o *Sozialhilfe* e na Holanda o *Sociale Bijstand*, que são da década de 1960, respectivamente 1961 e 1963.

Durante os anos 1980, na Europa, “foram pródigas as recomendações de luta contra a pobreza”⁹ que ressaltavam a importância de um rendimento mínimo da população. Em 1988, o Parlamento Europeu, na sua resolução sobre a luta contra a pobreza na Comunidade Européia, pronunciou-se a favor da “instauração em todos os estados-membros, de um rendimento mínimo garantido para promover a inserção dos cidadãos pobres”.¹⁰

Já na década de 1990, FONSECA (2001,p.143) destaca que, na experiência internacional, examinada por meio do Relatório da Comissão Européia, observa-se, numa comparação entre países, uma enorme variedade de programas de renda mínima garantida.

Em 1997 foi realizado um Inquérito entre os Estados-membros e produzido o Relatório que sintetiza as informações sobre a aplicação da CEE – Conselho das

⁹ FONSECA, Ana Maria Medeiros. **Família e Política de renda mínima**. São Paulo, Cortez, 2001. p.139

¹⁰ FONSECA, Ana Maria Medeiros. *Op. Cit.* p.140

Comunidades Europeias - de 24 de Julho de 1992. Neste relatório estão citados os países com seus respectivos programas de renda social e seus principais serviços. Destacam-se os seguintes países: Áustria – *Sozialhilfe* – subsídio de alojamento, seguro doença ou saúde; Bélgica - *Minimum de Moynens d'Existence* - MINIMEX – cobre todas as despesas; Dinamarca – *Social Bistand* – subsídio de alojamento, bolsa de estudos para estudantes que vivem com as famílias ou fora delas; Finlândia – *Toimeentulotuki* – subsídio de alojamento, cobrindo cuidados com a saúde e cuidados com crianças; França – *Revenu Minimum D'insertion* – subsídio de alojamento, isenção do imposto de habitação, cuidados com a saúde; Irlanda – *Supplementary Welfare Allowance, Unemployment assistance* - subsídio de alojamento, ajuda no vestuário, calçado, artigos de cama, aquecimento e outros equipamentos domésticos essenciais; Luxemburgo – *Revenu Minimum Garanti*- subsidio de alojamento, financiamento do seguro médico; Portugal – Rendimento Mínimo- subsídio de alojamento, despesas médicas, bolsas de estudo, transportes públicos; Espanha – *Renda Mínima*- ajuda social de urgência; Suécia – *Socialbidrag* – subsídio para alojamento e famílias monoparentais e Reino Unido – subsídio de alojamento, contribuição para impostos locais, tratamentos dentários, óculos, leite, vitaminas para crianças e mulheres grávidas, despesas com maternidade, auxílio funeral, aposentados, deficientes.¹¹

Segundo esta fonte, o número de beneficiários em todos os estados membros aumentou e esse crescimento deve-se a dois fatores: “o primeiro consiste na taxa de desemprego mais elevada e persistente” e o segundo diz respeito ao “número crescente de pessoas que sofrem rupturas em sua vida social”.¹²

O que diferencia estes programas dos recentemente propostos é que os atuais possuem uma perspectiva de não mais assegurar uma proteção para o enfrentamento de situações de maior vulnerabilidade. Souza e Fonseca afirmam que

¹¹ FONSECA, Ana Maria Medeiros. *Op. Cit.* p.149

¹² FONSECA, Ana Maria Medeiros. *Op. Cit.* p.150

Nos debates internacionais sobre programas de garantia de renda, reavalia-se o lugar do trabalho assalariado (emprego) como meio de acesso à renda, dada a incapacidade de absorção pelo mercado de trabalho de todos os que estão em condições de trabalhar. Ou seja, aponta-se para uma ruptura dos vínculos entre emprego, renda, esquemas contributivos e benefícios.¹³

Algumas discussões internacionais estão pautadas em Gorz (1991) que desenvolve uma linha de pensamento para justificar a iniciativa da criação de programas de transferência de renda. Segundo Souza e Fonseca (1997, apud Gorz, 1991), a proposta da renda social está articulada com um projeto alternativo de sociedade, baseado no suposto de que o emprego permanente para todos deixará de existir, pois, a sociedade capitalista exclui uma grande parcela da população dos postos de trabalho. Por isso, o trabalho-emprego não pode ser o fundamento exclusivo da coesão social. Para Gorz, a questão é saber como a economia de tempo de trabalho propiciada pelas inovações tecnológicas pode ser transformada “em recurso e como a sociedade pode se apropriar e redistribuir esse recurso de maneira que todos tenham acesso a ele e possam se tornar mestres de seu tempo e mestres de suas vidas...” A maneira de solucionar tal impasse, segundo o autor, é encontrar respostas, buscando um projeto político de transformação social.

Para afirmar que a sociedade não possui suporte de empregos para todos os potencialmente aptos a trabalhar, Gorz utiliza dados estatísticos. “Entre os desempregados alemães encontram-se, atualmente, quase um milhão de operários qualificados e 75.000 engenheiros, economistas de empresa, na sua maioria com menos de 35 anos de idade”. Conclui que o desemprego de pessoas consideradas qualificadas para o mercado de trabalho aumentou mais que o desemprego total. O autor analisa a situação do desemprego na França,

¹³ SOUZA, Arnaldo Machado, FONSECA, Ana Maria Medeiros. O debate sobre renda mínima: a experiência de Campinas. **In: São Paulo em Perspectiva**. São Paulo; Imesp, 1997.

nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, onde é possível perceber que a situação não difere do resto do mundo.¹⁴

Construindo dessa maneira a realidade, Gorz enfatiza que, devido a toda a situação exposta, a criação de empregos só se torna possível mediante um duplo movimento: redistribuição e partilha dos empregos e desenvolvimento das atividades fora da esfera capitalista. O autor afirma que

[...] se a produtividade aumenta simultaneamente à redução do trabalho empregado, uma política de redistribuição do trabalho na sociedade, combinada à redução de sua duração, absorveria o desemprego existente e ainda aumentaria a renda dos indivíduos [...]¹⁵

Com a constatação de que o aumento da riqueza diminui a quantidade de trabalho, Gorz atribui um novo sentido a todo o processo acima mencionado: “trata-se do fim da sociedade de trabalho assalariado e, nessas condições, a renda não pode depender da quantidade de trabalho, assim como o direito à renda não pode depender de um posto de trabalho”.¹⁶

É com base nestes pressupostos que Gorz defende a verdadeira necessidade de criação de uma política de renda mínima, que denominou de renda social. Outros argumentos sustentam o debate sobre renda mínima, diversificados com distintas filiações teóricas e ideológicas. Mas é importante registrar, no entanto, que, “no cenário internacional, as discussões giram em torno dos programas de distribuição de benefícios monetários - *segundo cheque, renda básica, renda de existência, renda social* – como alternativas para o combate à pobreza, velha e nova, e ao desemprego de longa duração”.¹⁷

¹⁴ SOUZA, Arnaldo Machado, FONSECA, Ana Maria Medeiros. *Op.cit.* p.23

¹⁵ *Idem, ibidem*

¹⁶ *Idem, ibidem.*

¹⁷ SOUZA, Arnaldo Machado, FONSECA, Ana Maria Medeiros. *Op.cit.* p.24

Dentro deste contexto, DRAIBE (1998. p. 46) reflete sobre esta nova tendência que vem se manifestando, “a de garantir a todos os cidadãos uma renda mínima, um salário social”. Segundo a autora, a idéia de mínimos sociais sob a justificativa de igualdade de resultados não é nova, “antes constitui a marca de alguns *Welfare States*, seja sob a forma de imposto negativo de renda, naqueles de corte residual seletivo, seja como renda em dinheiro, em padrões tipo institucional-redistributivo.”

A autora destaca, ainda, que a tese da garantia de uma renda independente do trabalho tem, teoricamente, encontrado adeptos à direita, no centro e à esquerda. “Parece mesmo haver um consenso de que, dadas as condições atuais, o direito à renda não pode mais ser confundido com o direito ao emprego e, portanto, ao salário”.

A partir de diferentes concepções e ideologias, a política de distribuição de recursos monetários, vem sendo utilizada em todos os países, aparecendo muitas vezes associada a outros serviços e benefícios. No que concerne às características mais gerais, os programas são universais, destinando-se a todos os que se encontram abaixo de um certo patamar de renda, ou enfrentam dificuldades decorrentes de sua privação.

Após um breve estudo sobre o debate internacional dos programas de renda mínima, verifica-se uma grande diversidade de experiências em desenvolvimento. Essa constatação, no entanto, não suprime a diferença e o distanciamento entre as proposições e as experiências no Brasil, onde esta política, passa a ter uma perspectiva seletiva e focalizada - nas famílias pobres que possuam filhos em faixa etária estabelecida – estando contra o princípio da universalidade, mencionado no debate internacional.

1.3 As propostas em debate no Brasil

No Brasil, as primeiras discussões sobre a instituição de programas de transferência de renda, ainda que de forma restrita, remontam à década de 1970. Em se tratando das primeiras iniciativas, Fonseca destaca que, “em 1975, um artigo do professor Antônio Maria da Silveira, ‘Redistribuição de Renda’, publicado na Revista Brasileira de Economia, introduz uma proposta política de distribuição de renda por meio de imposto negativo...”.¹⁸ Após três anos, Edmar Bacha e Mangabeira Unger, no livro *Participação, salário e voto: um projeto de democracia para o Brasil*, retornam ao tema.¹⁹

No artigo publicado em 1975, Silveira argumenta que a forma de distribuição de renda não atende a necessidade de todos, e que não é possível esperar que esta situação se agrave ainda mais, “...porque não há medida de suficiência de seu crescimento, e não se verifica uma relação entre crescimento e bem-estar”.²⁰

O autor ainda sugere que o programa seja iniciado com os mais idosos da população pobre, caminhando progressivamente ao longo da faixa etária, até chegar às pessoas mais novas. Isto se deve ao fato de que, para Silveira, seria um grande atrativo humanístico e deveria provocar aceitação popular, bem como seria uma forma de pensão para os mais velhos.

Essa discussão começa a se ampliar e ganhar maior força no debate nacional, com a apresentação, pelo Senador Eduardo M. Suplicy, do Projeto de Lei (1991) propondo a instituição de um Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), sob a forma de imposto negativo.

¹⁸ O imposto negativo é uma espécie de extensão lógica de imposto de renda progressivo. Assim como um cidadão, com renda líquida superior ao nível máximo de isenção, paga imposto de renda, o cidadão com renda líquida inferior ao nível mínimo de isenção recebe o imposto de renda negativo (FONSECA, Ana Maria Medeiros, 2001. p. 95)

¹⁹ FONSECA, Ana Maria Medeiros. *Op. Cit.* p. 93

²⁰ FONSECA, Ana Maria Medeiros. *Op. Cit.* p. 94

Tal projeto propunha uma complementação de renda aos indivíduos maiores de 25 anos, “cujos rendimentos mensais fossem inferiores a determinado patamar de renda. A complementação equivaleria a 30% da diferença entre a renda e o mínimo estabelecido”.²¹

Criado pelo Senador Eduardo Suplicy o projeto de Lei n ° 80, de 1991, instituía o Programa de Garantia de Renda Mínima –PGRM- que beneficiaria, sob forma de imposto de renda negativo, todas as pessoas residentes no país, maiores de 25 anos e que recebessem rendimentos brutos mensais inferiores a um valor que correspondesse a 2,5 vezes o salário efetivo na época, isto é, 50% da diferença entre aquele patamar e a renda da pessoa ativa e 30% no caso de possuir rendimento nulo ou não estar exercendo atividade remunerada.(SUPLICY, 2002).²²

Aprovado pelo Senado em Dezembro de 1991, o projeto contém os elementos clássicos do imposto de renda negativo conforme destacam Souza e Fonseca,

Definição de um nível de renda (R\$ 240,00 em maio de 1996) abaixo do qual o indivíduo tem direito a um complemento; renda mínima (R\$ 72,00) para os indivíduos com renda zero, doentes e incapacitados; manutenção do estímulo ao trabalho pela aplicação de uma alíquota (30%) sobre a diferença entre renda do indivíduo e o nível de renda (R\$ 240,00) estabelecido.²³

No projeto aprovado pelo Senado, o indivíduo é portador de direitos e a política social o reconhece como tal, “independente de seu estado civil, de sua descendência, da natureza de seus vínculos com crianças e adolescentes e do tempo que resida em um município do país”²⁴. Nesta concepção, o indivíduo é cidadão e, como tal, tem direito à uma renda mínima, utilizável a maneira que lhe for conveniente, aumentando, desta forma, seu nível de bem-estar.

²¹ FONSECA, Ana Maria Medeiros. *Op. Cit.* p. 100

²² SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda e Cidadania** a saída é pela porta. São Paulo: Cortez: Fundação Perseu Abramo, 2002.

²³ SOUZA, Arnaldo Machado, FONSECA, Ana Maria Medeiros. *Op.cit.* p.24

²⁴ *Idem, ibidem.*

A primeira versão do projeto que foi aprovado possui um caráter universal, ou seja, não tem um público alvo definido. Mas, foi modificado por nove emendas constitucionais, havendo uma mudança de debate, ou melhor, uma nova proposta de renda mínima que será analisada.

Para Silva e Silva esta primeira discussão, no Brasil, que data do ano de 1991 é denominada de “o primeiro momento da dinâmica histórica desses programas no Brasil”.²⁵ Isto se deve ao fato de que os processos histórico e evolutivo destes programas são considerados, pela referida autora, como momentos históricos processuais, que serão mencionados posteriormente.

1.3.1 A mudança no debate: uma nova proposta

O projeto original do Senador Eduardo Suplicy recebeu nove emendas constitucionais e o parecer favorável do relator, deputado Germano Rigotto. As emendas constitucionais foram fruto da experiência vivida na implantação de alguns programas.

A partir dessas emendas, o projeto passou a ser redimensionado e focalizado em alguns segmentos populacionais específicos, passando, desta forma, a selecionar o público-alvo.

O projeto de lei aprovado pelo Senado em dezembro de 1991, que instituiu o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), seguindo a tramitação prevista, foi encaminhado à Câmara dos Deputados (Projeto de Lei n.º 2.661/1992), de onde nunca saiu. Na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, recebeu, em junho de 1996, 9 emendas e o parecer favorável do relator da Comissão, o Deputado Germano Rigotto.²⁶

²⁵ SILVA, Maria Ozanira da Silva. *Op. Cit.* p.03

²⁶ FONSECA, Ana Maria Medeiros. *Op. Cit.* p.109

Algumas emendas, já refletiam uma avaliação dos programas em execução em alguns municípios, como Campinas, por exemplo. Outras emendas condicionam o recebimento da renda mínima a famílias que tenham crianças e adolescentes, vinculando-os à rede escolar, e estendendo-se também na garantia de acesso aos cidadãos pobres e sem filhos ou dependentes.

A emenda nº 2 determina a exigência de documentos para habilitação ao programa, como ressalta Fonseca:

Para fins de habilitação junto ao programa, o pai, a mãe ou o responsável legal deverá apresentar a certidão de nascimento e/ou documento de guarda ou tutela dos filhos ou dependentes de até 14 anos, juntamente com o correspondente comprovante de matrícula em escola pública, não se aplicando esta exigência a quem não tenha filho ou dependente nessa faixa etária²⁷.

Esta emenda vincula renda mínima à educação, exigindo a comprovação de matrícula das crianças e adolescentes e prevendo, ainda, um sistema de acompanhamento que reforça o vínculo com a rede escolar.

Outra experiência incorporada às emendas, realiza a combinação do critério de renda individual com a renda familiar que deve ser inferior a R\$ 720,00. Desta forma, “estão excluídos do Programa de Garantia de Renda Mínima os indivíduos que, mesmo tendo uma renda individual inferior ao mínimo estabelecido, R\$ 240,00 na ocasião, sejam membros de famílias com renda total superior a R\$ 720,00”.²⁸

O Programa teria uma implantação gradativa começando pelos três estados com menor renda per capita, seguindo posteriormente pelos demais estados até, progressivamente, atingir os estados com maior renda per capita, o que é injusto, pois, nos estados onde a renda per capita é mais elevada também existem bolsões de pobreza.

²⁷ FONSECA, Ana Maria Medeiros. *Op. Cit.* p. 110

²⁸ *idem. ibidem*

Apesar de todas as modificações introduzidas no projeto original, o projeto de lei do PGRM, ainda não foi votado. Fonseca destaca que o “Programa de Garantia de Renda Mínima ainda não havia se convertido em um Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM)”. Segundo a autora um pobre sem descendência ou dependente menor de 14 anos ainda teria acesso ao programa.²⁹

No âmbito da Câmara dos Deputados e do Senado, em 1995 e 1996, foram apresentados diversos projetos de lei no sentido de instituir programas de transferência e benefícios monetários de tipo Renda Mínima, Bolsa Escola, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, que refletem o impacto dos programas já em execução.

Após tramitar por várias comissões do Senado e receber a adesão de diversos projetos de lei, “em 10 de dezembro de 1997, a lei nº 9.533 foi sancionada pelo Presidente da República”.³⁰ Destaca-se o fato de que não se trata da instituição de um Programa de Renda Mínima, mas sim, o estabelecimento de que o Governo deverá apoiar os municípios financeiramente para que possam executar o referido programa.

A legislação autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro a programas de garantia de renda mínima associados a “ações sócio-educativas instituídas pelos municípios que não disponham de recursos financeiros suficientes para financiar integralmente a sua implementação”.³¹

Este apoio será realizado, como estabelece a legislação, mediante convênio entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), vinculado ao Ministério da Educação, e às prefeituras Municipais.

²⁹ FONSECA, Ana Maria Medeiros. *Op. Cit.* p.111

³⁰ FONSECA, Ana Maria Medeiros. *Op. Cit.* p. 113

³¹ FONSECA, Ana Maria Medeiros. *Op. Cit.* p. 114

A legislação determina ainda, que a cada ano o apoio da União seja estendido “a um conjunto de municípios, começando em 1998, para 20% dos municípios que apresentem, dentro de cada Estado rendas familiares per capita mais baixas”.³²

Esses programas, comparados ao originalmente proposto pelo Senador Suplicy, “têm em comum a focalização em famílias pobres com crianças e adolescentes e a obrigatoriedade da vinculação da população em idade escolar 7-14 anos à rede pública de ensino”. A família que tenha, entre seus membros, menores de 14 anos é o público alvo dos programas atualmente em execução.³³

Para Silva e Silva (2002. p.7) “este passa a ser o segundo momento que amplia o debate, incluindo a idéia inovadora de articulação de uma transferência monetária para compensar famílias pobres”. Segundo a autora passa a vigorar a proposta de articular uma política compensatória, representada pela transferência monetária à educação, enquanto uma política estruturante, como única forma de deter o ciclo vicioso da pobreza.

A passagem do que antes era apenas um debate na agenda pública, para se concretizar na forma de programas de transferência de renda, dá início às experiências no Brasil. Este passa a ser denominado de terceiro momento do processo constitutivo, com a implantação dos programas.

A partir de 2002 a tramitação poderia se caracterizar como o quarto momento, quando ocorre a introdução de um debate sobre a possibilidade de “criação de um programa de transferência de renda destinados à todos os brasileiros, sem qualquer restrição, denominado por Suplicy (2002), responsável pela introdução desse debate na agenda pública nacional, de Renda Cidadania”. Seria, desta forma, a proposição de uma renda básica para todos,

³² *idem, ibidem.*

³³ SOUZA, Arnaldo Machado, FONSECA, Ana Maria Medeiros. *Op.cit.* . p.25

independentemente de exercício do trabalho ou qualquer outra exigência.³⁴ Desta forma, Suplicy retoma sua idéia original e dá sustentação ao discurso.

No entanto, sabe-se que esta proposta ainda está longe de ser efetivamente implantada, pois, a característica fundamental dos programas em execução é a seletividade e não a universalização dos direitos.

Percebe-se nitidamente que desde a idéia original de Suplicy, até os dias atuais, houve uma mudança não só de objetivos, mas principalmente de paradigma, pois a política predominante é a da seletividade e da residualidade e não a da priorização, visto que não se observa um planejamento que objetive reverter o quadro de buscar a universalidade de atendimentos para os segmentos populacionais que possuem os direitos reconhecidos. Estas transformações decorrem de fatores determinantes da política neoliberal predominante e vigente atualmente em vários países. É a utilização de políticas sociais como estratégia política de investimento no mercado priorizando o econômico em detrimento ao social.

Apesar destes fatores, no âmbito dos novos paradigmas de assistência social e nos projetos de enfrentamento à pobreza, verifica-se uma inovação e ampliação na inclusão de novos programas, sobretudo para crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social.

Para o processo de implantação e implementação de tais programas, como por exemplo, os Programas de Renda Mínima, existe a seleção dos municípios a serem beneficiados mediante a utilização de alguns critérios de elegibilidade estipulados pela legislação. Dentre estes critérios, o já estabelecido é o de seleção das famílias a serem atendidas, ou seja, a focalização e seletividade do público-alvo.

³⁴ SILVA, Maria Ozanira da Silva. *Op. Cit.* ,p.09

1.3.2 Os critérios de elegibilidade

A legislação que autoriza o Poder Executivo Federal a conceder apoio financeiro aos municípios que implantarem programas de renda mínima associados a ações sócio-educativas estipula diversos critérios de seleção.

O primeiro critério de seleção refere-se às condições de elegibilidade dos municípios: “aqueles com receita tributária por habitante, incluídas as transferências constitucionais correntes, inferior à respectiva média estadual e com renda familiar por habitante inferior à renda média familiar por habitante do Estado”.³⁵

O segundo critério fundamental no que concerne ao acesso à população alvo, refere-se às normas básicas de seleção das famílias:

a) renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo; b) filhos ou dependentes menores de 14 anos; c) comprovação, pelos responsáveis, da matrícula e frequência de todos os seus dependentes entre 7 à 14 anos, em escola pública ou em programas de educação especial.³⁶

Segundo a autora, o valor da renda mínima por família, é calculado da seguinte maneira: R\$ 15,00 multiplicado pelo número de dependentes entre 0 e 14 anos, menos a metade da renda per capita.

Já que o programa quantifica os valores referentes à família, vale ressaltar que este define o que é uma família, a partir de uma caracterização que a lei nº 9.533 estabelece.

Para os efeitos da lei, considera-se família a unidade nuclear, eventualmente ampliada para outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e mantendo sua economia pela contribuição de seus membros.³⁷

³⁵ FONSECA, Ana Maria Medeiros. *Op. Cit.* p. 116

³⁶ *idem, ibidem*

³⁷ FONSECA, Ana Maria Medeiros. *Op. Cit.* p. 117

O que se define é que as famílias são unidade de renda e consumo e que os recursos individuais beneficiam a todos. A renda familiar comum, mensurada pelo número de membros da família, indica um nível abaixo do qual a família tem direito à renda, ou seja, meio salário mínimo.

Desta forma, existe uma série de mecanismos seletivos, começando pelos municípios a serem beneficiados, pois o apoio financeiro da União corresponde a 50%, tendo o município que aportar com os outros 50%, excluindo municípios que não possuam fundos financeiros suficientes, bem como existe uma segunda seleção, no que concerne aos critérios de inserção das famílias pobres.

Em síntese, o Programa do Governo Federal possui três critérios que selecionam alguns segmentos sociais. “a) que residam em certos municípios; b) que sejam pobres com filhos menores de 14 anos; c) que o município responsabilize-se por 50% dos custos do programa”.

Percebe-se que existe uma exclusão em massa de famílias também pobres, que efetivamente necessitam de uma renda mínima, mas que não são contempladas por diversos fatores que vão além do fato de ser pobre. O fator pobreza não foi o critério primordial para a seleção das famílias a serem atendidas.

Diante de todo o processo de formulação, implantação e implementação de programas de transferência de renda no Brasil, destaca-se que a mudança, no debate inicialmente proposto, acarretou uma nova proposta para estes programas, com características de seletividade, focalização e principalmente exclusão, como afirma Fonseca “Quero enfatizar que entre nós prevaleceu a lógica da focalização mais restrita: famílias pobres com crianças e adolescentes residentes nos municípios que aderiram ao programa”.³⁸

³⁸ FONSECA, Ana Maria Medeiros. *Op. Cit.* p. 119

A autora destaca ainda que, no embate político, esta foi a tese vencedora. No entanto se for comparada com as propostas da década de 70 e início dos anos 90 “representa um retrocesso e pode, no limite, acabar consagrando as desigualdades regionais”.³⁹

1.4 Algumas iniciativas

Uma das primeiras iniciativas de que se tem conhecimento no que concerne aos programas de transferência de benefícios monetários no Brasil, situa-se no município de Campos dos Goytacazes, que em 1991, em parceria com a OIT - Organização Internacional do Trabalho, implantou alguns programas que eram específicos para a assistência às crianças e adolescentes absorvidos pelo mercado de trabalho, principalmente da cultura da cana-de-açúcar e aquelas que se encontravam em situação de rua. Seu principal objetivo “era incorporá-los ao sistema escolar, mobilização fundamentada na concessão de uma bolsa no valor de 40 dólares pela OIT e na oferta de jornada ampliada, voltada para o reforço escolar e para a orientação profissionalizante[...]”.⁴⁰ O programa atendia 350 crianças, mas teve vida efêmera, em face do pouco tempo de financiamento da OIT.

As iniciativas não-governamentais foram de extrema importância para a implantação dos “programas de Belo Horizonte (MG) e Franca (SP), e as parcerias entre entidades governamentais e não-governamentais tem viabilizado o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil”.⁴¹

³⁹ *idem. ibidem*

⁴⁰ NEVES, Delma Pessanha. **A perversão do Trabalho infantil: lógicas sociais e alternativas de prevenção.** Niterói: intertexto, 1999. p.187

⁴¹ FONSECA, Ana Maria Medeiros. *Op. Cit.* p. 168

A partir de 1996, outros programas passaram a ser implantados também destinados à transferência de recursos monetários às famílias pobres. Neste mesmo ano dois programas foram complementados em parceria estabelecida entre o UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância e as entidades não-governamentais “A Associação Municipal de Assistência Social (AMAS) de Belo Horizonte e o Sindicato dos Sapateiros de Franca”.⁴²

A AMAS implantou o Programa Criança que tinha como objetivo “contribuir com a Erradicação do Trabalho Infantil, por meio de medidas que viabilizassem o retorno ou ingresso das crianças e adolescentes de 07 à 14 anos à rede escolar”. Este programa era destinado às famílias de Belo Horizonte, com renda per capita familiar inferior a R\$ 50,00 e cujas crianças e adolescentes estivessem em situação de trabalho.⁴³

Já o Sindicato dos Sapateiros de Franca lançou o Programa Bolsa Educação, com objetivos similares ao citado anteriormente, que também enfatizava o combate ao Trabalho Infantil. “Este era destinado às famílias pertencentes a quatro bairros da cidade, com filhos de faixa etária de 07 à 14 anos e com renda familiar per capita inferior a R\$ 50,00”.⁴⁴ O benefício tinha um valor fixo, R\$100,00. O programa foi implementado com recursos do UNICEF, mediante a concessão de bolsas.

Ainda no ano de 1996, em parceria com o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), Secretarias estaduais, Conselhos de Assistência Social, entidades não-governamentais e a Agência Internacional (UNICEF), foi lançado o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil –PETI, na ocasião, denominado de Bolsa Criança Cidadã; teve início nas carvoarias de Mato Grosso do Sul e, no ano subsequente estendeu-se a alguns municípios de Pernambuco e Bahia.

Segundo Santos (2000, p.70) o programa é destinado prioritariamente às famílias com renda per capita de até ½salário mínimo, com crianças e adolescentes de 7 a 15 anos de idade

⁴² FONSECA, Ana Maria Medeiros. *Op. Cit.* p. 169

⁴³ FONSECA, Ana Maria Medeiros. *Op. Cit.* p. 170

⁴⁴ *idem. ibidem*

que estejam em situação de trabalho. O programa visa eliminar o trabalho infantil nas atividades consideradas perigosas, penosas, insalubres e degradantes.

Em 1997 e 1998, cresceram as iniciativas municipais no sentido da implantação de programas de transferência de benefícios monetários para as famílias pobres com crianças e adolescentes. Em diversos municípios do Estado de São Paulo foram implantados programas de renda mínima.

Desde então, estes programas de transferência de renda vêm sendo propostos, implantados e implementados por todo o Brasil. Políticos e governantes representantes de diferentes partidos políticos, agências internacionais, entidades não-governamentais vêm propondo debates que alcançam um espaço nos meios de comunicação e nas pesquisas realizadas. Programas que, embora possuam diferentes denominações e diretrizes, têm sido apresentados como grandes inovações às políticas públicas e principalmente ao combate à pobreza.

De acordo com Silva e Silva (2002,p...) o debate internacional tem apontado os programas de transferência de renda como possibilidade de solução para a crise do emprego, o enfrentamento da pobreza, sendo defendidos por estudiosos de diferentes matizes teóricos, entre estes, destaque tem sido atribuído às seguintes perspectivas:

a) uma de natureza liberal/neoliberal que considera os programas de transferência direta de renda como mecanismo compensatório e residual, eficiente no combate à pobreza e ao desemprego e enquanto política substitutiva de programas e serviços sociais e como mecanismo simplificador dos Sistemas de Proteção Social; b) uma perspectiva de natureza progressista/distributivista que considera os programas de transferência de renda enquanto redistribuição de riqueza socialmente produzida e como política de complementação aos serviços sociais básicos já existentes e voltada para a inclusão social; c) e uma perspectiva que percebe os programas de transferência de renda como mecanismo provisório para permitir a inserção social e profissional dos cidadãos, numa conjuntura de pobreza e desemprego.

Para Suplicy (2002), os programas de transferência de renda são vistos “como possibilidade concreta, simples e objetiva de garantia do direito mais elementar do ser humano, o direito à vida, mediante uma justa participação na riqueza socialmente produzida”.

Seguindo raciocínio semelhante Sposati (2001,p.78) destaca que a proposta de Renda Mínima tanto pode ser uma proposta liberal/neoliberal como uma proposta progressista no campo da inclusão social e da afirmação da cidadania, “dependendo do programa adotado e de seu horizonte, das relações de interface que estabelece com outras políticas sociais”. A autora considera que a proposta de Renda Mínima como meio de inclusão contrapõe-se ao entendimento de renda mínima apenas como um programa de transferência de recursos financeiros. “Esta perspectiva é a de um programa restrito, com ênfase no mercado e que não interage com os aspectos múltiplos da inclusão”.

Para Sposati, “a renda mínima é mais que direito social ao se propor como direito humano. Ela se torna um aperfeiçoamento do sistema de proteção social, uma política de complementação das políticas sociais, um instrumento de equidade e redistribuição social”.

Suplicy (2002) considera que, no Brasil, os programas de transferência de renda direta às famílias podem ter orientações político-ideológicas e motivações diferenciadas, que vão de uma perspectiva de funcionalidade ao mercado, apresentando um caráter compensatório e residual, até uma perspectiva orientada pelo entendimento de que a riqueza socialmente produzida deve, ser dividida entre os membros da sociedade.

Além de todas as perspectivas supracitadas, existe ainda, no Brasil, um fator preponderante, que é a utilização destes mecanismos de combate à pobreza como instrumentos de propagandas político-partidárias. Segundo Silva e Silva (2002. p.09), no âmbito do último processo eleitoral no país, para a eleição do novo presidente do Brasil, ficou claramente visível a ampliação desses programas de transferência de renda, “sem precedente no país, enquanto eixo central de constituição de uma ampla rede de proteção social”.

1.5 A focalização dos recursos e o direcionamento no atendimento

A partir da década de 1980, as agências internacionais, tais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, formulam propostas de políticas sociais no bojo das propostas de ajuste estrutural. Assim, na área social, têm sido priorizadas medidas compensatórias direcionadas aos segmentos pobres da população já estruturalmente vulneráveis aos efeitos perversos das políticas de ajuste econômico⁴⁵.

Tem-se um padrão de Proteção Social pautado predominantemente num modelo assistencial, cujo objetivo é estabelecer uma relação de benesses entre o Estado e as classes populares – usuário, que assume condição de assistido e não de usuário.

A justificativa da focalização apóia-se na comprovação de que o gasto social do Estado não chega aos setores pobres, onde realmente deve chegar. Em consequência, é necessário redirecionar este gasto para concentrá-lo nos setores de maior pobreza. Estes argumentos fazem parte de uma proposta conservadora de enfrentamento da miséria.

Assim, se efetivam apenas programas emergenciais, paliativos de cunho assistencial que não propiciam qualquer direito social de cidadania à população miserável.

Na visão de Simionatto (2000, p.150), os objetivos da reestruturação econômica das agências internacionais, para o crescimento econômico e o combate à pobreza, materializam-se em programas de estabilização monetária, de ajuste estrutural, de reformulação do papel do Estado e de alteração do desenho das políticas sociais, especialmente nos chamados sistemas de proteção social.

Fica evidente a subordinação da política social à econômica, acarretando ainda novos excluídos, que ficam fora do circuito de bens e serviços sociais.

⁴⁵ SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Comunidade Solidária: Focalização ou Fragmentação da pobreza?** Rio de Janeiro, Anais do VII ENPESS, 2000.

A autora destaca, ainda, que a redução do Estado e de sua responsabilidade com a esfera pública traduz-se na trilogia: descentralização, focalização e privatização. Desta forma, descentralizam-se as ações do Estado como argumento para buscar a eficiência e a eficácia do gasto.

A política neoliberal denota um novo sentido às agências internacionais que, atualmente, passam a ganhar espaço, força política e até mesmo poder de decisão dentro dos Estados Nacionais, conseguindo, desta forma, implantar suas diretrizes. Mediante o discurso de ajuste econômico e de combate à pobreza, percebe-se como principal consequência o acirramento das desigualdades sociais.

Simionatto (2000, p.19) salienta que, para o BIRD (1997) o papel do Estado é fundamental para o processo de desenvolvimento econômico e social, porém não enquanto agente direto, mas sim como elemento catalisador e impulsionador desse processo. Para a autora está expressa a visão de políticas públicas que as agências internacionais possuem, assumindo o interesse em priorizar os setores sociais fundamentais. Afirma, ainda, Simionatto: “tal orientação fortalece o papel compensatório das políticas públicas, retirando o seu caráter universal, assumindo uma perspectiva focalista, na medida em que visa a atender os segmentos populacionais mais vulneráveis”.

De acordo com Fonseca, a focalização se sustenta em outros argumentos: o das estratégias familiares, por exemplo. “Nessa perspectiva, as famílias pobres são aquelas destituídas de meios materiais, e seus atos, estruturados pela razão prática, visam maximizar seus recursos materiais”. Desta forma, o complemento na renda familiar pela maximização dos recursos melhoraria o bem estar de todos os membros.⁴⁶

A autora ressalta, ainda, que a justificativa para a focalização em famílias com crianças e adolescentes estabelece uma relação entre educação e renda: a educação é a

⁴⁶ FONSECA, Ana Maria Medeiros. *Op. Cit.* p. 178

variável que melhor explica o nível de renda. Ou seja, é também uma maneira de restringir a população alvo e, correlatamente, reduzir a aplicação de recursos.

BOSCHETTI (2002, p.03) defende a idéia de uma distinção entre seletividade e focalização. Segundo sua visão, a seletividade “rege-se pela intenção de eleger, selecionar, optar, definir quem deve passar pela joeira ou pelo crivo”. Destaca ainda que os objetivos da seletividade não são estabelecer estratégias para ampliar o acesso aos direitos, mas definir regras e critérios para escolher e averiguar criteriosamente quem vai ser eleito para ser incluído. Segue, afirmando que “a seletividade esgota-se em si mesma, em seus critérios de ‘menor elegibilidade’ e conforma-se com a redução e a residualidade nos atendimentos”.

A focalização significa, portanto, pôr em foco, fazer voltar a atenção a algo, salientar, destacar, evidenciar. Segundo Boschetti, a focalização, neste sentido, pode ser compatível com universalização; Para exemplificar esta diferenciação a autora utiliza-se do universo de crianças atendidas em creches, onde, é preciso focalizar as desnutridas desenvolvendo ações para combater a desnutrição. “Focalizar, nessa direção não é restringir o acesso aos direitos, mas no universo atendido diferenciar aquelas que necessitam de atenção especial para reduzir desigualdades”.⁴⁷ Enfatiza que a focalização passa a ser negativa, quando associada à seletividade, colocando em evidência ações que restringem a população em nome da priorização.

Ao analisar a natureza e alcance das ações assistenciais implementadas com recurso do governo federal após a LOAS, a autora destaca que elas seguem os princípios da focalização associada à seletividade, o que vem provocando redução ou manutenção de atendimentos e focalização de ações em situações específicas.⁴⁸

⁴⁷ BOSCHETTI, Ivanete. *Op.Cit.* p. 05

⁴⁸ *idem. ibidem*

Boschetti conclui que tais esclarecimentos possuem relevância, não por decorrerem de um preciosismo conceitual, mas pelo fato de que estes conceitos vêm sendo utilizados com interpretações equivocadas para caracterizar as políticas sociais.

Observa-se que, atualmente, todos os programas de transferência de renda de iniciativa federal destinam-se a um público definido a partir da fixação de uma linha de pobreza cujo corte é de meio salário mínimo de renda per capita e é centrado na família. Com o objetivo de maior controle e agilidade no repasse de recursos e tendo em vista a “redução de custos e maior controle na implementação dos programas, foi instituído pelo decreto 3.877 de 24 de julho de 2001, o Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal”.⁴⁹

[...] objetivo é desenvolver o cadastramento, mediante o uso de um formulário único, das famílias que vivem em situação de extrema pobreza de todos os municípios brasileiros, objetivando a focalização das políticas públicas nessa população. Ainda nessa perspectiva de unificação, coordenação e controle para atendimento da população considerada alvo da denominada “Rede de Proteção Social” do Governo Federal, foi também instituído o “Cartão Cidadão”.⁵⁰

Trata-se da implantação de um cartão magnético único, em substituição aos que vinham sendo utilizados pelos programas bolsa escola e renda mínima já em execução. Mediante a utilização deste cartão, a família poderá ter acesso direto aos recursos repassados.

O Cadastro Único e a instituição do denominado Cartão Cidadão representam, segundo Silva e Silva, medidas significativas para a “construção e implementação de uma Rede de Proteção Social de abrangência Nacional e criam possibilidades para se implementar de fato no país políticas focalizadoras”. Basta saber se se trata de um esforço para manter os segmentos pobres da população em situação de pobreza permanente, apenas atendidos por

⁴⁹ SILVA, Maria Ozanira da Silva. *Op. Cit.* p.16

⁵⁰ *idem. ibidem*

políticas paliativas e compensatórias ou se estas medidas serão acompanhadas de políticas econômicas de distribuição de riquezas e geradoras de renda.⁵¹

Para alguns, estas medidas representam um investimento em tecnologia, aliado à seletividade, pois, desta forma, haverá uma identificação familiar, impossibilitando o mesmo grupo que seja beneficiado por outros programas desta envergadura. O cadastro único pode ser visto também como uma normatização brutal ou estigmatização dos mais pobres.

De acordo com Faleiros (2003)⁵², o cartão de benefício pode até representar a ilusão de que a situação de exclusão esteja sendo resolvida, de que o Governo esteja fazendo a sua parte e de que a melhoria da condição de pobre esteja vinculada à boa aplicação do dinheiro recebido. Para o autor, esta ilusão fabrica o social benevolente e é implementada, normalmente, em período pré-eleitoral, caracterizando-se como um neo-clientelismo da era da informática, tornando o benefício personalizado próximo ao indivíduo eleitor. Faleiros salienta, ainda, que o efeito de se receber benefícios ou prestações em dinheiro e pessoalmente desvincula a recepção de benefícios dos intermédios locais. Mas a seleção dos beneficiários é feita nos órgãos municipais que, de certa forma, podem adotar critérios clientelistas, combinando-se duas formas de reconhecimento na cultura paternalista; o reconhecimento a quem seleciona e o reconhecimento a quem paga, ao poder local e ao poder central.

A utilização do cartão é um dos mecanismos utilizados para focalização, que, neste sentido, diz respeito ao direcionamento de recursos a programas para segmentos específicos da população, considerados vulneráveis no conjunto da sociedade. O princípio da focalização ganha maior destaque no atual contexto de reformas dos programas sociais para a América Latina.

⁵¹ *idem. ibidem*

⁵² FALEIROS, Vicente de Paula. **Focalização e gestão social**. On-line. Disponível em www.faleiros.com.br. Acesso em 12 de maio de 2003.

1.6 A materialização da Política Social brasileira em programas de transferência de renda

Como já mencionado anteriormente, os programas de transferência de renda, começaram a ser implementados a partir de 1995 com o Programa de Garantia de Renda Mínima de Campinas (SP). A partir de então, registrou-se um número crescente de propostas originadas dos estados e municípios interessados. Destes, um contingente significativo iniciou o processo de implementação dos programas oferecidos pelo Governo Federal, principalmente a partir do lançamento do Programa Bolsa Escola Federal.

Para dimensionar a materialização da Política Social Brasileira na contemporaneidade, buscou-se realizar um levantamento dos principais Programas Sociais do Governo Federal que têm como característica fundamental a transferência de benefícios monetários às famílias de baixa renda. Para tal, alguns dados estatísticos serão utilizados com intuito de aproximação com esse universo, para delinear os determinantes de programas desta envergadura.

Concomitantemente à demonstração destes programas, busca-se dar ênfase aos critérios de elegibilidade existentes em cada um, como forma de exemplificar a discussão realizada até o presente momento.

Destaca-se o fato de que, até o mês de Outubro de 2003, os programas estavam fragmentados e após nova proposição do atual governo de Luiz Inácio Lula da Silva, houve uma proposta de unificação de alguns programas conforme demonstra-se a seguir.

1.6.1 Benefício de Prestação Continuada

Implantado em 1996, pode-se considerar o BPC como uma das primeiras iniciativas governamentais de transferência de benefícios monetários às famílias de baixa renda. Previsto pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pelos artigos 20 e 21 da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, “o benefício de prestação continuada é a garantia de um salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com setenta anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem tê-la provida por sua família”.

Critérios de elegibilidade: As diretrizes deste programa impõe nos incisos subseqüentes, alguns critérios de elegibilidade, em que a focalização do atendimento é perceptível. No inciso 2º da LOAS ressalta-se, “para efeito de concessão deste benefício, a pessoa portadora de deficiência é aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho” e ainda, no inciso 3º “considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo”.

A avaliação dos deficientes será realizada e comprovada mediante laudo expedido por serviço de uma equipe multiprofissional do Sistema Único de Saúde – SUS, ou Instituto Nacional de Seguro Social – INSS, credenciados para esse fim pelo Conselho Municipal de Assistência Social.

A cada dois anos, o benefício de prestação continuada passa por uma reavaliação e mediante constatação de que as condições referidas foram superadas, a concessão do benefício é cessada.

De acordo com Silva (2002. p.13), “esse programa beneficiou até dezembro de 2001, 2.700.000 pessoas, tendo movimentado no mesmo ano R\$ 2,24 bilhões, com previsão de recursos na ordem de R\$ 3 bilhões para 2002”.⁵³

Destaca-se o fato de que programas desta envergadura, mediante a utilização de critérios de elegibilidade, não atendem toda demanda existente, pois apenas as situações consideradas de maior vulnerabilidade possuem acesso ao benefício.

1.6.2 Bolsa-escola Federal

O Programa Bolsa Escola foi instituído pela Lei nº 10.219 de 11 de abril de 2001 e regulamentado pelo Decreto nº 3.823 de 28 de maio de 2001, iniciando-se sua efetiva implementação em junho do mesmo ano.

Os municípios que adotam o programa Bolsa Escola assinam um termo de adesão; instituem um programa de renda mínima por meio de lei municipal; cadastram e selecionam as famílias conforme critérios citados anteriormente. De acordo com site do governo⁵⁴, como contrapartida à entrada no programa, os municípios devem desenvolver ações sócio-educativas para todas as crianças de Ensino Fundamental na localidade; criar o Conselho de Controle Social do Bolsa Escola e controlar a frequência escolar dos alunos bolsistas.

Critérios de elegibilidade: A população a ser atendida foi definida segundo dois parâmetros e um requisito: faixa etária, renda e frequência à escola. Desta forma, o governo considera que todas as famílias com renda per capita inferior a R\$90,00, cujas crianças e adolescentes, de 06 a 15 anos de idade, estiverem frequentando o ensino fundamental regular,

⁵³ Para caracterização dos programas federais de abrangência nacional, consultar a *homepage* www.mpas.gov.br

⁵⁴ <http://www.educacao.gov.br>

podem ser beneficiadas pelo programa Bolsa Escola Federal. Uma vez beneficiária a família passa a receber R\$ 15,00 mensais por aluno, sendo que o valor limita-se a três crianças por família, não ultrapassando a quantia de R\$45,00.

De acordo com dados disponíveis no site da educação, atualmente existem 5.046.874 (cinco milhões, quarenta e seis mil, oitocentas e setenta e quatro) famílias sendo beneficiadas pelo Programa Bolsa Escola no Brasil, correspondendo a 8.321.665 (oito milhões, trezentos e vinte um mil, seiscentos e sessenta e cinco) crianças e adolescentes.

Silva (2001. p 17) destaca que o Programa Bolsa Escola é financiado pelo Fundo de Combate à Pobreza e tem como meta beneficiar 10,7 milhões de crianças e adolescentes de 06 a 15 anos de idade e 5,9 milhões de famílias.

Todas as famílias recebem o valor da bolsa via cartão magnético, denominado “Cartão Cidadão” elaborado a partir do Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal, em parceria com a Caixa Econômica Federal.

1.6.3 Bolsa-alimentação

O programa Nacional de Renda Mínima – vinculado à Saúde, Bolsa-alimentação, foi lançado em setembro de 2001, com o objetivo de aprimorar as ações de combate às carências nutricionais e contribuir para redução da alta prevalência de desnutrição e mortalidade infantil em todo o território nacional. O programa atua em dois eixos fundamentais: complementação da renda familiar para a melhoria da alimentação e fomento à realização de ações básicas de saúde com enfoque predominantemente preventivo.⁵⁵

⁵⁵ <http://www.saude.gov.br>

Silva (2001. p.14) lembra que a implantação do Programa requer a adesão de cada município, responsável pelo cadastramento das famílias, sendo, então, concedido o benefício até três Bolsas-Alimentação por família, no valor total de R\$ 45,00, no caso das famílias que tenham até três filhos. Além das transferências monetárias, os beneficiários do programa devem ser assistidos por uma equipe do Programa de Saúde da Família – PSF, pelos Agentes Comunitários de Saúde ou por uma unidade básica de saúde que proverão os serviços que compõem a Agenda de Compromissos.

Esta Agenda de Compromissos prevê: consultas de pré-natal, participação em atividades educativas promovidas pela unidade de saúde, registro de nascimento das crianças, amamentação e pesagem periódica da criança, vacinação em dia.

Quanto aos recursos Silva menciona,

Cada município recebe uma cota de Bolsa-Alimentação fixada pelo Ministério da Saúde, com indicação de metas anuais e respectivo montante de recursos. Para 2001/2002 a cota total para todo o país foi fixada em 3.575.650. Os recursos previstos são de anualmente R\$ 576 milhões e a meta é beneficiar 800.000 mulheres gestantes e nutrízes e 2.700.000 crianças de aproximadamente 2,5 milhões famílias de todos os 5.561 municípios brasileiros.

Crêterios de elegibilidade: De acordo com o manual do programa, podem ser beneficiários do Programa Bolsa – Alimentação, famílias que estejam em risco nutricional, com renda mensal per capita inferior a R\$ 90,00 (noventa reais): gestantes, nutrízes, isto é, mães que estão amamentando seus filhos com até seis meses de idade, para os quais o leite materno é o principal alimento. Existem, ainda, outros cr terios a serem observados:

“Fica estipulada a idade limite de 6 anos e 6 meses para o ingresso de crianças ao programa Bolsa-alimentação desde que a permanência seja de seis meses, isto é, até 6 anos e 11 meses de idade (idade máxima permitida de permanência no Programa)”.

As crianças menores de seis meses poderão ser inscritas no Programa apenas nos seguintes casos: crianças órfãs de mãe; crianças filhas de mães soropositivas para HIV ou crianças filhas de mães com psicose grave para os quais é contra-indicada a amamentação.

1.6.4 Auxílio-gás

O Programa Auxílio-gás foi criado em janeiro de 2002, instituído pelo Ministério das Minas e Energia, destinado a subsidiar o preço do gás liquefeito de petróleo às famílias de baixa renda. A justificativa foi compensar os efeitos da liberação do comércio de derivados de petróleo e a retirada de subsídio ao gás de cozinha.

Crériterios de elegibilidade: Famílias que possuem renda mensal per capita inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo e atendam a pelo menos uma das seguintes condições cadastrais: a) ser integrante do Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal, criado pelo decreto n.º 3.877, de 24 de julho de 2001 ou b) ser beneficiária de programas “Bolsa Escola” ou “Bolsa-Alimentação”, ou estar cadastrada como potencial beneficiário destes programas.⁵⁶

O valor do benefício mensal é de R\$ 7,50 (sete reais e cinquenta centavos) e serão pagos bimestralmente à mãe, ou, na sua ausência, ao responsável pela família. O pagamento dos benefícios ocorre nas agências da Caixa Economia Federal ou postos autorizados, por meio de cartão magnético, de acordo com calendário de pagamento definido para os programas sociais.

De acordo com Silva (2001.p.14), a meta do programa é o atendimento de cerca “de 10 milhões de famílias, com prioridade às 8,2 milhões de famílias já cadastradas nos

⁵⁶ <http://www.mme.gov.br>

programas do Governo Federal. Os recursos previstos para o custeio são na ordem de R\$797 milhões em 2002”

1.6.5 Agente Jovem

Trata-se de um programa de transferência de benefícios monetários, direcionados a jovens de 15 a 17 anos de idade pertencentes a família pobres, em situação de risco social, tendo como contrapartida a matrícula e frequência na escola e sua inserção em atividades comunitárias.

O jovem atendido por este programa, participa de curso de capacitação durante seis meses e, depois, começa a atuar em sua comunidade. Durante este período, os adolescentes recebem uma bolsa no valor de R\$ 65,00. O objetivo é fazer com que possam contribuir para melhorar alguns indicadores sociais nos locais onde moram, além de habituá-los a desenvolver um projeto pessoal de vida.

Crítérios de elegibilidade: Jovens residentes em periferias urbanas, com prioridade para aqueles que estejam fora da escola, já que uma das exigências é a de reinserção escolar. Também são priorizados os egressos do PETI, Bolsa Escola e Renda Mínima.⁵⁷

Segundo dados de Silva (2001.p.15), até Setembro de 2001, 40.000 jovens foram atendidos, somando recursos de R\$51.900.000,00. “A meta é que se alcance 100 mil jovens, o que corresponde a 40% dos jovens em situação de risco do país”.

1.6.6 Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI

⁵⁷ *idem.ibidem.*

Criado em 1996, com o apoio da OIT - Organização Internacional do Trabalho, o PETI tem como objetivo eliminar, em parceria com os diversos setores dos governos estaduais e municipais e da sociedade civil, o trabalho infantil das atividades consideradas perigosas, penosas, insalubres e degradantes.

Foi iniciado no Estado do Mato Grosso do Sul, estendido a Pernambuco e Bahia, em 1997, devido à intensa utilização da mão-de-obra infantil nas atividades carvoeiras, canaveiras e sisaleiras, respectivamente. A partir de então, vários estados passaram a implantá-lo.

Crériterios de elegibilidade: Destina-se a famílias com renda per capita de até ½ salário mínimo, com crianças e adolescentes de sete a quinze anos de idade, que estejam em situação de trabalho infantil, possibilitando-lhes a estes freqüentarem e permanecerem na escola, mediante uma complementação de renda mensal às suas famílias no valor de R\$ 25,00 para a área rural e R\$ 40,00 para a urbana.⁵⁸

Além da bolsa Criança Cidadã, as crianças e adolescentes devem ser inseridos em Jornada Ampliada no período oposto ao escolar quando, aonde desenvolverão atividades sócio-educativas.

1.6.7 Programa Bolsa Família

⁵⁸ <http://www.assistenciasocial.gov.br>

Em 10 de Outubro de 2003 foi instituído oficialmente pelo Governo Federal a unificação dos programas de transferência de renda no Brasil, para um novo programa denominado “Bolsa Família”, sob coordenação Nacional de Ana Maria Medeiros da Fonseca.

O programa tem dois grandes objetivos: a) combater a fome, a pobreza e as desigualdades por meio da transferência de um benefício financeiro associado à garantia do acesso aos direitos sociais básicos – saúde, educação, assistência social e segurança alimentar. b) Promover a inclusão social, contribuindo para a emancipação das famílias beneficiárias, construindo meios e condições para que elas possam sair da situação de vulnerabilidade em que se encontram.⁵⁹

A justificativa utilizada para tal unificação reside no fato de que a pobreza não é um fenômeno setorial e isolado e que seu enfrentamento só será possível se houver uma articulação entre os programas de transferência de renda e ações que garantam o acesso aos serviços públicos básicos.

Os programas atuais funcionam inteiramente separados uns dos outros, tendo diferentes cadastros dos beneficiários e, parte significativa das famílias inscritas em apenas um programa. Algumas famílias recebem mais de um benefício enquanto outras, em condições iguais, nada recebem, pois até o momento as cadastros eram realizados separadamente.

O público alvo a ser atendido inicialmente são as famílias que estão recebendo o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Cartão Alimentação e parte das que estão recebendo o Auxílio gás. Ficam excluídos beneficiários do PETI e Agente Jovem.

CrITÉRIOS de elegibilidade: As famílias elegíveis são compostas por dois grupos: 1) famílias em situação de extrema pobreza, com renda *per capita* mensal de até R\$ 50,00; 2) famílias pobres e extremamente pobres com crianças e jovens entre 0 e 16 anos incompletos,

⁵⁹ Manual Operacional do Programa Bolsa Família – 2003.

com renda mensal de até R\$ 100,00 *per capita*. Inicialmente, serão atendidas pelo Programa as famílias que já estão no Cadastro Único.

A descrição dos programas de transferência de renda no país atualmente permite considerar que programas deste cunho possuem características bastante marcantes, como o imediatismo, a focalização aliada à seletividade e, conseqüentemente, a não universalidade no atendimento, destacando-se que, atualmente, apenas 20% da população-alvo vem sendo atendida.

Mas, mesmo considerando tais aspectos destacam-se duas características positivas, que são fundamentais: a representatividade do programa para as famílias beneficiadas, ao permitir a aquisição ou ampliação de uma renda proveniente de um trabalho inexistente, pois o mercado de trabalho no Brasil é altamente excludente e, em muitos casos, estes programas são a única possibilidade de renda destas famílias. O outro aspecto a ser considerado é que, embora o valor seja considerado insignificante, estes programas podem proporcionar, em condições progressivas e a longo prazo, a inclusão da futura geração formada pelas crianças e adolescentes das famílias atendidas, pois estas, são obrigadas a freqüentar a escola. (SILVA, 2001).

Sob esta perspectiva, percebe-se que, para efetivação destas almejadas mudanças, é necessário a melhoria da qualidade do ensino, a continuidade e sustentabilidade destes programas que, com a interface das demais políticas públicas, poderão, a longo prazo, contribuir para o rompimento do ciclo intergeracional de pobreza.

Dentre os programas acima elencados, buscou-se realizar um estudo mais aprofundado do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil avaliando suas possibilidades e limites e situando-o no município de São José.

CAPÍTULO 2 - O PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL – PETI - UMA ESTRATÉGIA POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO À POBREZA

Este capítulo pretende situar os marcos legais de erradicação do Trabalho Infantil, bem como, o PETI, dentre os programas de transferência de renda, como desenho contemporâneo das políticas de renda mínima, focalistas e seletivas, de enfrentamento à pobreza. Em seguida, busca-se conceituá-lo, analisando suas virtualidades e paradoxos. A partir disto, procurar-se-á caracterizá-lo como política neo-familiarista ou familista nas acepções de Bermúdez (1999), Miotto e Campos (2003), respectivamente.

Partindo deste pressuposto, surge a seguinte questão: que famílias são estas a quem se atribui toda a responsabilidade pelo cuidado de seus e membros? Neste sentido, busca-se demonstrar a importância de se conhecer a realidade das famílias no final deste capítulo.

2.1 Marcos legais da erradicação do Trabalho Infantil

Com relação ao Trabalho Infantil, a Organização Internacional do Trabalho – OIT, possui um papel fundamental no que tange ao financiamento e incentivo a programas que visam combatê-lo.

É através das convenções que são formuladas as normas, regras e os princípios da OIT. Estas normas internacionais do trabalho são elaboradas com intuito de serem universais, tendo um caráter mais flexível para que, desta forma, todos os países possam aderir a elas (SANTOS, 2000).

Historicamente, o Brasil tem realizado esforços para regulamentar as leis de combate ao trabalho infantil ratificando convenções da OIT. Dentre estas, destacam-se as convenções nº 138 e nº 182 que determinam a idade mínima para admissão no trabalho e a proibição das piores formas de Trabalho Infantil, respectivamente.

Segundo CULTI (1998.p.64) a OIT, através da Convenção 138, de 1973, propõe em seu artigo primeiro, a abolição do trabalho infantil e prossegue definindo que a idade mínima para o trabalho “não será inferior à idade de conclusão da escolaridade compulsória ou, em qualquer hipótese, não inferior a quinze anos”.

Ressalta, ainda, que a recomendação 146 da OIT, também do ano de 1973, sugere que “os países membros devem ter como objetivo a elevação progressiva para 16 anos de idade (...) onde a idade mínima para emprego ou trabalho estiver abaixo de 15 anos, urgentes providências devem ser tomadas para elevá-la a esse nível”.

De acordo com Custódio (2002. p. 80), a convenção nº 138 foi editada com o objetivo de concentrar num único instrumento limites gerais de idade mínima para o trabalho que pudessem ser adotados pelos países-membros da organização. Para que esta medida fosse possível foram inseridas duas ordens de normas: as gerais necessárias de aplicabilidade e as flexíveis que se adaptassem às realidades locais.

Custódio destaca ainda, que dentre as normas de aplicabilidade necessárias, a convenção nº 138 determina a todo país-membro o comprometimento em assegurar uma política Nacional de erradicação do Trabalho Infantil e em elevar progressivamente a idade mínima de admissão a emprego ou a trabalho para um nível adequado ao pleno desenvolvimento físico e mental do jovem.

No entanto, a riqueza da Convenção nº 138, não se esgota na elevação progressiva dos limites de idade mínima para o trabalho, pois vai mais além do vincular a elevação aos limites, mas as necessidades de pleno desenvolvimento de crianças e adolescentes, e também, a garantia de acesso ao ensino público e gratuito (CUSTÓDIO, 2002).

A convenção nº 182 traz a integração da concepção de piores formas de trabalho infantil que deve ter um significado que amplia a proteção destinada à criança e ao adolescente. Está articulada aos princípios da Doutrina de Proteção Integral, elencados e assegurados na Convenção Internacional dos Direitos da Criança, na Constituição Federal de 1988, no Estatuto da Criança e do Adolescente e na Convenção nº 138.

A legislação Brasileira relativa à regulamentação do Trabalho Infantil remonta ao ano de 1891, quando o Decreto 1.313 definia que os menores do sexo feminino, com idade entre 12 e 15 anos e os do sexo masculino, na faixa entre 12 e 14 anos, teriam uma jornada diária máxima de 7 horas e fixava uma jornada de 9 horas para meninos de 14 e 15 anos de idade.

Até o advento da Consolidação das Leis de trabalho (CLT), em 1943, vários dispositivos regulamentaram a idade mínima para o trabalho, entre os quais destacamos o Primeiro Código de Menores da América Latina, de 1927, que vedava o trabalho infantil aos 12 anos de idade e proibia o trabalho noturno aos menores de 18 anos. A CLT tratou da matéria de forma abrangente, definindo a idade mínima em 12 anos, e estabelecendo as condições permitidas para a realização do trabalho. (MPAS, 2002).

O Estado esboça algumas políticas sociais regulamentando proteção aos menores e reconhecendo a pobreza como geradora do trabalho, a partir de um decreto de 1923. Seguiram-se outras medidas embutidas nas legislações de 1934, 1937 e 1946 que enfatizavam o ensino como direito de todos.

Com a Política Nacional do Bem Estar do Menor de 1964, pretende-se alterar a ênfase repressiva constante nas políticas anteriores, pela educativa.

Após muitos anos de uma aflorada luta dos movimentos sociais surgiu a Constituição Federal de 1988, em que a questão da criança encontra respaldo sem precedentes, se comparada ao tratamento dado à temática infanto-juvenil pelas cartas anteriores.

Merece destaque o artigo 227 que define:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

A garantia desse conjunto de direitos põe em evidência a preocupação com a proteção integral de crianças e adolescentes que ficou estabelecida a partir desta Constituição, pela qual a viabilização de uma lei específica para a categoria ficou mais próxima de ser alcançada.

Desta forma, os anos de 1980 foram marcados pelo esforço da sociedade brasileira para restaurar os direitos que foram esquecidos pela ditadura militar. Passou-se a construir um processo de redemocratização que garantisse a participação de vários setores da sociedade na definição dos novos rumos políticos e sociais.

A partir da Constituição Federal de 1988, com a mobilização já existente, os esforços foram concentrados na elaboração de uma nova lei, que revogasse a legislação vigente, o Código de Menores e a lei de Criação da Fundação Nacional do Bem Estar do Menor (Funabem).

Dentro desta ótica, em 13 de Julho de 1990, foi promulgado o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, que passou a vigorar em 13 de outubro do mesmo ano, tendo como base a Doutrina de Proteção Integral e, como premissas fundamentais, a concepção de criança e adolescente como sujeitos de direitos e a afirmação de sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. Retirou da criança e do adolescente a responsabilidade pela sua situação

irregular, colocando lado a lado a família, a sociedade e o Estado como co-responsáveis pela dignidade e pelos direitos dessa parcela da população.

Do corpo da legislação destacam-se os artigos de 60 a 69⁶⁰, que tratam especificamente do Direito à Profissionalização e à Proteção no Trabalho. A compreensão da capacidade jurídica para o trabalho exige uma revisão conceitual: definiu-se como criança e adolescente trabalhador aquela pessoa submetida à relação de trabalho com até 14 anos de idade, salvo na condição de aprendiz que poderia ser com 12 anos de idade. (Constituição Federal de 1988)

Em se tratando dos atuais limites determinantes da capacidade jurídica para o trabalho, a elevação da idade mínima para o trabalho foi efetuada por força da Emenda Constitucional n.º 20, de 15 de dezembro de 1998. A idade anteriormente preconizada pela Constituição Federal eleva-se para 16 anos de idade, e 14 na situação de aprendiz.

Ainda no que se refere à Emenda Constitucional n.º 20, destaca-se que:

...A emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, alterou o art. 7.º, XXXIII, da Constituição da República Federativa do Brasil, que passou a vigorar com a seguinte redação: “proibição do trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito anos e de qualquer trabalho a menores de

⁶⁰ Art. 60 – É proibido qualquer trabalho a menores de quatorze anos de idade, salvo na condição de aprendiz. Art. 61 – A proteção ao trabalho dos adolescentes é regulada por legislação especial, sem prejuízo do disposto nesta lei. Art.62 – Considera-se aprendizagem a formação técnico-profissional ministrada segundo as diretrizes e bases da legislação de educação em vigor. Art. 63 – A formação técnico-profissional obedecerá aos seguintes princípios: I – Garantia de acesso e frequência obrigatória ao ensino regular; II - atividade compatível com o desenvolvimento do adolescente; III - horário especial para o exercício das atividades. Art. 64 – Ao adolescente até quatorze anos, é assegurada bolsa aprendizagem. Art.65 – Ao adolescente aprendiz, maior de quatorze anos, são assegurados os direitos trabalhistas e previdenciários. Art. 66 – Ao adolescente portador de deficiência é assegurado trabalho protegido. Art. 67 – Ao adolescente empregado, aprendiz, em regime familiar de trabalho, aluno de escola técnica, assistido em entidade governamental ou não governamental, é vedado trabalho: I – noturno, realizado entre as vinte e duas horas de um dia e as cinco horas do dia seguinte; II – perigoso, insalubre ou penoso; III – realizado em locais prejudiciais à sua formação e ao seu desenvolvimento físico, psíquico, moral e social; IV -realizado em horários e locais que não permitam a frequência à escola. Art. 68 – O programa social que tenha por base o trabalho educativo, sob responsabilidade de entidade governamental ou não-governamental sem fins lucrativos, deverá assegurar ao adolescente que dele participe condições de capacitação para o exercício de atividade regular remunerada. § 1º - Entende-se por trabalho educativo a atividade laboral em que as exigências pedagógicas relativas ao desenvolvimento pessoal e social do educando prevaleçam sobre o aspecto produtivo. § 2º - A remuneração que o adolescente recebe pelo trabalho efetuado ou a participação na venda dos produtos de seu trabalho não desfigura o caráter educativo. Art. 69 – O adolescente tem direito à profissionalização e à proteção no trabalho, observados os seguintes aspectos, entre outros: I – respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento; II – capacitação profissional adequada ao mercado de trabalho.

dezesesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos.(CUSTÓDIO, 2002,p. 84)”.

Neste contexto, o art. 60 do Estatuto da Criança e Adolescente foi alterado ficando estabelecido da seguinte forma: “é proibido qualquer trabalho abaixo dos dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir dos quatorze anos”.

No prosseguimento da atenção legal a essa questão, pode-se indicar a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em 7 de dezembro de 1993 (Lei nº 8.742), que regulamenta os artigos 203 e 204 da Constituição, e estabelece o sistema de proteção social para os grupos mais vulneráveis da população, por meio de benefícios, serviços, programas e projetos.

Em seu artigo 2º estabelece que a assistência social tem por objetivos, dentre outros: I) a proteção à família, à infância e à adolescência; II) o amparo às crianças e adolescentes carentes.

Pode-se destacar que até meados da década de 1980 a Assistência Social era considerada e praticada mediante um conjunto de ações de cunho paternalista aliado ao filantropismo. A relação entre Estado e usuário era reforçada por esta cultura do clientelismo ou assistencialismo, caracterizado pelos favores e a concessão de benesses.

Com o advento da LOAS, o assistencialismo e o clientelismo foram superados por uma nova concepção de Assistência Social, agora atrelada ao tripé da seguridade social. As inovações foram significativas quando apontam em seus princípios e diretrizes, a centralidade do Estado na universalização e na garantia de direitos e de acesso aos serviços sociais e, o mais importante, com a participação da população.

Uma outra grande inovação foi a proposição de mecanismos de descentralização político-administrativa, sob controle da sociedade, participando na gestão e execução das políticas de assistência social.

A Assistência Social está definida na LOAS,

Como direito do cidadão e dever do Estado, Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais e realiza através de um conjunto de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (art.1).

A base jurídica de sustentação da LOAS interage concretamente com a questão do trabalho infantil, na medida em que busca mecanismos e ações que visem a sua eliminação. Como menciona SILVA (2003,p 39) “fundamentalmente, a política de Assistência Social faculta a criação de mecanismos que podem abrandar algumas causas que favorecem o trabalho infantil, e atende as conseqüências de sua realização”.⁶¹

A criança e o adolescente que se encontram na situação de trabalho infantil tornam-se conseqüentemente, usuários dessa política pública. E é por este veio que alguns órgãos pertencentes a esta área vão buscar fomentar ações concretas que vislumbrem o enfrentamento do trabalho infantil, como se destaca a seguir.

2.2 O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil: natureza e peculiaridades

Como visto anteriormente, é na década de 1980 que surge um intenso movimento social, que coloca na pauta da agenda política nacional, a necessidade de universalização das políticas sociais para atender as demandas da população infanto-juvenil.

A constatação das conseqüências do trabalho realizado abaixo da idade permitida, aliada aos novos conceitos vinculados à doutrina da proteção integral, prevista no artigo 227 da Constituição Federal de 1998, bem como o reconhecimento das crianças e adolescentes

⁶¹ SILVA, Maria Madalena Godinho da. **O PETI em São José: A revelação da Assistência Social no Combate ao Trabalho Infantil**. 2003. 65 f. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social). Curso de Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2003.

como sujeitos de direitos, com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, proporcionaram um novo olhar sobre a infância e adolescência brasileira.

Conforme discussão já realizada sobre a origem dos programas de transferência direta de benefícios monetários às famílias, destaca-se, a nível internacional, o IPEC (Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil), criado no ano de 1991 proveniente de um acordo entre o governo da Alemanha e a OIT, visando a eliminação do trabalho quando realizado abaixo da idade mínima estabelecida, bem como, a proteção especial aos menores de dezoito anos. Foi deste acordo que se originou o IPEC estendido a todos os outros países em que o fenômeno do Trabalho Infantil fosse identificado.

O IPEC tem como objetivos centrais: aumentar a capacidade dos membros da OIT e das ONGs de projetar, implementar e avaliar políticas e programas que visem a eliminação do trabalho infantil e também no que diz respeito à proteção; determinar pontos fortes e fracos de intervenção em âmbito comunitário; criar mecanismos nacionais e internacionais que sejam capazes de gerar conscientização pública, no combate ao trabalho infantil (manual operacional do PETI, 1999).

No Brasil, a ratificação da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em novembro de 1989, serviu de alavanca para o início dos trabalhos em prol desta parcela da população. O IPEC adentrou no Brasil num período altamente favorável a seus propósitos, seja porque os movimentos pelos direitos da Criança e do Adolescente estavam articulados, seja porque os processos de globalização econômica e a conjuntura nacional exigiam ações que mostrassem resultados.

A necessidade de uma maior mobilização social capaz de pressionar as diversas instituições em torno da prevenção e erradicação do trabalho infantil veio constituir um dos maiores movimentos sociais em defesa dos direitos da criança e do adolescente. Este movimento materializou-se em 29 de Novembro de 1994, no Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, contando com a participação de organizações governamentais e não governamentais, de sindicatos, do empresariado, da igreja, do Poder

Legislativo e Judiciário e com o apoio técnico e financeiro da OIT e do Fundo das Nações Unidas para a Infância -UNICEF.

Segundo Custódio (2002. p. 100)

O Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil é constituído por uma Coordenação Colegiada e as demais entidades participantes da Rede Nacional de Combate ao Trabalho Infantil. A Coordenadoria Colegiada é composta pela Central Única dos Trabalhadores, Confederação Nacional da Agricultura, Ministério do Trabalho e Emprego, Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e Ministério Público do Trabalho.

Seu principal objetivo é discutir as ações sugeridas para prevenir, erradicar e divulgar o fenômeno do Trabalho Infantil no país, bem como articular diversas instâncias governamentais e não governamentais, capazes de atuar nos diversos segmentos populacionais fazendo com que a legislação pertinente seja aplicada.

Em decorrência das discussões promovidas pelo Fórum Nacional e pelo reconhecimento da realidade do trabalho realizado por crianças e adolescentes nas carvoarias do Mato Grosso do Sul, bem como nos canaviais nordestinos, conforme diagnóstico do Ministério do Trabalho e Emprego, houve a implantação do primeiro Programa de Erradicação do Trabalho Infantil no Brasil.

Implantado no Brasil em 1996, para fazer frente ao trabalho infantil, o PETI é um programa do Governo Federal que objetiva retirar crianças e adolescentes com faixa etária de sete a quinze anos de idade, do trabalho considerado perigoso, penoso, insalubre ou degradante que coloca em risco sua saúde ou segurança (Manual Operacional do PETI . 2002)

Um de seus instrumentos é a bolsa criança cidadã concedida mensalmente às crianças e adolescentes, na faixa etária estabelecida, que estejam devidamente matriculados em escola e freqüentando atividades no período oposto ao da escola – Jornada Ampliada. O valor da bolsa varia de R\$ 25,00 e R\$ 40,00 para área rural e urbana respectivamente.

Com relação à conceituação do programa, SILVA (2003.p. 40), destaca sobre o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil: “trata-se, fundamentalmente, de um mecanismo de complementação de renda, visando atender famílias que têm seus filhos trabalhando precocemente e que dependem desses rendimentos para sua sobrevivência”.

A autora considera que o programa se articula a um “conjunto de investimentos na área da promoção social, preparada pelo governo federal definidos a partir de uma concepção de garantias mínimas, ou seja, do acesso a recursos básicos no que tange à saúde, à escolaridade, ao lazer e à habitação.”

CUSTÓDIO (2002. p.109) afirma que o programa “foi uma resposta do Ministério da Previdência e Assistência Social, através da Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS) às necessidades apresentadas pela sociedade para erradicação do Trabalho precoce”.

A revisão conceitual realizada no primeiro capítulo sobre os programas de transferência de renda permite analisar as características que lhes são comuns, como se destaca a seguir.

- **A focalização:** A primeira característica a ser considerada é a focalização do público alvo, ou seja, as famílias a serem atendidas, pois o PETI destina-se prioritariamente “às famílias com renda per capita de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo, ou seja, aquelas que vivem em situação de extrema pobreza”. (Manual Operacional do PETI, 2002)

É visivelmente identificada, quando o governo repassa o recurso apenas às famílias que possuam filhos em idade escolar, bem como, os que tenham a renda per capita estabelecida.

Arelada à focalização existe uma outra característica marcante que é a da seletividade, pois se identifica que nos municípios existe um número de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil superior ao número de metas (bolsas) disponibilizadas pelo Governo Federal, havendo, desta forma, uma demanda reprimida. A não

universalização no acesso a este programa faz com que a focalização se alie à seletividade restringindo perversamente o acesso.

O PETI objetiva: retirar crianças e adolescentes do trabalho perigosos, penoso, insalubre e degradante; possibilitar o acesso, a permanência e o bom desempenho de crianças e adolescentes na escola; fomentar e incentivar a ampliação do universo de conhecimentos da criança e do adolescente, por meio de atividades culturais, esportivas, artísticas e de lazer no período complementar ao da escola, ou seja, na jornada ampliada; proporcionar apoio e orientação às famílias por meio da oferta de ações sócio-educativas; promover e implementar programas e projetos de geração de trabalho e renda para as famílias.⁶²

Para que estes objetivos se cumpram, foram utilizados alguns mecanismos de controle e o instrumento viabilizador destes mecanismos é a transferência de benefícios monetários que, muitas vezes, tornam-se a única fonte de renda familiar submetendo a família a exigências para poder continuar a recebe-lo.

- **A transferência de benefícios monetários:** a transferência de benefícios monetários, que neste programa, denomina-se “Bolsa Criança Cidadã”, é repassada mensalmente às famílias, no valor de R\$ 25,00 para a área rural e de R\$ 40,00 para a área urbana. Entende-se por área urbana as capitais, regiões metropolitanas e municípios com mais de 250.000 habitantes.

A referida transferência só deve ser realizada mediante comprovação de frequência escolar, inserção em atividades de Jornada Ampliada e, ainda, somente para aquelas crianças e adolescentes que efetivamente forem retiradas da situação de trabalho.

Como se mencionou no capítulo anterior, um mecanismo que vem sendo utilizado para maior controle dos programas sociais, bem como, de seus beneficiários é o Cartão da Rede de Proteção Social, também conhecido como Cartão Social, um forte indício da

⁶² PETI. **Manual de orientações do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI**. *Op. Cit.* p. 02

foalização e da seletividade da política. De acordo com o manual, uma vez implantado o Cartão da Rede de Proteção Social, “o pagamento das bolsas será realizado diretamente às famílias, passando a ser de responsabilidade da Secretaria de Estado da Assistência Social – SEAS e Ministério da Promoção e Assistência Social - MPAS, por intermédio do agente operador, que é a Caixa Econômica Federal”.

Segundo o Manual, o cartão

é uma iniciativa do Governo Federal que tem por objetivo realizar o pagamento das bolsas do PETI e de outros programas diretamente às famílias por meio de cartão bancário, tornando mais ágil o procedimento de repasse dos recursos. Isso permitirá à família o recebimento de vários benefícios com um cartão. O cartão será implantado de forma gradativa nos estados e municípios, conforme cronograma a ser estabelecido⁶³.

Os recursos para pagamento das bolsas são repassados pela SEAS, Secretaria de Estado da Assistência Social, para o estado ou diretamente para o município, conforme a gestão, uma vez cumpridas as condições necessárias de adimplência junto ao INSS, apresentação do Plano de Ação devidamente preenchido e assinado e envio regular do Acompanhamento Físico – AF⁶⁴, que identifica as metas pactuadas e executadas.

O pagamento é realizado até o 10º dia útil de cada mês, uma vez cumpridas as exigências legais, salvo em caso de atraso na liberação de recursos pela união.

A família pode receber a quantidade de bolsas correspondentes ao número de filhos de sete a quinze anos que forem efetivamente retirados do trabalho. Mas, para receber a(s) bolsa (s), existem contrapartidas por parte da família. Receberão, somente se os filhos inseridos no programa tiverem frequência escolar mínima exigida pelo MEC – Ministério da Educação, na escola e na jornada ampliada, podendo ser adotado um percentual maior a critério da área de educação municipal.

⁶³ PETI. **Manual de orientações do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI**. *Op. Cit.*, p. 09

⁶⁴ PETI. **Manual de orientações do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI**. *Op. Cit.*, p. 07

Com a utilização da transferência de recursos monetários o governo lançou uma estratégia de mecanismo de controle, atrelando o repasse do recurso à critérios estipulados como se demonstra a seguir.

- Mecanismos de controle dos beneficiários mediante imposição de critérios de inserção e permanência no Programa: Um dos critérios estabelecidos às famílias é o de matrícula e frequência escolar de todas as crianças e adolescentes que estiverem na faixa etária estabelecida. No caso de um ou mais filhos não obterem a frequência mínima exigida e não houver nenhuma justificativa, o mecanismo utilizado é a suspensão da transferência do recurso à família. Desta forma, a família que necessita de tal recurso para o próprio sustento, sendo este, às vezes, o único rendimento familiar, busca regularizar a situação de evasão dos filhos.

No mês posterior, caso a frequência seja regularizada, a família retornará a recebê-lo. “O saldo de recursos em razão da suspensão temporária do pagamento de bolsa(s) à(s) família(s) cujos filhos não obtiveram a frequência mínima será deduzido das parcelas subsequentes”.⁶⁵ Caso a família não insira seu filho novamente na escola não terá mais direito ao recurso.

Existem alguns critérios para que as famílias deixem de receber o recurso: quando o filho completar 16 anos; quando não participar de atividades sócio-educativas (Jornada Ampliada) e de geração de emprego e renda oferecidos; quando a família atingir o limite máximo de quatro anos no programa (a partir de inserção em programas de geração de emprego e renda); quando mudar de município; quando não cumprir com as obrigações com o programa (critérios estabelecidos)⁶⁶.

No caso de desligamento permanente de uma família, o município deve incluir outra que esteja devidamente cadastrada dentro dos critérios estipulados, sendo necessário informar

⁶⁵ PETI. **Manual de orientações do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI**. Op. Cit.p. 08

⁶⁶ *idem. ibidem.*

ao órgão estadual gestor da Assistência Social para conhecimento e adoção de providências necessárias. Os mecanismos de controle têm sido freqüentemente utilizados, pelo menos nos programas de Santa Catarina, originando ligeiro fluxo no número de famílias inseridas. O PETI do município de São José, em particular, nos últimos anos apresentou uma média de duas famílias por mês face a estes mecanismos. Outros PETIs do estado como no caso de Glavão impõem uma dupla seletividade às famílias distribuindo apenas uma bolsa, com o objetivo de maximizar seu alcance.

Um outro mecanismo utilizado é o da obrigatoriedade de realização de atividades de Jornada Ampliada que é uma ação complementar à escola que se divide em dois núcleos: núcleo básico que deve visar enriquecer o universo de informações, cultural e lúdico de crianças e adolescentes, por meio de atividades complementares e articuladas entre si, destacando-se aquelas voltadas para o desenvolvimento da comunicação, da sociabilidade, de habilidades para a vida, de trocas culturais e as atividades lúdicas e apoiar a criança e adolescente em processo de desenvolvimento, fortalecendo sua auto-estima, em estreita relação com a família, a escola e a comunidade.

O núcleo específico visa desenvolver uma ou mais atividades artísticas e ou de aprendizagem, tais como atividades artísticas, atividades desportivas e atividades de apoio ao processo de aprendizagem⁶⁷.

A Jornada Ampliada é gerenciada pelo estado somente quando o município não estiver habilitado para a gestão municipal. Na área rural, o valor a ser repassado pela SEAS é de R\$ 20,00 por criança ou adolescente inserido no Programa. Na área urbana, o valor é de R\$ 10,00 por criança ou adolescente em capitais, regiões metropolitanas e municípios com mais de 250.000 habitantes. O repasse de recursos pela SEAS, para a manutenção da jornada

⁶⁷ PETI. **Manual de orientações do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI**. *Op. Cit.* p. 10

ampliada, será efetuado da mesma forma e ao mesmo tempo que o repasse de recursos destinados ao pagamento das bolsas, observadas as exigências legais.

As atividades da Jornada Ampliada devem acontecer de segunda a sexta-feira, durante todo o mês, com carga de quatro horas em cada período, conforme os períodos em que as crianças estiverem na escola. No caso de dificuldade de acesso à jornada Ampliada como no caso da área rural, a carga horária poderá ser reduzida, mas destaca-se o fato de que a sua realização é obrigatória e deve ser desenvolvida também nos períodos de férias escolares, pois nesses períodos são repassados recursos para a sua manutenção e para pagamento das bolsas às famílias. Distorções da Jornada Ampliada ocorrem em um ou outro município, como na cidade de Fraiburgo, que de acordo com seus moradores, dispensava as crianças da Jornada Ampliada para que estas pudessem trabalhar na safra da maçã. Por outro lado, alguns municípios tem ampliado a ação de Jornada Ampliada, incluindo irmãos que ainda não haviam experienciado o trabalho infantil.

Assim como alguns critérios são impostos para as famílias, existem outros para a implantação do Programa nos municípios. O primeiro é a responsabilidade de arcar com as despesas das atividades a serem realizadas, bem como, a aquisição de recursos materiais, espaço físico adequado e contratação de profissionais capacitados para atender as famílias, que devido a toda focalização e seletividade, são as que se encontram em situação de maior vulnerabilidade social.

Outra exigência é a criação da Comissão de Erradicação do Trabalho Infantil. “Deve ser constituída, tanto nos estados quanto nos municípios, por membros do governo e da sociedade, com caráter consultivo e propositivo objetivando contribuir para a implantação e implementação do PETI”.⁶⁸

⁶⁸ PETI. *Manual de orientações do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI*. Op. Cit.p. 27

A Comissão poderá ser formalizada por meio de decreto do Governador do Estado ou do Prefeito, ou ainda, por portaria do gestor estadual/municipal de Assistência Social, após a aprovação pelo Conselho Estadual/municipal de Assistência Social.

Recomenda-se que as Comissões Estaduais e Municipais tenham representantes das seguintes áreas: Assistência Social ou órgão equivalente, Educação, Saúde, Conselho de Assistência Social, Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Tutelar, Ministério Público Federal e/ou Estadual, Ministério Público do Trabalho; TEM/Delegacia Regional do Trabalho/Grupo Especial de Combate ao Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador, Sindicatos Patronais, Sindicatos dos Trabalhadores, Instituições Formadoras, Instituições de Pesquisa, Organizações Governamentais e Não-Governamentais.⁶⁹

Percebe-se, desta forma, que no que tange à política de atendimento à criança e ao adolescente no Brasil, existe uma responsabilização da família pelo cuidado de seus membros e que o apoio do Estado situa-se na transferência de um benefício com um valor irrisório. As famílias que recebem a denominada “Bolsa Cidadã” que está longe de ser realmente cidadã devem aceitar passivamente as exigências estabelecidas, bem como, adquirir novos valores de vida que até então estavam pautados em outros paradigmas.

2.2.1 Análise das virtualidades e paradoxos do PETI

Como salientado no capítulo anterior, diversos autores buscam fomentar uma discussão em torno do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, analisado por diferentes

⁶⁹ *idem. Ibidem*

correntes de pensamento. Alguns autores consideram que o programa possui uma perspectiva liberal/neoliberal, outros, caracterizam-no a partir de uma natureza progressista/distributivista e ainda, outra corrente que acredita na perspectiva compensatória que o programa vem assumindo, sendo esta a mais comum nas análises realizadas.

A partir de um exame dos programas de transferência de renda implantados no Brasil, como PETI, Bolsa Escola entre outros, pode-se colocar que, apesar dos resultados e impactos identificados em relação à sua implementação parecerem bastante limitados, subjetivos e de caráter mais imediato, eles oferecem possibilidades de melhoria. (SILVA, 2002)

Quanto aos seus objetivos, Neves (1999,p.209) considera que reafirmam o caráter compensatório dos programas destinados a minimizar os constrangimentos resultantes da pobreza, “incorporando famílias pertencentes a segmentos populacionais de comprovada carência material, testemunhada ou publicamente explicitada pela incorporação do trabalho dos filhos”.

Para a autora um programa organizado sob orientações gerais, em grande parte definidas por unidades de decisão centrais e verticais, para execução de um plano local, devem contar com um princípio constitutivo: a flexibilidade.

No entanto, uma prévia análise do Programa permite-nos argumentar que o PETI foi elaborado dentro de uma perspectiva de controle e adequação das famílias às exigências realizadas, pois, nasce de uma forma altamente verticalizada, não possibilitando, desta forma, nem aos seus executores e nem às famílias outras alternativas que lhes possibilite ter acesso a este direito. Muitas vezes, dependendo do número de componentes que terão direito ao recurso, a quantia ultrapassa o valor a que a família pode ter acesso, sendo este, o fator preponderante que faz com que a família se adapte a tais exigências.

Em se tratando de seus critérios ou mecanismos de controle utilizados, NEVES (1999.p.209) destaca que o programa opera com um caráter relativamente impositivo, “pois que elimina, em grande parte, as motivações para resistência, ao acenar com uma quantia de dinheiro, a ser percebida estavelmente, pelo menos durante a provisoriedade do programa”.

Portanto, observa-se que alguns dos paradoxos encontrados no programa derivam-se das inter-relações criadas, a partir dele. Algumas formas de respeito ao ritmo de vida das famílias, bem como, as condições de mudanças de valores e referências culturais dos usuários devem ser salvaguardadas, fato este que não ocorre com estas imposições.

O mesmo caráter impositivo ocorre quando os filhos são encaminhados à Jornada Ampliada, ou, atividades extra-classes. Nesse contexto, crianças e adolescentes criam novas referências e passam a fazer parte de um mundo até então desconhecido. Novos conhecimentos são somados e é necessário, nesse momento, que os pais participem de todo este processo de crescimento do universo cultural e informacional, para que, aos poucos, possam desmistificar a idéia de que apenas o trabalho pode afastar os filhos “do risco da vagabundagem e da criminalidade”. (NEVES, 1999)

No entanto, o resgate da infância, negando atualmente a formação de trabalhador, para certos segmentos populacionais pode gerar paradoxos significativos. Do ponto de vista das famílias e dos adolescentes que são orientados pelas necessidades de reprodução imediata, a reivindicação fundamental é a construção de mediações para a entrada possível no mercado de trabalho.

Portanto, um dos maiores paradoxos encontrados no Programa é a retirada das crianças e adolescentes da situação de trabalho infantil e a não disponibilização de cursos de capacitação profissional para os adolescentes e sua inserção posterior no mercado de trabalho. Existem ações isoladas e alguns cursos são disponibilizados, no entanto, para que o programa concretiza seus objetivos torna-se mister uma ação de maior amplitude, como a criação de

uma política de geração de emprego e renda para os adolescentes e suas famílias. A implementação parcial do programa sem a possibilidade de geração de renda para as famílias, torna a criança e o adolescente provedor potencial.

Em tentativa recente para amenizar esta situação o Governo Federal lançou o Programa Primeiro Emprego, que integra a política de Desenvolvimento Econômico e Social e objetiva promover a geração de empregos para jovens de 16 e 24 anos e o incentivo a empresas de quaisquer setor econômico, entidades sem fins lucrativos, entre outros. Para cada vaga criada, a empresa recebe incentivo financeiro do Estado no valor mínimo de um salário mínimo ou do piso da categoria limitado ao teto de dois salários mínimos durante seis meses ou podendo optar em receber de 3 a 6 parcelas em caso de zona sazonal. O que se observa, é que apesar da tentativa o programa não vem sendo difundido devido a falta de colaboradores.

Com relação aos limites do programa SILVA (2002), elenca alguns aspectos significativos: A proliferação desordenada desses programas permite verificar sua grande disseminação em todo o Brasil de forma desarticulada e paralela. Nesse âmbito, Silva destaca que os programas estaduais e, principalmente os municipais, apresentam duas características básicas que os distinguem dos programas federais: “abrangência mais restrita em relação à quantidade de público atendido; valor monetário do benefício de transferência monetária, via de regra significativamente superior aos dos programas federais”. Em qualquer das hipóteses é importante mencionar que o valor dos benefícios é considerado extremamente baixo, portanto, “insuficiente para atender as necessidades básicas que ultrapassem a mera reprodução biológica das famílias”. De acordo com Silva, isto representa a influência da perspectiva liberal que marca esses programas, “expressa pela necessidade de a transferência monetária não desestimular as pessoas para o trabalho transferindo valores superiores àqueles que só podem ser obtidos com o trabalho”.

Outro fator considerado como um limite, também já aludido anteriormente, é o caráter restritivo e focalizador expressos pelos critérios de elegibilidade desses programas, mesmo os federais que se auto-intitulam universais e, no entanto, centralizam as ações nas famílias que vivem em situação de extrema pobreza.

O exposto permite considerar que o limite central de programas deste cunho situa-se no baixo montante de transferências monetárias a famílias vivendo em extrema pobreza, a fragmentação dos programas acrescidos à deficiência de uma rede de proteção social, ou seja, de serviços sociais básicos e, sobretudo, “a desarticulação dos programas de transferência monetária de uma política macro-econômica de distribuição de riqueza socialmente produzida e de geração de emprego e renda”. A falta destes elementos faz com que estes programas cumpram uma função meramente compensatória. (SILVA, 2002)

Por outro lado o PETI reúne investimentos que possibilitam o aumento da escolarização de jovens e crianças, antes integradas ou sob risco de integração no precoce trabalho assalariado. De acordo com NEVES (1999. p. 210), o “programa é definido como um complemento da escola pública, destinada à transmissão de saberes formais e de esquemas de pensamento propiciadores da conquista de novos universos simbólicos”.

A experiência dos PETI's em SC tem demonstrado que a exigência de vinculação da população em idade escolar à rede municipal de ensino mostra-se mais eficaz com crianças em faixa etária menor. A escola, “representando uma possibilidade de libertação no futuro tem se mostrado incapaz de inscrever o adolescente desfilado em um projeto contínuo, a longo prazo capaz de apontar um futuro”. (Souza, 2003).

Uma das virtualidades que pode ser aludida é a construção gradativa da desvalorização do trabalho infantil e a busca por mudanças de valores até então considerados verdadeiros por parte das famílias.

Nesta perspectiva, a possibilidade de recuperar a infância e de proporcionar um espaço lúdico e criativo para as crianças e, a ainda, a de estender a Jornada Ampliada aos irmãos não expostos ao trabalho infantil, tem sido muito positivas.

Neste contexto, utiliza-se novamente a análise realizada por SILVA (2002) já mencionada anteriormente, mas que será retomada no intuito de enfatizar estes dois aspectos importantes: primeiro situa-se o significado real, de caráter imediato, que esses programas representam para as famílias beneficiárias ao permitir a aquisição ou ampliação de uma renda proveniente do trabalho inexistente, até mesmo porque o mercado de trabalho no Brasil é altamente excludente. Outro fator importante é que esses programas podem propiciar mesmo que a longo prazo, condições progressivas de inclusão de futura geração formada por crianças mais do que por adolescentes que são obrigados a freqüentar a escola.

Além disso, a autora pondera que estes programas podem vir a contribuir para um novo aprendizado institucional, principalmente pela indicação ou tentativa de superação de duas tradições que marcaram os programas sociais no Brasil: “isolamento e desarticulação dos programas entre si, bem como o descuido com práticas que permitissem identificar resultados”. SILVA (2002)

Para encerrar sua análise Silva avalia,

O viés liberal que tem marcado os programas de transferência de renda no Brasil, limitando-os à perspectiva meramente compensatória, só será superado para dar lugar a uma perspectiva distributivista quando essa grande quantidade de programas de iniciativa municipal, estadual e federal e os volumosos recursos já aplicados dêem lugar a uma política nacional articuladora desses programas e recursos, de modo que todos os municípios brasileiros recebam apoio do Governo Federal conforme as necessidades locais, e tenham a liberdade de implementar esses programas em conformidade com às necessidades da população e que a sociedade desenvolva um real controle social desses programas, além da exigência de expansão e democratização dos serviços sociais básicos para todos.

Conclui-se que o grande desafio situa-se em superar o caráter focalizado, residual, seletivista e imediatista que o programa possui, em decorrência de sua formulação e execução a partir

de uma perspectiva liberal predominante no atual contexto. Para tal efetivação torna-se imperativa a elaboração de uma política macro-econômica superadora do modelo de concentração de renda.

Sendo a família o público alvo destes programas é imprescindível identificar o lugar que ocupa no Sistema de Proteção Social, bem como, situa-la no contexto dos programas de transferência de benefícios monetários.

2.3 O lugar da família no atual contexto da Política Social Brasileira

A década de 90 foi marcada pela efervescência do sistema político econômico neoliberal, sobretudo nos países periféricos com o aprofundamento das desigualdades sociais, acarretando desta forma, a degradação dos níveis de vida de milhares de pessoas. O mundo passa por transformações que causam perplexidade, definidas por um momento de incertezas e de imprecisão quanto ao futuro.

Esta nova ordem mundial está se estruturando no processo de aprofundamento da desigualdade social com a ampliação da competição, alteração nas relações de trabalho, redução de regulamentações e do papel do Estado, assim como, a abertura do mercado mundial, com a livre circulação do capital.

Todas estas transformações societárias acabam por interferir na vida das pessoas e das famílias, especialmente as pertencentes aos segmentos populacionais mais empobrecidos. O acúmulo de desamparos, somados à situação de extrema pobreza, fazem com que as famílias fiquem cada vez mais vulnerabilizadas.

É na família que as pessoas aprendem a ser e a conviver, no entanto, atualmente a família não está mais sendo vista como um espaço de proteção de seus membros, mas sim

como um espaço vulnerável aos acontecimentos, necessitando, de atenção, como ressalta MIOTO (2000):

A idéia hegemônica de que a família estaria presente como uma instituição eterna cujas relações definidas levariam a bom termo os processos de socialização e proteção de seus membros vai sendo pouco a pouco abandonada. Em seu lugar, está tomando corpo a idéia de que a família inspira cuidados em vista das grandes transformações por que passa a sociedade atual.

A sociedade de um modo geral tem se transformado em um espaço aberto a todos os tipos de mudanças, onde os diferentes arranjos familiares são vistos com mais naturalidade; os hábitos, os valores e os costumes das pessoas mudaram também. Isso tudo acarretou uma profunda mudança na organização das famílias.

Segundo MIOTO, todas estas transformações geram a fragilização dos vínculos familiares, tornando, desta forma, as famílias mais vulneráveis, principalmente as menores. Percebe-se que, cada vez mais, as famílias precisam desenvolver estratégias de sobrevivência, entre as quais figura o trabalho infantil.

Na sociedade brasileira, em particular, o grau de vulnerabilidade vem aumentando dadas as desigualdades características de sua estrutura social. Cada vez mais se nota a exigência de as famílias desenvolverem estratégias complexas de relações para sobreviverem (Mioto, 1997).

As políticas sociais não podem ficar alheias à questão das instituições que prestam serviços às famílias. Segundo MIOTO, “instaurou-se uma cultura prevalecente assistencial no âmbito das políticas e dos serviços destinados a dar sustentabilidade à família enquanto unidade”. A autora cita ainda, com base em Sgritta (1995), que as políticas são fundadas na premissa de que existem dois meios de satisfação para as necessidades dos cidadãos: o mercado e a família. Somente quando estes falharem é que o Estado entra em ação, intervindo de forma temporária.

Assim, o Estado, que possui um caráter essencialmente assistencial, só prioriza aquelas famílias que faliram, ou seja, que não possuem condições de realizar suas responsabilidades, ou que falharam com as mesmas.

Neste contexto, o Estado passa a sua responsabilidade para a sociedade civil, ou seja, o terceiro setor que vem assumindo grande parte da responsabilidade assistencial no país, recebendo o incentivo do Estado e da mídia.

É interessante a observação de Faleiros (1999. p. 159) que considera que dentre as mudanças decorrentes do processo de globalização, a família tem mudado profundamente, não só com o trabalho da mulher e o aumento das famílias monoparentais, mas também com a influência da escola e da televisão e novos padrões de consumo. O autor afirma que o horizonte intergeracional da continuidade familiar está sendo menos valorizado e garantido pela cultura da individualização, a economia de trabalhos precários e a perda de condições de vida das famílias. “Em consequência, o indivíduo deve contar mais consigo mesmo e menos com a rede familiar”. Portanto, enfatiza-se que as famílias estão cada vez mais perdendo sua capacidade protetora e ao mesmo tempo sendo sobrecarregadas de responsabilizações por parte do Estado.

Bermúdez, reforçando o caráter focalista das políticas sociais que vêm sendo direcionadas às situações de extrema pobreza, inaugura o conceito de neo-familiarismo⁷⁰. Com esse conceito quer significar que a crise do Estado de Bem Estar, aparentemente requer uma solução familiar, ao menos parcial, em termos de reduzir a dependência aos serviços coletivos e aumentar ou redescobrir a autonomia e iniciativa pessoal/familiar. Este neo-familiarismo tem bastante força, porque apela para uma realidade que não deixa de ser relevante teórica e politicamente. Os indivíduos e famílias sempre estão elegendo, negociando e definindo estratégias a respeito dos diferentes bens, serviços, etc...

⁷⁰ BERMÚDEZ, Mônica Solange de Martino. *Op. cit.* p. 107

Bermúdez define como neo-familiarismo “esta tendência ideológica a hacer de la familia una unidad, económica y política, de resolución de los problemas de la racionalidad global del modelo y, como tal, debemos reconocer sus contradicciones”⁷¹.

A autora ressalta que esta tendência “neo-familiarista” que se percebe no sistema político atual e se representa como negligente em relação às transformações acima citadas, em abordar a família como um campo autônomo, compacto e definitivamente articulado, quer dizer como um campo de interações dadas e concisas.

Neste contexto Campos e Mioto (2003) discutem o lugar que a família ocupa nos sistemas de proteção social e consideram três propostas analíticas relativas ao tema em pauta: a família do provedor masculino, o familismo e a família no Estado de Bem-Estar Social de orientação social-democrata.

Em se tratando da primeira perspectiva, *a família do provedor masculino* considerada também clássica, comum à maior parte dos Estados de Bem-Estar Social é a instituição de um Seguro Social para a família do Trabalhador. “Esta opção supõe, evidentemente, que se desenvolvam internamente à família elevadas transferências materiais e imateriais”. (Campos e Mioto. 2003. p.169)

As autoras destacam que o grupo familiar aparece com dupla face, a de unidade econômica com dependentes e “chefes de família” que redistribuem renda e a de unidade “doadora de cuidados”, também a partir de distribuição interna. Desta forma, supõe-se que o chefe de família assuma a responsabilidade do sustento e por outro lado, as mulheres as responsabilidades do cuidado. Esta família, “com sua divisão de responsabilidade e trabalho, de acordo com o gênero e as gerações, e com sua estrutura assimétrica de interdependências é a parceira explícita do Welfare State”.

⁷¹ BERMÚDEZ, Mônica Solange de Martino. *Op. Cit.* p.111

Fica visível a operação da solidariedade da família, indispensável a manutenção do próprio grupo, bem como, as questões de dependência e interdependência que criam responsabilidades familiares diferenciadas para os grupos.

A segunda perspectiva analítica vai na mesma direção do pensamento de Bermúdez e aborda o chamado “*familismo*” que para as autoras, deve ser entendido como uma alternativa em que a política pública considera que as unidades familiares assumam a responsabilidade principal pelo seu bem-estar social. (Campos e Miotto. 2003.p.170) As autoras analisam a presença desta perspectiva em países como a França e Itália, com base em estudos realizados por autores do tema em questão.

Na última perspectiva, denominada *a família na via social-democrática do Estado de Bem-Estar Social*, as autoras destacam o objetivo do Estado de procurar socializar antecipadamente os custos enfrentados pela família, sem esperar que a sua capacidade se esgote. “Isto se materializa em transferências ao indivíduo – e não à família-, diretamente aos filhos e no provimento específico e independente de serviços para o cuidado de crianças, idosos e deficientes”.

Realizando uma aproximação analítica com a situação da família e a política de assistência social brasileira, as autoras consideram que,

Tomando como parâmetro os diferentes lugares que a família ocupa nos sistemas de proteção social e relacionando-os à situação brasileira, tanto em termos dos dispositivos legais como operacionais a elas dirigidos dentro do nosso sistema de proteção social – especialmente na política de assistência social – é possível afirmar que no país temos uma orientação eminentemente “familista”. (Campos e Miotto. 2003.p.182)

Esta orientação parte da lógica da política-econômica pautada pelas agências internacionais, havendo uma expectativa de que a família “exerça um papel decisivo, até substitutivo, em relação ao acesso, cada vez mais incerto, ao sistema de direitos sociais”.

As autoras lembram ainda, que pesquisas da área demográfica demonstram que a capacidade protetora das famílias vem diminuindo, estando este decréscimo atrelado ao empobrecimento acelerado da população brasileira nas décadas de pós-ajuste estrutural. Portanto, “a família se encontra muito mais na posição de um sujeito ameaçado do que de instituição provedora esperada”. O que se tem atualmente é “uma instância sobrecarregada, fragilizada e que se enfraquece ainda mais quando lhe atribuímos tarefas maiores que a sua capacidade de realizá-las”. (Campos e Miotto. 2003.p.183)

De acordo com as autoras a expressão neo-familiarismo traduz o subjacente à “tendência ideológica atual de transformar a unidade familiar em solução para a racionalidade do modelo global, reprivatizando atividades no passado tornadas públicas e trazendo a unidade doméstica – privada por definição- de volta para a sociedade em geral.”

Em suma, percebe-se que o sistema de proteção social brasileiro está pautado em orientações fundamentalmente oriundas do plano político-econômico de agências internacionais e que, cada vez mais, o estado se torna mínimo, atendendo apenas aquelas famílias que não possuem meios de subsistir, deixando o restante da população à mercê da benevolência da sociedade civil que, em contrapartida, vem ampliando suas ações assistenciais. A família, por sua vez, encontra-se cada vez mais sobrecarregada perpassando por crises múltiplas e sendo co-responsabilizada pelo aparelho Estatal ao invés de ser amparada. As autoras reafirmam, portanto, o caráter focalista e seletivo das políticas atuais.

Os Programas de transferência de benefícios monetários implantados no Brasil e o debate nacional em torno de programas deste cunho, demonstram uma centralidade na família. Houve uma reintrodução, nos anos 90, deste tema que esteve presente no debate político das décadas de 1930 e 1940. Embora esta instituição tão antiga tenha sofrido várias transformações, ela é o principal alvo das Políticas Sociais.

Como se pôde observar no capítulo anterior, no projeto original do senador Suplicy o indivíduo era considerado cidadão e, como tal, tinha direito a uma renda. Era uma proposta universalista que ampliava o campo dos direitos de cidadania. Mas o projeto aprovado no congresso nacional, ao contrário, é focalizado na família, visando impedir a reprodução futura da pobreza dirigindo-se às famílias pobres com crianças e adolescentes desde que se enquadrem em determinados critérios de elegibilidade.

Portanto, apenas as famílias em situação de maior vulnerabilidade social passaram a ser beneficiadas pelos programas de transferência de renda. Neste contexto, Fonseca (2001.p.20) começa a mapear as idéias sobre famílias presentes nos programas, chegando a seguinte conclusão: Os formuladores do programa estabelecem o que é uma família e consideram, como corporificação da família, o indivíduo que responde por ela perante o poder público, pretendem que o responsável não aja como um indivíduo, apropriando-se, para uso particular, dos recursos destinados ao grupo definido como família e cujos contornos são previamente definidos. O que se apreende é que na realidade estes titulares delimitam a família com uma amplitude bem maior, considerando os laços de solidariedade e obrigações que extravasam o limite estabelecido. Para os titulares a renda não é um direito.⁷²

No que concerne ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, objeto deste estudo, existe um direcionamento na centralidade do atendimento para a família, propondo sua emancipação como possibilitadora de um processo passível de eliminação do trabalho precoce. Para tanto, um primeiro passo situa-se em conceituar o que vem a ser uma família na concepção governamental. Buscou-se, desta forma, no Manual Operacional do programa um conceito de família que subsidiasse o entendimento da análise em questão. A conceituação encontra-se assim definida:

⁷² FONSECA, Ana Maria Medeiros. *Op. Cit.* p.20

Sob a ótica da Assistência Social, a família – núcleo natural e fundamental da sociedade – é o lugar, por excelência, de proteção social. Nesse sentido, as ações do PETI devem buscar fortalecer os laços familiares e comunitários.

E ainda,

A família é considerada núcleo privilegiado de desenvolvimento, socialização e construção de identidade. Dessa forma, o grupo familiar é incluído no amplo processo para assegurar a proteção e o desenvolvimento das crianças e adolescentes, bem como sua permanência fora do mercado de trabalho⁷³.

Ao enunciar que “a família é o lugar por excelência de proteção social”, atribui-se a ela a responsabilidade de cuidar de seus membros, traduzindo a característica anteriormente pontuada, a “*familista*” ou “*neo-familiarista*”.

O que se define, nas diretrizes do programa, é que as famílias são unidade de renda e consumo e que os recursos individuais beneficiam a todos. A renda familiar comum, mensurada pelo número de membros da família é o critério de inclusão ou exclusão.

Portanto, para o PETI, as famílias são compostas por membros que residam em um mesmo domicílio, que possuam filhos na faixa etária de sete a dezesseis anos em situação de trabalho infantil e que possuam uma renda per capita familiar de meio salário mínimo.

De acordo com as diretrizes do programa, o trabalho deve ser direcionado ao grupo familiar, desenvolvido em interface com outras áreas, além, de buscar articulação com a rede espontânea de solidariedade existente nas comunidades - vizinhanças, igrejas, associações de bairro, etc, que, no cotidiano, já prestam apoio às famílias em situação de vulnerabilidade.

A interface com a sociedade civil e com a rede espontânea de solidariedade é uma alternativa do aparelho estatal na busca de alternativas para o enfrentamento da questão social, que tem duas características: a desresponsabilização do Estado/minimização estatal e a transferência de responsabilidades.

⁷³ PETI. Manual de orientações do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI. Op. Cit. p. 24

Quanto à proposta de emancipação, o Manual Operacional preconiza que, apesar de o programa visar a retirada das crianças e dos adolescentes do trabalho perigoso, penoso, insalubre e degradante, o alvo de atenção é a família, que deve ser “trabalhada por meio de ações sócio-educativas e de geração de trabalho e renda que contribuam para seu processo de emancipação, para sua promoção e inclusão social, tornando-as protagonistas de seu próprio desenvolvimento social”.⁷⁴

Segundo as diretrizes do programa, deve-se investir, paralelamente à concessão de benefícios monetários, no trabalho realizado com as famílias. Quanto a este trabalho, o Manual traz as seguintes considerações:

O PETI deve favorecer o fortalecimento dos laços familiares, oportunizando a criação de espaços de socialização e construção de identidades, permitindo ao grupo familiar se perceber como ente participativo e sujeito de direito aos bens e serviços produzidos pelo programa.

Para tanto, é necessário que a equipe técnica esteja capacitada para trabalhar com a família e que seja estabelecida a intersetorialidade. Às famílias devem ser dirigidas ações de caráter sócio-educativo, cultural, de lazer, de assistência à saúde, de acesso à documentação básica e encaminhamento a serviços especializados⁷⁵.

O conceito de emancipação não fica definido pelo Manual Operacional, por isto buscou-se embasamento teórico para definir o que vem a ser emancipação familiar.

De acordo com o dicionário Aurélio, emancipar significa “tornar-se independente, libertar-se”. Partindo deste ponto de vista, para os programas sociais a emancipação familiar, deve significar, tornar-se independente economicamente, ou seja, não depender da assistência social, tendo possibilidades de cuidado de seus membros sem necessitar a intervenção da esfera estatal para assegurar-lhes condições mínimas de sobrevivência.

⁷⁴ PETI. **Manual de orientações do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI**. *Op. Cit.*, p. 04

⁷⁵ PETI. **Manual de orientações do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI**. *Op. Cit.*, p. 18

Demo (1995.p.95)⁷⁶ ressalta que o direito social mais universal que a população tem é a emancipação, com base na formação do sujeito histórico competente em conduzir seu próprio destino, dentro das circunstâncias dadas.

O autor enfatiza que, mesmo sendo um direito democrático, a assistência, frente à cidadania, conota mais distância do que aproximação, “porque um dos objetivos da emancipação é sempre livrar-se de laços de dependência, em nome de um sujeito histórico autônomo e organizadamente competente”. Diante de segmentos populacionais que não conseguem prover sua própria sobrevivência, faz parte da democracia e do Estado de Direito que esta seja garantida com recursos públicos, destacando-se os idosos, os portadores de necessidades especiais, pobres e indigentes, crianças e adolescentes e outros grupos sociais vulneráveis. Mesmo assim, “vale sempre a regra básica de que, podendo haver emancipação, é preferível à assistência, ou, assistência inteligente é aquela que sabe desfazer-se”.

Demo refere-se à emancipação, como tendo origem na competência pessoal, objetivando a autopromoção e implicando na autonomia dos cidadãos. Já a assistência é originada pela radicalidade, objetivando a manutenção e implicando na dependência dos cidadãos ao Estado.

Dentro desta ótica, busca-se situar algumas considerações no que concerne à operacionalização deste programa. O viés liberal ajustou o programa a uma perspectiva de responsabilizações, ou seja, a família ao aceitar a renda estabelecida assume a total responsabilização por seus membros. O órgão gestor e executor do programa, da mesma forma, passa a ser responsabilizado, quando encarregado de realizar o trabalho sócio-educativo com as famílias e dentre estes, o mais árduo: emancipá-las, sem que haja uma política Nacional de Geração de Emprego e Renda. Além disso, é preciso considerar que as

⁷⁶ DEMO. Pedro. **Cidadania tutelada e cidadania assistida**. Campinas: autores associados, 1995.

famílias são portadoras de vulnerabilidades e necessitam de uma ampla rede de proteção social para que possam romper com o ciclo de pobreza.

As diretrizes do programa norteiam para a seguinte lógica: ao emancipar-se a família, as crianças e adolescentes não necessitarão mais realizar atividades laborativas. Neste caso, desconsidera-se o fato de que o trabalho infantil é multifacetado, ou seja, os fatores que determinam a sua realização não se limitam apenas ao econômico, mas sim a aspectos políticos, sociais e culturais.

Apesar das exigências governamentais com relação à operacionalização do programa, sabe-se que é inviável propor alternativas de trabalhos a serem realizados com as famílias inseridas em programas deste cunho, sem que antes seja realizado um diagnóstico real das necessidades e demandas a serem contempladas. Por este motivo, busca-se mensurar a importância de se conhecer a realidade das famílias atendidas para que haja um trabalho pautado nas reais necessidades e não apenas em diretrizes genéricas e inaplicáveis.

2.4 A importância de se conhecer a realidade das famílias para a elaboração de políticas sociais

Há muito tempo a interferência do Estado nas famílias é identificada por vários estudiosos e correntes de pensamento. As relações entre família e Estado vêm sendo, principalmente nas últimas décadas, objeto de estudo de diferentes áreas de conhecimento em decorrência da centralidade do tema na sociedade contemporânea.

Estudos recentes demonstram que o sucesso das políticas sociais depende da estrutura da população a que elas se destinam. De acordo com Souza (2000. p.02) ⁷⁷, a importância de conhecer melhor a estrutura e organização das famílias é importante para os formuladores de políticas sociais na América Latina por vários fatores; dentre os quais o autor destaca dez como os principais.

O primeiro fator apontado é o de que *a família é uma instituição que preenche lacunas do Mercado nas Economias Capitalistas*, pois, “apesar do princípio organizacional dominante do capitalismo ser o da universalidade da troca”, uma grande parte dos indivíduos nessas sociedades é, devido a limitações diversas, incapaz de satisfazer suas necessidades no mercado. Nas situações em que os mecanismos de troca mercantil não são suficientes para coordenar as atividades de produção e consumo dos indivíduos, essa coordenação é realizada, principalmente, por duas organizações: “a família e o Estado. Ambos possuem um papel extremamente relevante no sistema, pois normatizam a vida dos indivíduos, definindo e impondo direitos de propriedade, poder e deveres de proteção e assistência”⁷⁸. Este pensamento diferencia do já citado anteriormente por Miotto que, com base em Sgritta, destaca que os canais de satisfação para as necessidades do cidadão são o mercado e a família e quando estes falharem é que o Estado entra em ação, intervindo de forma temporária.

O segundo fator considerado pelo autor é que *o Welfare State afeta a estrutura e organização das famílias*, pois uma das características da modernização da sociedade é o aumento das desigualdades sociais, “que se manifesta em maiores graus de divisão do trabalho e especialização de instituições e indivíduos”. Quanto às alterações ocasionadas às famílias destaca-se o fato de que,

⁷⁷ SOUZA, Marcelo Medeiros Coelho de. **A importância de se conhecer melhor as famílias para a formulação de políticas sociais na América Latina**. Texto para discussão nº 699. IPEA. Rio de Janeiro, 2000.

⁷⁸ SOUZA, Marcelo Medeiros Coelho de. *Op. Cit* p. 02

ao trazer assuntos restritos à vida privada para a esfera pública, o *Welfare State* afeta as organizações familiares. As mudanças de valores e a redivisão do trabalho social resultantes da modernização, por exemplo, tem impactos sobre as hierarquias familiares. (Souza, 2000. p. 02)

Estas mudanças na hierarquia alteram a estrutura organizacional das famílias, criando-lhes, desta forma, um novo papel dentro do sistema de solidariedade, limitando sua capacidade de funcionar como instituição de assistência. De acordo com o autor, a “perda das capacidades assistenciais da família e a politização de assuntos antes pertencentes à esfera da vida privada resultam em novas formas de organização dos indivíduos e de convivência diferentes da família nuclear estável”. Neste contexto, os indivíduos abandonam o domicílio familiar e associam-se a outras pessoas que compartilham necessidades semelhantes às suas. “Essa diferenciação dos arranjos familiares cria novos riscos e, portanto, necessidades e expectativas heterogêneas em relação ao *Welfare State*”.⁷⁹

Dentre estes riscos, estão classificadas as mudanças nas relações de gênero, com a inserção em massa de mulheres no mercado de trabalho, a responsabilização dos homens também no que concerne à educação dos filhos, famílias com menor número de componentes entre outros.

O terceiro fator alude que o *Welfare State* pressupõe determinados modelos de família, pois a sua estruturação depende de famílias estáveis e organizadas de maneira a absorver os riscos não cobertos pelo Estado e pelo mercado. Com isto, o autor destaca que “a idéia subjacente é de que há nas sociedades modernas três pilares de sustentação dos indivíduos: o mercado, o Estado e a família. O Estado acionaria políticas de proteção, quando os indivíduos não pudessem contar com o mercado para garantir seu bem-estar”⁸⁰. No entanto, as lacunas não preenchidas por essas políticas seriam de responsabilidade da família.

⁷⁹ SOUZA, Marcelo Medeiros Coelho de. *Op. Cit* p. 03

⁸⁰ SOUZA, Marcelo Medeiros Coelho de. *Op. Cit* p. 04

Na América Latina as famílias possuem importante papel na provisão de bem-estar dos indivíduos, conforme considera o autor na quarta argumentação utilizada para demonstrar a importância de se conhecer as famílias. Isto se deve ao fato de que, na América Latina, as políticas sociais são dispersas, fragmentadas e de limitado poder redistributivo. Desta forma, as famílias acabam assumindo a responsabilidade de bem estar dos indivíduos⁸¹.

Outro fator importante considerado pelo autor é o de que *as oportunidades de Bem-Estar variam segundo tipos e estruturas familiares*. No caso da América Latina, “entre 55% (Paraguai) e 71 % (Bolívia, Brasil e México) dos domicílios em 1994 eram habitados por famílias de tipo nuclear”. No entanto, as famílias latino-americanas se diferenciam segundo o sexo do chefe e a composição etária que, muitas vezes, determina oportunidades diferenciadas no acesso aos bens e serviços, ou seja, ao bem-estar, apontando, desta forma, a necessidade de adotar novos enfoques nas políticas sociais. Souza menciona que, de acordo com a Cepal, as famílias com maior risco de pobreza na América Latina são, em termos gerais, as extensas e compostas e as chefiadas por mulheres. Já as menos vulneráveis são as famílias sem filhos e as unipessoais chefiadas por homens. “A possibilidade de pertencer a um domicílio pobre varia também em função da educação média dos adultos e da quantidade de membros participando no mercado de trabalho”. Portanto, constata-se que as famílias em que há um maior número de crianças, filhos de pais com baixa escolaridade, são mais propensas a se encontrar em situação de pobreza.⁸²

O autor salienta que *as famílias ocupam um espaço crescente nos debates sobre as políticas sociais na América Latina*, principalmente a partir da década de 1990, quando os países passaram a implantar programas setoriais focalizados em famílias. A partir destas implantações muitos estudos estão sendo realizados, como por exemplo, no caso do trabalho

⁸¹ SOUZA, Marcelo Medeiros Coelho de. *Op. Cit* p. 05

⁸² SOUZA, Marcelo Medeiros Coelho de. *Op. Cit* p 07

infantil que passou a ser divulgado em todos os países da América Latina, após a implantação do IPEC.

Os exemplos mostram que as famílias podem participar ativamente da concepção, execução e fiscalização dos programas sociais, sendo esta a sétima argumentação utilizada pelo autor. Muitas vezes o Estado não considera as famílias como contribuintes potenciais para algumas políticas públicas. O efeito disso, ao contrário de amenizar pressões sobre as famílias, cria “uma situação em que estas se encontram em uma relação passiva com o Estado que, pela impossibilidade de controle, pode representar uma sobrecarga às famílias”.⁸³

Outro fator considerado por Souza, ressalta que *as mudanças nos papéis de membros das famílias têm implicações para as políticas públicas*, pois, dentro de uma instituição familiar existem valores distintos, interesses comuns e divergentes e, no entanto, o poder de alguns, ou seja, do chefe da família, acaba predominando sobre os demais. Esse conflito, “mais do que um aspecto interno da vida em família, implica para os membros ações que possuem diversas externalidades, como migração, trabalho infantil, abandono escolar”.⁸⁴

Estas externalidades geradas por conflitos intra-familiares trazem assuntos restritos à vida privada para a esfera pública, passando o Estado a intervir nestas questões sociais, que conseqüentemente trarão mudanças na organização das famílias.

Souza considera como um outro fator que *o impacto das políticas sociais não se limita aos indivíduos*, mas afeta do mesmo modo suas famílias. Nesta ótica, é importante que a focalização das políticas sociais considere a família como critério de seleção, “porém sem superestimar seu peso na definição de grupos-alvo das políticas. Critérios mais rigorosos permitem maior justiça alocativa, um grave problema das políticas públicas em países subdesenvolvidos”. Mas, é importante considerar que, no caso da América Latina, as famílias

⁸³ SOUZA, Marcelo Medeiros Coelho de. *Op. Cit.* p 08

⁸⁴ SOUZA, Marcelo Medeiros Coelho de. *Op. Cit.* p 10

possuem peculiaridades que desencadeiam diversas estruturas familiares, que ficam em desvantagem por causa da focalização de recursos, ou seja, à mercê das políticas sociais⁸⁵.

E a última e décima consideração apontada por Souza, diz que *a composição e a organização das famílias na América Latina podem ser objeto das Políticas Sociais*. Neste item destaca-se que a referência à família nas políticas sociais é fortemente associada à saúde reprodutiva e às desigualdades entre os sexos. Neste contexto, o autor menciona o projeto de recomendações para as políticas do Celade (1998), que enfocam os seguintes itens:

a) promover igualdade entre os gêneros; b) harmonizar medidas de ajuste econômico com processos que promovam a estabilidade e bem-estar das famílias, especialmente as monoparentais; c) assegurar que a legislação sobre a família incorpore mecanismos orientados a prevenir e impedir a violência, a discriminação e a exploração dos membros, com destaque para a segurança das mulheres; d) enfatizar a distribuição equitativa dos serviços de saúde, em especial os de saúde reprodutiva, materno-infantil, atenção primária às crianças; e) promover a paternidade responsável; f) promover educação sexual e o planejamento familiar; g) controlar doenças sexualmente transmissíveis; h) reduzir a incidência do aborto e a gravidez na adolescência; i) melhorar o acesso ao tratamento de infertilidade e à fertilidade assistida e; j) fortalecer a penetração de movimentos feministas e outras organizações não-governamentais, em especial as que tratam dos temas referentes à população em desenvolvimento. (SOUZA, 2000. p. 12)

A partir do exposto, pode-se constatar que a importância de se conhecer a composição e a organização das famílias para a formulação de políticas sociais deve-se pelo menos a quatro grandes fatores: a) as relações entre os membros da família podem ter implicações que geram externalidades positivas ou negativas à sociedade; b) as características das famílias podem ser usadas como critérios de focalização; c) as famílias podem ser usadas para conceber, executar ou controlar programas; e d) as políticas sociais podem tanto afetar como ter seus objetivos afetados pelas diferentes formas de organização familiar.

⁸⁵ SOUZA, Marcelo Medeiros Coelho de. *Op. Cit* p 11

Com base nos referenciais supracitados, busca-se, no próximo capítulo, traçar o perfil sócio-demográfico e sócio-cultural das famílias inseridas no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil de São José e mapear suas vulnerabilidades objetivando subsidiar políticas em resposta às questões detectadas.

CAPÍTULO 3 – PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA

Neste capítulo inicialmente destaca-se o espaço institucional da pesquisa, mediante a contextualização da realidade geográfica do município de São José. Procura dimensionar a questão social existente e o processo evolutivo das políticas públicas implantadas para seu enfrentamento, detendo-se na descrição da operacionalização do PETI no município.

Relata-se, posteriormente, o procedimento metodológico utilizado para a realização deste estudo, considerando sua natureza descritiva-exploratória. A pesquisa tem por objetivo principal traçar o perfil sócio-demográfico e sócio-cultural das famílias inseridas no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil do município de São José e mapear suas vulnerabilidades buscando subsidiar políticas em resposta às questões detectadas.

3.1 Contextualizando a realidade geográfica e institucional da pesquisa

O município de São José está localizado na região da Grande Florianópolis, contando atualmente com uma área geográfica de 116Km² e com a maior densidade demográfica do Estado de Santa Catarina, 1317 hab/Km² (IBGE 1998).

Segundo dados do IBGE, pelo Censo de 2000, a população residente é de 173.559 habitantes, a maioria concentrada em área urbana. O total de mulheres ultrapassa o número de homens em 4.377, enquanto o contingente de crianças e adolescentes (de 0 a 19 anos) atinge a cifra de 63.963.

O Município, nos últimos vinte anos, cresceu de forma significativa, em razão de sua proximidade à BR 101 e à capital do Estado - Florianópolis, pela existência de áreas de terras pouco valorizadas, que puderam ser urbanizadas e adquiridas pela população de baixa renda. Todos estes fatores favorecem o grande índice de migração no município, resultando no crescimento populacional de forma contínua.

Pesquisa realizada no ano de 2003, no município de São José, aponta para vários avanços e retrocessos⁸⁶. A primeira constatação é de que o município cresceu mais de 300% nas últimas três décadas - “eram 42 mil moradores em 1970 e 173 mil em 2000” - sendo que este inchaço populacional trouxe, por um lado, progresso para a cidade e, por outro, multiplicou os problemas, principalmente no que concerne à ocupação desordenada e à falta de saneamento básico.

Quanto aos fatores determinantes deste crescimento, constata-se que em grande parte deve-se ao êxodo rural do interior do Estado para a Capital. Com a valorização dos terrenos e a falta de loteamentos para a população de baixa renda em Florianópolis, os migrantes acabaram se instalando nos municípios do continente, como Biguaçu, Palhoça e São José.

De acordo com os pesquisadores “o crescimento desordenado e sem planejamento é o principal problema encontrado em São José”. A ocupação de encostas, áreas de mangues e loteamentos clandestinos também são apontados como resultado da chegada de milhares de pessoas à cidade nas últimas décadas.

Sabe-se que, durante muito tempo, o município foi foco de migração de pessoas principalmente advindas do Oeste catarinense e “isto gerou uma expressiva urbanização –

⁸⁶ A pesquisa intitula-se “as transformações espaciais da grande Florianópolis: o caso do município de São José”, e foi desenvolvida há mais de um ano por alunos bolsistas do PET – Programa Especial de Treinamento do curso de geografia da Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC, publicada no Jornal Diário Catarinense, em 08/10/2003.

81% dos habitantes residem na área urbana – acompanhada de deficiências quanto à rede de tratamento de esgoto doméstico”.⁸⁷

Houve não só um crescimento populacional como também um significativo aumento do número de indústrias instaladas no município, sendo que, no ano de 2000, as indústrias empregavam 60.000 pessoas, e em 2001 foram registradas 12.760 novas empresas. São José têm hoje o 8º maior parque industrial do Estado, e quanto à arrecadação do ICMS é o 5º entre os municípios.

O desenvolvimento do município nos últimos vinte anos foi bastante significativo, bem como seu desenvolvimento sócio-demográfico e econômico, que atraiu pessoas de todas as regiões do estado, tornando-o um receptor de migrantes, principalmente das regiões oeste e sul catarinense.

No município de São José, com esta importante representação de um grande pólo sócio econômico regional, coexistem áreas de habitação de alta classe, bairros de classe média e concentrações de habitações populares-conhecidas por "favelas", geralmente situadas em áreas não regulamentadas e de risco. Em 1998 foram cadastrados 5.000 domicílios em “áreas de favelas”.

Nas pesquisas realizadas pelo IBGE, em 2000, foram identificadas aproximadamente 1.900 famílias, no município, que utilizam água de poço ou nascente, e outras, que não são abastecidas pela rede geral. Aproximadamente 300 famílias não possuem banheiro ou sanitário nas residências; e em torno de 1.100 domicílios não têm seu lixo coletado, dando outro destino ao mesmo. São índices importantes que não podem ser desconsiderados.

Grande parte dessas famílias, que convivem em situação de extrema miséria ou de pobreza, abandonaram o campo com a expectativa da busca de uma “vida melhor”, entretanto, muitos não conseguem alcançar nem os chamados mínimos sociais para a sua sobrevivência.

⁸⁷ BEVILACQUA, Viviane. **População de São José cresceu 300%**. Diário Catarinense. 8/10/2003. p. 23

Unindo-se às famílias que aqui já se encontravam e que enfrentam dificuldades semelhantes, existe uma parcela significativa da população josefense que necessita de apoio e atenção das políticas públicas sociais.

Acompanhando o desenvolvimento do município, a estrutura governamental foi se ampliando. Em 17 de abril de 1985, através da Lei Municipal nº 1599, foi criada a Secretaria Municipal de Saúde e Assistência Social.

As políticas de atenção e atendimento à criança e ao adolescente tiveram seu marco inicial no ano de 1991, quando a Lei nº 2.262, que dispõe sobre a Política Municipal de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras prioridades, foi sancionada.

Em 1994, a Lei nº 2.611 cria o Conselho Tutelar no município de São José, em cumprimento ao artigo 132 do Estatuto da Criança e do Adolescente. A criação deste órgão configurou-se como um avanço para legitimar e garantir os direitos das crianças e adolescentes residentes no município.

Desde então se efetivaram várias ações que visam garantir o estabelecido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente no município de São José.

Em 14 de março de 1995, com a Lei Municipal nº 2749, foi desmembrada a Secretaria de Saúde da de Assistência Social, dando origem à Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Social, cujo objetivo era coordenar as ações municipais na execução da assistência prestada à população em geral.

Com a instalação de um novo Governo Municipal, em 01 de janeiro de 1997, a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Social é então novamente desmembrada, por ato legal e recebeu a denominação de Secretaria do Desenvolvimento Social, sendo que todos os assuntos referentes à Habitação passaram a ser encaminhados para a Secretaria da Receita Municipal.

Cientes de que muito ainda deveria ser realizado para atender às crianças e adolescentes do município lesados em seus direitos constitucionais, por ação ou omissão da família, da sociedade e do Poder Público, em setembro de 1997, a Prefeitura Municipal de São José assumiu a responsabilidade, junto à Secretaria Municipal do Desenvolvimento Social, de desenvolver políticas públicas ligadas à área da criança e do adolescente, objetivando o seu crescimento intelectual e social e o resgate da sua cidadania. Tal proposta deu origem ao Projeto Criança SIM (Sistema Integrado Municipal). O Projeto Criança SIM conta com o apoio dos Programas da Secretaria do Desenvolvimento Social e Programas específicos para atendimento às suas demandas (Abrigo, Família Substituta, Orientação e Apoio Sócio-Familiar, Auxílio Alimentação).

Em 1998, dando prosseguimento à operacionalização do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, implantou-se dois programas sócio-educativos: Programas Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviço à Comunidade (PSC); e em 2000, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

Em setembro de 2001, cumprindo a meta definida no Plano de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil – PEVES, o Ministério da Previdência e Assistência Social, em parceria com municípios contemplados, inclusive São José, implantou o Programa Sentinela. A partir de maio de 2002, devido à grande demanda, o referido Programa deu lugar ao Centro de Referência Sentinela, numa proposta de atendimento especializado de grande porte, com equipe de trabalho capaz de atender, em regime de 24 horas, 80 crianças/adolescentes por mês.

Sentindo-se a necessidade de ampliar as ações integradas entre os Programas, no que se refere ao aspecto da multidisciplinariedade e enfocando o atendimento à família em sua totalidade, o Executivo Municipal, em 14 de dezembro de 2001, criou o Centro Integrado de Atendimento à Criança, ao Adolescente e à Família - “Cidade da Criança”, que está

funcionando dentro das instalações da Secretaria Municipal do Desenvolvimento Social, da qual faz parte. Sua missão é garantir integralmente a toda criança, adolescente e família, do município de São José, seus direitos de cidadania.

Na nova estrutura, alguns Programas do Projeto Criança SIM tiveram continuidade, assim como foram implementados novos Programas de forma a atender à demanda crescente que se apresentava à Secretaria Municipal do Desenvolvimento Social acrescida pelos encaminhamentos realizados pelo Conselho Tutelar. Neste contexto, o elenco de programas oferecidos a partir de 2001, assim se configura:

- Programa Abrigo/Família Substituta/Apadrinhamento Afetivo
- Programa Liberdade Assistida/Prestação de Serviços à Comunidade
- **Programa de Erradicação do Trabalho Infantil**
- Programa Família Cidadã
- Programa Anjos de Rua
- Programa Apoio Sócio Educativo em Meio Aberto
- Centro de Referência Sentinela
- Centro Educacional Municipal Cidade da Criança

A Secretaria de Desenvolvimento Social do município de São José, atualmente, está dividida por departamentos de atendimento, que se distribuem nos seguintes espaços: Departamento de Serviço Social, Departamento de Mobilização Comunitária, Departamento da Terceira Idade, Setor administrativo e Centro Integrado de Atendimento à Criança, ao Adolescente e à Família –CIACAF.

A demanda atendida no município é crescente à medida que se amplia a questão social e se implementam novos programas. O CIACAF atende, atualmente, três mil crianças e adolescentes, aproximadamente, pertencentes aos diversos programas sociais que o compõe.

Os usuários do Centro Integrado de Atendimento à Criança ao Adolescente e à Família são crianças e adolescentes de 0 a 18 anos, excepcionalmente até 21anos, e suas famílias, que se encontram com seus direitos fundamentais violados.

Os recursos financeiros para a manutenção do CIACAF provêm do orçamento municipal, dos convênios estaduais e federais e dos seguintes fundos municipais:

- FMAS - Fundo Municipal de Assistência Social;
- FIA - Fundo da Infância e Adolescência;
- FUNDEF – Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental.

Todos os programas implantados no CIACAF surgem dentro de uma perspectiva de efetivação dos direitos legalmente instituídos e que são negados às famílias em situação de vulnerabilidade social.

Dentre os diversos programas, interessa no momento focalizar o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil do município que se constitui no lócus deste estudo.

3.2 O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil no município de São José

A precariedade e incerteza vivida por famílias pobres com relação à renda motivam muitas crianças e adolescentes a contribuírem para o orçamento familiar, quando não, no próprio sustento. O trabalho precoce ocorre por meio de ocupações pouco qualificadas, com baixa remuneração, longas jornadas diárias que impossibilitam a conciliação da atividade com o estudo, revelando-se um das principais causas do atraso escolar ou da própria evasão da escola.

Segundo dados da OIT (Organização Internacional do Trabalho) ⁸⁸, as estimativas globais situam que, atualmente, aproximadamente 246 milhões de crianças e adolescentes, de 5 a 17 anos de idade, encontram-se em situação de trabalho infantil, sendo que, destes, 179 milhões (72,7%) correm perigo no trabalho, sobretudo em obras, e 8,4 milhões desenvolvem as consideradas piores e intoleráveis formas de trabalho, que incluem a escravidão, prostituição e recrutamento forçado para uso em conflito armado.

No Brasil, este fenômeno foi constituído historicamente, estando enraizado na própria cultura, principalmente nas zonas rurais. O trabalho infantil é um fenômeno multicausal, não se limitando apenas à situação de pobreza e exclusão social em que vivem as famílias, embora este seja um dos fatores predominantes e determinantes para sua inserção ao mercado de trabalho. A utilização de crianças e adolescentes como fonte de renda, passa a ser concebida por muitos pesquisadores como *estratégias de sobrevivência*, sendo que as famílias a estabelecem no intuito de que as crianças contribuam para o orçamento familiar e muitas vezes são consideradas a única fonte de renda da família.

São José não difere desta realidade, especialmente por ser considerada uma cidade metropolitana, também possuindo muitas crianças e adolescentes que se encontravam e ainda se encontram em situação de trabalho precoce.

No intuito de atender esta demanda, o município de São José, no ano de 2000, em parceria com a Secretaria de Estado da Família implantou o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, conforme citado anteriormente.

No ano de 2000, o Programa iniciou suas ações com 90 famílias e 208 crianças e adolescentes. Em estudo realizado⁸⁹ com as primeiras famílias a serem beneficiadas pelo PETI, constatou-se que as atividades exercidas pelas crianças e adolescentes eram diversas, como se demonstra na tabela a seguir:

⁸⁸ Dados publicados no Jornal a Folha de São Paulo, em 07/05/2002

⁸⁹ SANTOS, Rúbia dos. **O trabalho Infantil: uma realidade que não pode ser analisada fora do contexto familiar**. Trabalho de Conclusão de Curso. 2000.

Atividades	Quantidade de crianças e/ou adolescentes
Coletor de latas	33 (trinta e três)
Vendedor ambulante (balas, picolés, pás, doces, amendoim, bebidas alcoólicas).	31 (trinta e um)
Descarregador, pedreiro, carpinteiro	22 (vinte e dois)
Pedinte	16 (dezesseis)
Babá	11 (onze)
Coletor de papelão	08 (oito)
Cuidador de carros (estacionamentos)	08 (oito)
Engraxate	07 (sete)
Faxineira	05 (cinco)
Servente de pedreiro	05 (cinco)
Carroceiro	03 (três)
Prostituição (exploração sexual infanto-juvenil)	02 (dois)
Selecionador de lixo (lixão)	01 (um)
Cuidador de idosos	01 (um)
Outros	55 (cinquenta e cinco)
Total	208

No início de sua implantação, no município de São José, o programa atendeu 208 crianças e adolescentes inseridos em 90 famílias que recebiam a Bolsa Criança Cidadã. Devido à constatação de um alto índice de crianças e adolescentes envolvidos em situação de trabalho infantil no município, que não haviam sido contempladas com as primeiras bolsas, optou-se por uma ampliação de metas no ano de 2001, com mais 190 bolsas, somando-se um total de 398 crianças e adolescentes e 172 famílias inseridas no programa.

Em 2002, novamente sentiu-se a necessidade de ampliação de metas havendo um acréscimo de mais 150 bolsas, passando o programa a atender 548 crianças e adolescentes de 236 famílias. Desta forma, pode-se constatar o quadro evolutivo do programa:

Ano	N° de Crianças e Adolescentes atendidos	N° de Famílias beneficiárias	Custo total em Bolsas
2000	208	90	R\$ 8.320,00
2001	398	172	R\$ 15.920,00
2002	548	236	R\$ 21.920,00

Em 2003, o município não solicitou nova ampliação de metas, devido aos limites institucionais, principalmente no que concerne ao espaço físico que deve ser disponibilizado para a realização da Jornada Ampliada.

Não existem dados que dimensionem o trabalho infantil no município para que se possa analisar a sua abrangência. No entanto, existe uma demanda reprimida no programa que atualmente situa-se em cento e setenta famílias (170), equivalendo a 350 crianças e adolescentes que aguardam vaga para inserção.

O Programa, no município de São José, desenvolve seu processo de trabalho mediante:

- Ações sócio-educativas que são oferecidas às crianças e adolescentes através da realização de Jornada Ampliada e a parceria com as escolas municipais; acompanhamento às famílias, mediante a viabilização de ações sócio-educativas, em que são realizadas reuniões, palestras encontros de, grupos terapêuticos e educativos;

- Ações sócio-assistenciais, que se efetivam em atendimentos em plantões do Serviço Social, atendimentos psicológicos, bem como projetos de geração de emprego e renda.

A Jornada Ampliada é realizada no programa Apoio Sócio-Educativo em Meio Aberto –ASEMA, que atende a todas as crianças e adolescentes dos programas que compõem o Centro Integrado de Atendimento a Criança, ao Adolescente e à Família, como os programas de Liberdade Assistida e Prestação de Serviço à Comunidade, Programa Abrigo, Programa Família Cidadã e PETI.

O ASEMA funciona diariamente, no período matutino e vespertino, oferecendo atividades esportivas como: futebol, vôlei, tênis, basquete, natação, capoeira e dança. Disponibiliza ainda atividades de artes, computação, reforço escolar, filosofia, música, teatro, boi de mamão, entre outros. Além dos serviços sócio-educativos, as crianças e adolescentes recebem atendimento médico e odontológico.

As crianças e adolescentes do PETI frequentam as escolas municipais e no horário oposto ao escolar, “constroem o direito ao uso produtivo do tempo” participando de práticas oferecidas. (SILVA, M. 2003).

Para as crianças que possuem distorção série/idade, foi implantado, no CIACAF, um Centro Educacional Cidade da Criança, que possui classes de aceleração de 1ª a 5ª série do ensino fundamental.

3.3 – Procedimentos metodológicos

3.3.1 Tipo de pesquisa

A falta de conhecimento sobre a realidade das famílias atendidas pelas políticas sociais é um dos grandes fatores que ocasionam um distanciamento entre o ideal e o real. A necessidade de pesquisas empíricas que comprovem tal realidade possibilita às instituições a elaboração de planos, programas e projetos mais condizentes com a real necessidade da população atendida.

Caracterizou-se a presente pesquisa por sua natureza descritiva-exploratória. De acordo com Tripodi (1981) os estudos descritivos “têm como função primordial a descrição exata de características quantitativas de populações, organizações ou outras coletividades selecionadas”. Acrescenta ainda, que estes estudos geralmente empregam métodos de amostragem para alegar caráter representativo e contêm um grande número de variáveis. Gil (1994), nesta mesma linha, ressalta que estas pesquisas têm como objetivo a descrição de características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis. Afirma, ainda, que dentre as pesquisas descritivas destacam-se aquelas que possuem o objetivo de estudar as características de determinado grupo.

Já a natureza exploratória tem como objetivo principal desenvolver idéias e hipóteses. Tripodi (1981) destaca que a estratégia lógica de estudos exploratórios “consiste em fornecer um quadro de referência que possa facilitar o processo de dedução de questões pertinentes na investigação de um fenômeno”.(TRIPODI, 1981,p.61) Os estudos exploratórios têm como principal objetivo o desenvolvimento, esclarecimento, ou mudança de conceito e idéias a fim de fornecer hipóteses para pesquisas mais estruturadas.

A presente pesquisa buscou obter dados confiáveis sobre as condições de vida das famílias atendidas no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil de São José, afim de que, novas políticas, bem como, novas formas de intervenção possam ser formuladas no intuito de oferecer respostas às situações visualizadas.

Portanto, este estudo explicita sua natureza descritiva no momento em que descreve as famílias beneficiárias em seus aspectos sócio-demográficos, sócio-culturais e mapeia as suas vulnerabilidades relacionando algumas dessas variáveis entre si de forma a obter uma melhor compreensão da situação que se apresenta.

Sua natureza exploratória evidencia-se quando busca detectar questões sociais que possam se originar da associação entre as características das famílias e as vulnerabilidades. O caráter exploratório permite, ainda, a reflexão sobre os impactos e vazios das políticas e o desenvolvimento de idéias que sinalizem para alterações e articulações possíveis.

3.3.2 Objetivos da pesquisa

3.3.2.1 Geral

A pesquisa busca caracterizar o perfil sócio-demográfico e sócio-cultural das famílias inseridas no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil do município de São José e mapear suas vulnerabilidades objetivando subsidiar políticas em resposta às questões detectadas.

3.3.2.2 Específicos

- Conhecer as características sócio-demográficas de todos os membros das famílias em relação à etnia, estado conjugal, tamanho da família, local de nascimento, idades e tempo de residência no município;
- Conhecer as características sócio-culturais das famílias em suas três dimensões: condições de habitabilidade, qualificação escolar e relações com o trabalho;
- Identificar a incidência de doenças crônicas ou outras formas de vulnerabilidades nas famílias, que impeçam a inserção dos membros adultos no mercado de trabalho;
- Relacionar as características sócio-demográficas, sócio-culturais e vulnerabilidades profissionais e determinar sua incidência;
- Verificar se a associação entre as características sócio-demográficas, sócio-culturais e vulnerabilidades profissionais aumentam ou diminuem as possibilidades da família prescindir (emancipar-se) do programa;
- Verificar quais questões sociais se originam da relação entre as características sócio-demográficas, sócio-culturais e vulnerabilidades profissionais;
- Verificar a possibilidade de unificar os perfis familiares em agrupamentos;

3.3.3 Perguntas de pesquisa:

Para auxiliar a responder a questão de pesquisa formulou-se as seguintes perguntas:

- Que características possuem as famílias atendidas pelo PETI no município de São José que as qualificam como beneficiárias?

- Que tipo de vulnerabilidades podem estar agravando ainda mais a situação das famílias beneficiárias?
- Que possibilidades têm as famílias beneficiárias de prescindir do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil no município de São José?

3.3.4 Definição dos termos

No contexto do presente estudo, os termos aqui incluídos tiveram conotação específica, como segue:

Analfabeto funcional: pessoa que possui menos de quatro anos de estudo.

Cônjuge: pessoa que vive em união conjugal com a pessoa responsável, independente do vínculo matrimonial.

Defasagem série/idade: pessoas que freqüentam uma determinada série escolar com idade superior àquela pedagogicamente recomendada para a referida série.

Domicílio: refere-se às edificações que contenham paredes e teto de qualquer material, destinadas à moradia de pessoas⁹⁰.

Etnia: característica de cor ou raça declarada pelas pessoas com base nas seguintes opções: branca, negra (preta) parda (mulata, mestiça), amarela (japonês), indígena.

Família: grupos de pessoas com ou sem parentesco entre os membros, que residem em um mesmo domicílio. Nesta pesquisa foram considerados dois tipos de estruturas e composições familiares:

- Monoparentais: Famílias compostas por responsável e demais membros.

⁹⁰ Esta classificação é utilizada pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia) para a realização das PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra a Domicílio).

- **Biparentais:** Famílias compostas por responsável, cônjuge e demais membros.

Migrante: indivíduo que chega a uma nova área administrativa deixando a residência habitual administrativa de origem. Foram considerados migrantes indivíduos que residem no município a até 10 anos.

Responsável: corresponde, nos domicílios particulares, à pessoa definida como responsável pela unidade domiciliar ou que assim for considerada pelos demais moradores;

3.3.5 Definição operacional das variáveis

No contexto do presente estudo, adotou-se as seguintes definições operacionais:

- **Características Sócio-demográficas:** incluiu dados relativos à idade de todos os membros da família como etnia, estado civil, tamanho da família, local de nascimento, tempo de residência no município;

- **Características Sócio-culturais:** compreendem três aspectos:

- 1) **Condições de habitabilidade:** incluiu as características do domicílio e sua situação: próprio, alugado, cedido, invadido, financiado, outra; tipo: casa, apartamento, cômodos, n.º de cômodos; tipo de construção: tijolo/alvenaria, madeira, material aproveitado, outro; tipo de abastecimento de água: rede pública, poço/nascente, outro; tipo de iluminação: relógio próprio, sem relógio, relógio comunitário, lampião, vela, outro; escoamento sanitário: rede pública, fossa rudimentar, vala, céu aberto, outro; destino do lixo no domicílio: coletado, queimado, enterrado, céu aberto, outro.

- 2) **Qualificação escolar:** incluiu dados que especificam o analfabetismo, grau de instrução e situação escolar atual (freqüentam ou não a escola);

3) Relações com o trabalho: incluiu a situação de todos os membros da família, em relação ao mercado de trabalho, tais como: assalariado com carteira de trabalho, assalariado sem carteira, autônomo sem previdência social, aposentado/pensionista, sem trabalho, outra;

Além destas alternativas, foram considerados os seguintes itens: ocupação, remuneração, renda de aposentadoria, renda de seguro desemprego, renda por pensão alimentícia.

- **Vulnerabilidades:** foram consideradas vulnerabilidades as doenças de tratamento prolongado, a dependência química e as necessidades especiais. Entre estas últimas, incluíram-se a cegueira, mudez, surdez e outras limitações físicas e mentais que pudessem impedir seus portadores de trabalhar ou que exigem cuidados de outras pessoas.

3.4 Universo da pesquisa

Para que não houvesse dúvida quanto à representatividade da realidade estudada, decidiu-se não trabalhar por amostragem. Esta decisão metodológica significou a inclusão dos cadastros das 236 famílias, totalizando 1404 pessoas.

3.5 Dados da pesquisa

3.5.1 Tipos de dados

Os dados empíricos utilizados no presente estudo tiveram como fonte principal o CAD-Único do Governo Federal. Para complementar estes dados foram utilizados dados qualitativos do levantamento complementar ao cadastro.

Para obter informações a respeito das características familiares utilizou-se como fonte de dados o Cadastro Único do Governo Federal – CAD-Único, que passou por um processo até constituir a base de dados definitiva e este processo será detalhado a seguir.

Por exigência do Governo Federal o Cadastro Único - CAD-Único foi implantado a nível nacional em todos os programas de transferência de benefícios monetários. Através deste cadastramento, realizado em parceria com a Caixa Econômica, as famílias recebem o benefício mediante um cartão magnético, o qual fica sob responsabilidade do membro da família que ela própria institui.

Desta forma, o município de São José procedeu à realização do cadastramento das famílias inseridas no PETI no período de Julho a Dezembro de 2002. No ano de 2003 foram atualizados os dados para que as informações fossem precisas. O preenchimento foi realizado pelos técnicos pertencentes ao programa, psicólogos e assistentes sociais. Este cadastro é composto de duas partes: a) *domicílio*, uma página de levantamento sócio-econômico detalhado; b) *componentes*, duas páginas, com levantamentos sócio-demográficos e culturais de cada indivíduo que compõe o domicílio.

A equipe do PETI no referido período era composta por duas assistentes sociais e duas psicólogas. Várias reuniões foram efetuadas para definir o cadastro que seria preenchido, afim de que os dados fossem também aproveitados para pesquisas que dessem subsídios ao trabalho. Decidiu-se que ao cadastro seria anexada uma ficha de levantamento complementar

composta por dados qualitativos, que complementariam os quantitativos do CAD-Único, a fim de se obter informações que identificassem outras questões sociais que seria importante coletar. Com este intuito foi elaborada uma ficha composta pelos seguintes dados: ponto de referência da residência, nº de identificação familiar, aspectos emocionais atuais (tristeza, angústia), lazer e qualidade de vida (participa de algum grupo comunitário, atividades de lazer durante a semana e final de semana), dependência química (álcool, maconha, cocaína, crack, injetáveis, outras drogas), doenças na família (crônicas), nutrição (casos de desnutrição na família, como está a alimentação em casa), higiene bucal (hábito de escovar os dentes dos membros da família) e realização de trabalho informal (atividade e remuneração dos membros).

Quando o levantamento complementar ao cadastro foi elaborado e o programa recebeu do governo via correio, os cadastros (CAD-Único), os quais possuem numeração específica para cada domicílio, deu-se início o processo de cadastramento. Como o governo estipulou um prazo máximo até o mês de Setembro do ano em curso para o envio dos dados através do programa de computador (via internet) iniciou-se o agendamento de horários para o preenchimento dos cadastros mediante entrevista.

O PETI do município de São José atendia, neste período, 236 famílias, que foram chamadas mediante comunicação escrita enviada por intermédio de seus filhos que freqüentam a Jornada Ampliada diariamente na Cidade da Criança. Nesse comunicado, além da solicitação de comparecimento, foram solicitados vários documentos como: documentos pessoais do responsável pela família, comprovantes de renda e residência, certidões de casamento e de nascimento de todos os filhos, comprovantes de freqüência escolar de todos os membros com idade de 07 à 16 anos de idade.

Cada cadastro levou, em média, uma hora para ser preenchido, devido ao número de informações, o número de indivíduos por domicílio e a necessidade de verificar a documentação.

Um grande problema encontrado foi que várias pessoas, principalmente crianças abaixo de seis anos de idade, ainda não possuíam documentação e outros a haviam perdido. Para superar esta dificuldade realizou-se uma verdadeira corrida aos cartórios e os técnicos que efetuaram o cadastro ainda tiveram que viabilizar as segundas vias de documentos que, na maioria das vezes, eram de outros municípios, devido ao fato de a maioria das famílias ser composta por pessoas originárias de outros municípios.

Estes fatores atrelados aos limites de tempo acabaram atrasando o envio dos cadastros, os quais foram remetidos somente no mês de dezembro do referido ano. Além de aplicar os questionários, a equipe também digitou 60% deles. Posteriormente, contou-se com o auxílio de um técnico em digitação que se encarregou de enviá-los à Caixa Econômica Federal.

Enfatiza-se que apesar dos esforços da equipe, este banco de dados enviado à Caixa Econômica não tem nenhum outro aplicativo, ou seja, não pode ser utilizado para outros fins porque o acesso é restrito a essa agência.

Portanto, a idéia inicial da equipe de utilizar estes dados para a pesquisa não se tornou viável, a não ser mediante constituição de uma nova base de dados que possibilitasse sua utilização como fonte de informações necessárias as ações e planejamentos do programa. Foi a tarefa que coube à pesquisadora e demandou 07 meses de trabalho, pois estendeu-se de janeiro a agosto de 2003. Portanto, por ter a pesquisadora participado da realização dos cadastros, os dados coletados para a pesquisa constituíram-se em primários.

3.5.2 O processo de utilização dos dados empíricos do CAD-Único

Devido ao fato de que alguns campos componentes do CAD-Único não exigiam preenchimento obrigatório, não foi possível a utilização de todos os dados. Os informes qualitativos obtidos no levantamento complementar ao cadastro, apenas os referentes à dependência química e doenças crônicas foram selecionados.

Os dados componentes do CAD-Único somados aos qualitativos acima referidos foram digitados no programa de computador excel e processados pelo programa “Pacote Estatístico em Ciências Sociais” (SPSS versão 11.5), para que fossem obtidos de forma precisa. Ressalta-se que todo o trabalho de digitação e transformação dos qualitativos em quantitativos foi efetuado pela pesquisadora, devido ao fato de os técnicos em digitação não se disponibilizaram a analisar cadastro por cadastro.

Em razão do fluxo de entrada e saídas das famílias no programa, de acordo com os critérios de permanência, procurou-se estipular um mês específico para a realização do levantamento, optando-se pelo mês de junho de 2003, afim de que houvesse tempo hábil para a posterior análise. Nesse mês o programa contava com 236 famílias cadastradas as quais se tornaram o universo da pesquisa. A digitação dos cadastros foi realizada pela pesquisadora no período de janeiro a agosto de 2003.

3.5.3 Tratamento dos dados

O processamento dos dados coletados foi realizado mediante a utilização do Programa de computador, Pacote Estatístico em Ciências Sociais (SPSS).

As questões abertas, oriundas do cadastramento foram classificadas em categorias e codificadas pela pesquisadora.

Para o tratamento estatístico foram utilizados os métodos descritivos (frequência e porcentagem) e, ainda, o cruzamento das variáveis.

3.5.4 Delimitação da pesquisa:

Com relação à sua abrangência o presente estudo foi realizado com 236 famílias, que representam o universo total de famílias beneficiárias do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil do município de São José em 2003.

3.6 Limitações da pesquisa

Este estudo apresentou as seguintes limitações:

1- O preenchimento do cadastro único foi realizado através de entrevista, conforme citado anteriormente, pelos técnicos do PETI de São José, ou seja, por duas assistentes sociais e duas psicólogas podendo haver diferentes interpretações dos dados solicitados, principalmente no que se refere aos obtidos no levantamento complementar ao cadastro.

2- Possível que os entrevistados tenham ocultado dados referentes à dependência química e presença de doenças crônicas como HIV, por temer os julgamentos morais, ou pensar que poderiam ser excluídos do programa.

3- De acordo com os critérios do programa, existem desligamentos e inclusões de novas famílias gerando um fluxo de beneficiários que não altera o número total. Esse fluxo varia em torno de duas famílias por mês.

Tais limitações, todavia, não invalidam as contribuições que possam advir deste estudo pioneiro que abrange a totalidade das famílias do PETI São José.

CAPÍTULO 4 – DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Neste capítulo, será apresentada a descrição e análise dos dados obtidos na presente pesquisa, o que permitirá estabelecer a caracterização das famílias beneficiárias do PETI nos aspectos pretendidos. O processo descritivo e analítico segue a seguinte ordem: 1) Caracterização das famílias: características sócio-demográficas e características sócio-culturais. 2) Características das crianças e adolescentes; 3) Mapeamento das vulnerabilidades das famílias e 4) Perfis das famílias beneficiárias.

4.1 Caracterização das famílias

4.1.1 Características Sócio-demográficas

As características sócio-demográficas incluem dados relativos aos tipos de famílias, a predominância destes tipos, a idade e tamanho das famílias e sua procedência.

4.1.1.1 Tipo de organização familiar

O tipo de organização familiar predominante entre as famílias beneficiárias do PETI é a biparental com uma predominância de 66,5% conforme ilustra a tabela 1.

Tabela 1 - Tipo de organização familiar

Famílias	Estado civil					Total	Percentual
	Solteiro	Casado	Divorciado	Separado	Viúvo		
Biparentais	3	153		1		157	66,5
Monoparentais	31	4	5	27	12	79	33,5
Total	34	157	5	28	12	236	100,0

Com relação à situação civil dos responsáveis das famílias biparentais, constata-se que predominam as pessoas casadas⁹¹, baixa incidência de solteiros e apenas um separado.

As famílias monoparentais representam 33% do total e são formadas por pessoas solteiras, separadas, viúvas e divorciadas. Quatro famílias definem-se como casadas, mesmo sendo monoparentais.

Tabela 2 - Sexo dos responsáveis

Sexo	Número	Percentual
Masculino	40	20,3%
Feminino	196	79,7%

Em relação ao sexo dos responsáveis, observa-se que o número de mulheres responsáveis pelos domicílios situa-se muito próximo a 80%.

Tabela 3- Tipo de organização familiar de acordo com o sexo

Tipo	Sexo	Total
------	------	-------

⁹¹ A incidência do número de responsáveis casados deve-se ao fato de que no momento do preenchimento do CAD-Único foram considerados “casados” pessoas que vivessem unidas por mais de dois anos, independente da situação civil. Neste sentido, muitas famílias são recompostas, dado este que não foi possível extrair do questionário.

	Masculino	Feminino	
Biparentais	34	123	157
Monoparentais	6	73	79
Total	40	196	236

Quanto ao tipo de organização familiar de acordo com o sexo, constata-se, na tabela 3, que das 79 famílias monoparentais, 73 são chefiadas por mulheres. De acordo com IBGE/2000, nas últimas décadas, o que chamou mais a atenção quanto à mudança nos padrões de organização da família brasileira foi o crescimento relativo das famílias cujas pessoas de referência são mulheres e a redução do número de componentes do núcleo familiar.

A PNAD/2001 (Pesquisa Nacional por Amostra a Domicílio) estimou cerca de 13,8 milhões de arranjos familiares⁹² em que a mulher era a pessoa de referência (27,3% das 50,4 milhões de famílias). O aumento da responsabilidade feminina pelas famílias pode estar refletindo uma crescente participação da mulher nas decisões de âmbito familiar e no seu sustento.

O crescimento de famílias que possuem mulher na chefia e conjuge pode estar associado ao entendimento mais amplo de pessoa referência, sendo esta a responsável por todos os membros. No PETI, as mulheres desempenham esse papel servindo de referência entre o programa e a família. É a mulher que busca orientações e benefícios quando necessário, recebe o dinheiro da bolsa Criança Cidadã, participa das reuniões sócio-educativas e se responsabiliza pela educação das crianças e adolescentes.

Percebe-se que este processo de inserção das mulheres no espaço público, antes destinado ao homem, consiste em um processo de alteração da compreensão dos papéis socialmente reservados à condição feminina.

⁹² Equivalente ao conceito de família, que denota a forma de organização de seus membros.

4.1.1.2 Idade média das famílias

Constata-se que a média de idade para os responsáveis homens é 43,0 enquanto para as mulheres é de 38,7.

A idade dos homens apresenta variação entre 23 a 65 anos, havendo uma predominância de 72,5% na faixa etária de 30 a 49 anos.

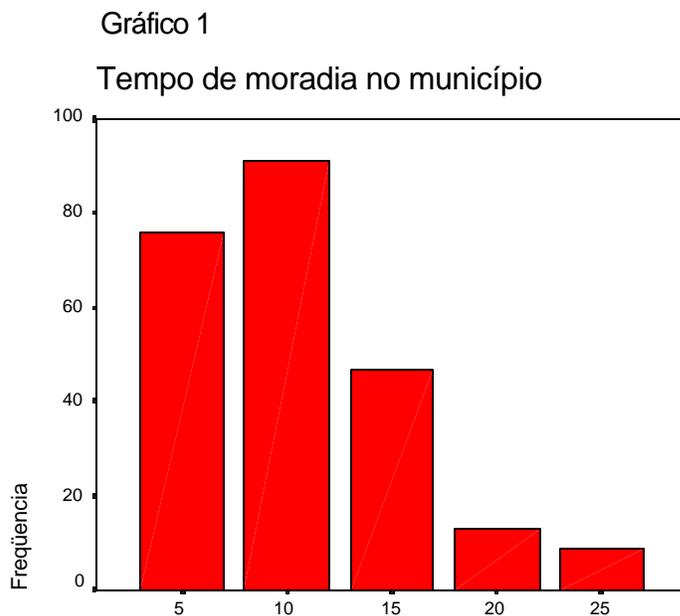
Para as mulheres a variação ficou entre 20 e 56 anos, situando-se a maior incidência, 52,0%, na faixa etária de 32 a 41 anos.

Considerando as médias acima referidas, constata-se que a média de idade dos responsáveis é 39,4 anos de idade, o que as caracteriza como as famílias de meia idade.

4.1.1.3 Tempo de residência no município

O município de São José considerado pólo industrial, está sujeito a forte movimento migratório conforme ilustra o gráfico 1.

A maioria das famílias, 70% reside no município entre 5 a 10 anos, o que retrata a migração que vem se processando em áreas pouco valorizadas e que acaba, por se constituir em bolsões de pobreza.



Esta pesquisa definiu como migrantes famílias que residem há pelo menos 10 anos no município. Nesta condição foram encontradas 91 famílias, enquanto que 76 famílias vivem no município há 5 anos.

4.1.1.4 Procedência das famílias

Quanto à procedência das famílias, ressalta-se que apenas uma é de nacionalidade estrangeira, advinda do Paraguai, as demais possuem nacionalidade brasileira. Na tabela 5 podemos identificar que 84,3% das famílias são do estado de Santa Catarina, o que caracteriza um fluxo migratório interno. Segue-se em importância os estados vizinhos: Paraná e Rio Grande do Sul.

Tabela 4 – Procedência por Estados

Estados	Frequência	Percentual
SC	199	84,3
PR	20	8,5
RS	12	5,1
SP	3	1,3
MG	2	,8
Total	236	100,0

De acordo com a tabela 4, os dados demonstram que 27,1% das famílias são provenientes da capital do Estado, Florianópolis. Se os demais municípios forem agrupados por região teremos uma incidência de 36,1% da Região da Grande Florianópolis, 26,8% da Região Oeste e 6,0% da região Serrana.

Constata-se que 93,2% das famílias pertencentes ao PETI de São José são originárias de outros municípios.

Tabela 5- Procedência por municípios

Municípios	Frequência	Percentual	Municípios	Frequência	Percentual
Águas Frias	1	,4	Ivaiporã	1	,4
Águas Mornas	1	,4	Joaçaba	5	2,1
Alfredo Wagner	5	2,1	Joinville	2	,8
Anita Garibaldi	1	,4	Lages	10	4,2
Anitápolis	1	,4	Laguna	3	1,3
Araranguá	1	,4	Lauro Muller	1	,4
Barra do Chapéu	1	,4	Maravilha	4	1,7
Barracão	1	,4	Modelo	1	,4
Belo Horizonte	1	,4	Mondai	1	,4
Biguaçu	4	1,7	Mumucum	1	,4
Bom Retiro	4	1,7	Natura	1	,4
Brusque	1	,4	Nilópolis	1	,4
Caçapava do Sul	1	,4	Nonoaí	1	,4
Campo Belo do Sul	2	,8	Paraíso	1	,4
Campo Erê	3	1,3	Paranaguá	1	,4
Campos Novos	1	,4	Pinhalzinho	1	,4
Capinzal	2	,8	Pirangá	1	,4
Caxias do Sul	1	,4	Ponte Serrada	3	1,3
Cerro Negro	1	,4	Porecatu	1	,4
Chapecó	14	5,9	R. Queimado	1	,4
Chopinzinho	2	,8	Rio Bonito	1	,4

Cianorte	1	,4	Rio Grande	1	,4
Clevalândia	1	,4	Rodeio Bonito	1	,4
Concórdia	1	,4	Romelândia	1	,4
Coronel Freitas	1	,4	Santo Amaro da Imperatriz	1	,4
Correia Pinto	1	,4	São F. Beltrão	1	,4
Criciúma	2	,8	São Joaquim	2	,8
Cruzeiro do Iguaçu	1	,4	São José	16	6,8
Cunhã Porá	1	,4	São José do Cedro	3	1,3
Curitiba	7	3,0	São Lourenço do Oeste	1	,4
Curitibanos	1	,4	São Miguel do Oeste	1	,4
Dionísio Cerqueira	3	1,3	São Paulo	2	,8
Ercival Grande	1	,4	Sombrio	1	,4
Faxinal dos Guedes	1	,4	Taió	1	,4
Florianópolis	64	27,1	Tomazina	1	,4
Francisco Beltrão	1	,4	Trombudo Central	1	,4
Garopaba	1	,4	Tubarão	2	,8
Goioxim	1	,4	Tupancireta	1	,4
Governador Celso Ramos	1	,4	Urubici	4	1,7
Guarapuava	2	,8	Vicente Dutra	1	,4
Herval d' oeste	1	,4	Videira	2	,8
Imarú	2	,8	Xanxerê	1	,4
Iraí	2	,8	Xaxim	2	,8
Ituporanga	1	,4	Total	236	100,0

O crescimento urbano acelerado do município de São José não ocorreu como um fato isolado; ele está atrelado à explosão urbana de Florianópolis a partir da década de 1960. A construção da BR-101 e de outros caminhos ligados ao planalto, norte, sul e oeste de Santa Catarina e outros estados brasileiros; a criação da Universidade Federal de Santa Catarina e as campanhas de divulgação da cidade de Florianópolis, como um grande pólo turístico, fizeram com que houvesse uma grande procura por imóveis.

De acordo com FARIAS (2001.p 112) a construção civil e o desenvolvimento de novas atividades gerou o aumento da oferta de empregos, atraindo um volume cada vez maior de migrantes, que vieram em busca de trabalho, lazer e oportunidades para investimentos.

No segundo momento, a partir de 1980, com a crise no campo e a propaganda da possibilidade de emprego e das belezas da região, vieram para São José “os Serranos”, tanto da região de Lages como do oeste e meio oeste catarinense. Simultaneamente houve um

elevado número de migrantes dos estados do Paraná, Rio Grande do Sul e de outros estados do nordeste brasileiro.(FARIAS, 2001)

Atualmente o município é o maior aglomerado urbano de Santa Catarina por metro quadrado de terra, com 1.317 hab/km². Da população de São José, constata-se que mais de 60 % tem raízes fora do território municipal.

4.1.1.5 Localidade onde residem

Com relação às localidades onde residem estas famílias atualmente destacam-se dois bairros com maior incidência, Jardim Zanellato com 68 famílias e o bairro Ipiranga com 33 famílias, representando 28,8% e 13,9%, respectivamente.

O aumento populacional progressivo, acompanhado da expansão econômica centrada em São José, gerou o aparecimento de pequenos núcleos de povoados, os denominados “arraiais”, que acabaram, com o passar do tempo, se transformando em bairros. Dependendo do valor imobiliário dos terrenos e das condições financeiras da população, foram começando a ser habitados os bairros. Aqueles, em localidades distantes do centro da cidade, atualmente Kobrasol têm valor menor, acarretando o aumento da ocorrência de famílias de baixa renda. Dentre estes, situa-se o Zanellato e o bairro Ipiranga.

Estas localidades, são consideradas pela Secretaria de Habitação do município, como “bolsões de pobreza”; no município identificam-se ainda, 15 outros, que em sua maioria estão citados na tabela 6.

Tabela 6 – localidade onde residem

Bairro	Quantidade de famílias	Bairro	Quantidade de famílias
Areias	02	Loteamento B. Vista	01
Barreiros	13	Pedregal	02
Bela Vista I, II e III	08	Potecas	04
Campinas	01	Procasa	09
Catarina II	02	Real Parque	02
Cova da Onça	05	Renata II	02
Dona Adélia	03	Renascer	01
Dona Wanda	15	Roçado	01
Faz. Santo Antônio	08	São Luiz	12
Floresta	01	Serraria	05
Forquilhas	05	Sertão do Imaruim	01
Forquilhinas	01	Solemar	08
Ipiranga	33	Vila Boa Esperança	02
Jardim Zanellato	68	Los Angeles	01
José Nitro	10	Vila Formosa	10
		Total	236

Os bolsões de pobreza organizam-se pela ocupação de áreas públicas ou privadas, onde crescem habitações extremamente precárias, construídas com tábuas velhas ou novas, restos de construções e formam um aglomerado de pequenas casas. Localizadas em geral em terrenos íngremes, sobre barrancos, à beira de córregos, constituem assentamentos habitacionais, socialmente muito desvalorizados, em áreas vedadas pela legislação o que acaba por agravar ainda mais as condições em que vivem estas famílias em situação de pobreza.

4.1.1.5 Etnia das famílias

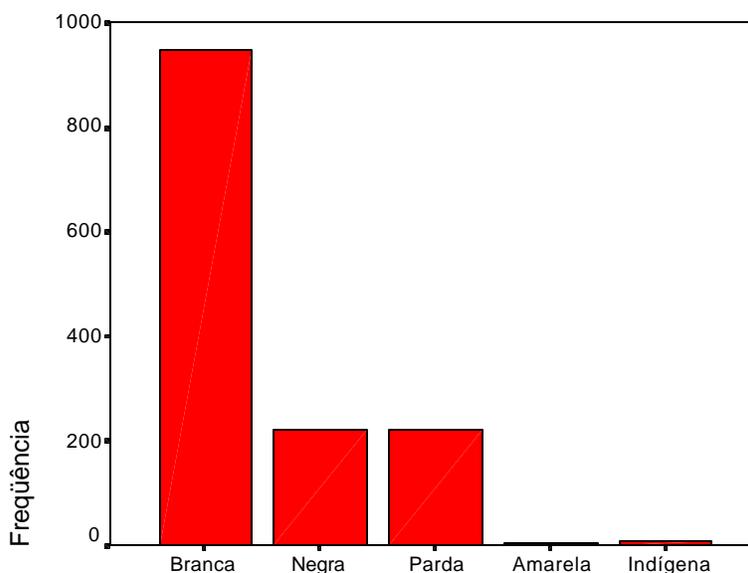
De acordo com dados do IBGE – 2000, o número de pessoas brancas na região sul corresponde a 92,2% da população, caracterizando o estado como, tipicamente, composto por pessoas de cor/raça branca.

Com relação à etnia, foram analisados os dados referentes aos 1404 membros que compõem as famílias beneficiárias, constatando-se no gráfico 2 que 67,5 % das famílias têm

etnia branca. Do restante, os números mais significativos são da etnia negra e parda que somam 31,7%.

Gráfico 2

Etnia das famílias



Demonstram os dados coletados na pesquisa que a composição étnico-cultural do município de São José também é basicamente composta por pessoas brancas. De acordo com FARIAS (2001,p.109) os açorianos, alemães e negros foram os povos que fundaram e estão presentes, até os dias atuais, no município de São José. Como a maioria das famílias beneficiárias do PETI é oriunda de regiões que também apresentam estes traços étnicos, acredita-se que esta composição possa se dar, também, em decorrência destes fatores atrelados às etnias que migraram para o município a partir dos anos 70.

4.1.1.6 Número de pessoas por família

Entre as famílias do PETI, a maior incidência é de famílias compostas por 04 a 07 membros, representando 66,6% do total. No programa, não se constata domicílios unipessoais devido ao fato de que existe a necessidade de haver crianças na faixa etária de 07 a 16 anos, para que a família possa ser beneficiada.

Tabela 7– Quantidade de pessoas por domicílio/família

Quantidade de pessoas	Frequência	Percentual
2	9	3,8
3	22	9,3
4	32	13,6
5	42	17,8
6	45	19,1
7	38	16,1
8	21	8,9
9	9	3,8
10	11	4,7
11	4	1,7
12	1	,4
13	2	,8
Total	236	100,0

A média de moradores por domicílio do PETI é de 5,9 pessoas, acima da média designada pelo IBGE para a região Sul (3,4). Esta elevação deve-se ao fato de as famílias beneficiárias do PETI serem provenientes de localidades consideradas de baixa renda como se constata mais adiante.

4.1.1.7 Quantidade de mulheres grávidas por domicílio

Do total de 236 famílias, identificaram-se 20 mulheres grávidas o que significa que em 8,4% dos domicílios encontram-se mulheres grávidas. Destaca-se que num mesmo domicílio encontram-se duas mulheres grávidas e em outro três. Esse dado é significativo

para se calcular a taxa de natalidade entre as famílias beneficiárias, o que poderá ser feito, oportunamente, com os dados aqui disponibilizados.

Tabela 8- Quantidade de mulheres grávidas por domicílio

Mulheres grávidas	Frequência	Percentual
Nenhuma	219	92,8
Uma	15	6,4
Duas	1	,4
Três	1	,4
Total	236	100,0

4.1.1.8 Quantidade de mães amamentando

Nas 236 famílias, identificaram-se 25 mães amamentando. O fato de possuírem filhos recém-nascidos ou ainda crianças abaixo de 06 anos de idade, torna-se uma grande limitação para o trabalho externo das mães, pois, principalmente nos locais considerados “Bolsões de pobreza”, existe uma grande carência de creches, não tendo as mães local para deixar seus filhos em período integral.

Tabela 9- Quantidade de mães amamentando

Mães amamentando	Frequência	Percentual
Nenhuma	212	89,8
Uma	23	9,7
Duas	1	,5
Total	236	100,0

A partir dos dados apresentados, é possível dizer que mudanças ocorridas com a família tiveram grandes implicações, principalmente no que se refere à configuração familiar. Dentre as quais, pode-se situar as mudanças ocorridas nas relações homem/mulher, em que esta passa a assumir o espaço público, antes reservado somente ao homem.

4.1.2 Características Sócio-culturais

4.1.2.1 Condições de habitabilidade

Os indicadores relativos às características dos domicílios constituem medidas sensíveis da qualidade de vida das populações atendidas. Em particular, o exame das características dos domicílios e de acesso aos serviços básicos de infra-estrutura sanitária (abastecimento de água, escoamento sanitário e coleta de lixo) fornecem indicativos importantes com relação ao bem estar e da saúde de seus moradores.

Tabela 10- Situação do domicílio

Situação	Frequência	Percentual
Próprio	193	81,8
Alugado	22	9,3
Cedido	16	6,8
Invadido	4	1,7
Outra	1	,4
Total	236	100,0

Entre as famílias pesquisadas predomina fortemente o domicílio próprio, seguido do alugado ou cedido. Há apenas 4 domicílios declaradamente invadidos. Este elevado número de famílias com domicílios próprios denota um quadro que representa a realidade das denominadas favelas ou terrenos de baixo valor imobiliário. Neste contexto, as famílias cohabitam em locais muitas vezes proibidos, como área verde, ou área de invasão. O alto custo dos aluguéis torna-se um fator determinante para a construção de pequenas casas as quais não requerem custos mensais.

Tabela 11 – Tipo de domicílio

Tipo	Freqüência	Percentual
Casa	228	96,6
Apartamento	2	,8
Cômodos	1	,4
Outro	4	1,7
Total	235	99,5
Não consta	1	,5
Total	236	100,0

Com relação ao tipo de domicílio, observa-se, pela tabela 13, que dos 236 domicílios, 228 são casas o que equivale a 96,7% do total. As casas são os tipos de domicílio mais comuns nas localidades de baixa renda.

Tabela 12-Tipo de construção

Tipo	Freqüência	Percentual
Madeira	137	58,1
Alvenaria	85	36,0
Outros	10	4,2
Material aproveitado	3	1,3
Adobe	1	,4

Total	236	100,0
--------------	------------	--------------

Quanto ao material utilizado para a sua construção, conforme demonstrado na tabela 14, constata-se que 58,1% dos domicílios são de madeira, enquanto 36 % de alvenaria. Este dado difere do IBGE que revela que 65,8 % das residências são de alvenaria, enquanto 33,3% de madeira. A predominância de casas de madeira decorre do fato de que as famílias têm poucas condições financeiras sendo a madeira o material mais acessível para construção.

Dentro da realidade vivenciada por famílias provenientes dos denominados “bolsões de pobreza” torna-se mais fácil adquirir material para construção e fabricar sua própria moradia do que alugar algum imóvel. Muitas famílias habitam em um só terreno, ocasionando um aglomerado de pequenas casas, muitas delas em áreas de risco, sujeitas a desabamentos.

Tabela 13– Número de cômodos por domicílio

Quantidade	Freqüência	Percentual
1	7	3,0
2	26	11,0
3	47	19,9
4	67	28,4
5	60	25,4
6	20	8,5
7	4	1,7
8	4	1,7
9	1	,4
Total	236	100,0

Com relação ao tamanho dos domicílios identificados na tabela 15, pode-se considerar que, 87,1% dos domicílios possuem até 05 cômodos, podendo ser caracterizados como domicílios pequenos em relação ao número de moradores, que, conforme se verificou anteriormente, chega a aproximadamente 06 pessoas por domicílio. Apenas 03% dos domicílios têm 01 cômodo e 11%, 02.

Ressalta-se que, no decorrer da entrevista realizada com as famílias, percebeu-se uma falta de entendimento quanto à procedência da rede de esgotos, do tipo de abastecimento de água, da coleta de lixo, bem como, com relação ao tipo de iluminação, dificultando a validade destas variáveis. Portanto, optou-se em não considerar os dados levantados, por não representarem a realidade.

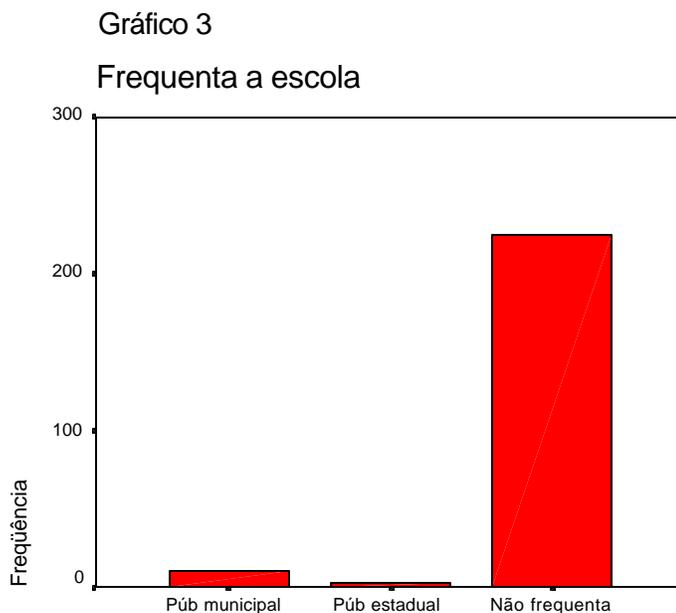
4.1.2.2 Qualificação escolar

A década de 2000 se inicia com um quadro mais favorável para o país. De um modo geral, os indicadores educacionais analisados, a partir das informações do IBGE, confirmam a tendência de queda nas taxas de analfabetismo e, ao mesmo tempo, aumento da escolaridade e de frequência escolar da população. No entanto, permaneceram as desigualdades regionais e aquelas ocasionadas por fatores sócio-econômicos. (IBGE, 2000)

Sabe-se que, embora esteja em declínio, a taxa de analfabetismo no Brasil representa, ainda, uma das maiores taxas da América Latina. O mesmo ocorre com a baixa escolaridade das pessoas adultas, principalmente as que têm menos de quatro anos de estudo sendo consideradas analfabetas funcionais.

Para a análise da qualificação escolar foram utilizados dados das 1404 pessoas componentes das famílias. Os indicadores selecionados para caracterizar a qualificação escolar das famílias beneficiárias foram coletados nas seguintes dimensões: frequenta a escola, grau de instrução e série escolar.

No gráfico 3, analisa-se a qualificação escolar dos responsáveis pelos domicílios e constata-se que destes, 224 não frequentam mais a escola, ou seja, 94,9% já não se qualificam mais.



Com relação ao grau de instrução do responsável pelo domicílio observa-se que 11,4 são analfabetos. Para o IBGE, analfabetos funcionais são as pessoas que possuem menos que quatro anos de estudo. Se somarmos os dois indicativos, teremos 55% dos responsáveis nesta condição.

No Brasil, existem ainda elevadas taxas de pessoas em situação de analfabetismo funcional, chegando a 27,3% da população em 2001. Em Santa Catarina esta taxa é menor ficando em 18%.

Tabela 14 - Grau de instrução - Responsável

Grau de instrução	Frequência	Percentual
Analfabeto	27	11,4
Até 4a. série inc ens fund	103	43,6
Com 4a. série com ens fund	28	11,9
De 5a. à 8a. série inc ens fund	63	26,7
Ensino fund completo	7	3,0
Ensino médio incompleto	1	,4
Ensino médio completo	7	3,0
Total	236	100,0

Mesmo com a melhoria dos indicadores de acesso à educação básica, divulgados nas últimas décadas, os efeitos das políticas implementadas neste processo ainda não são capazes de aumentar significativamente a escolaridade da população como um todo, principalmente no que se refere aos segmentos populacionais mais empobrecidos.

Atrelado, à qualificação escolar encontra-se a qualificação profissional, que não obstante, também não apresenta mudanças significativas, conforme se demonstra a seguir.

4.1.2.3 Qualificação profissional

De acordo com dados do IBGE (2000) os indicadores de trabalho e rendimento, de um modo geral, para esse início de década, não apresentaram mudanças significativas em relação aos anteriores. A tendência de melhora em certos indicativos, como a redução do trabalho infantil e a queda da taxa de desemprego com relação a PNAD de 1999, podem ser considerados fatores otimistas. Contudo, identificam-se desigualdades no mercado de trabalho, o que se constitui em desafio para o desenvolvimento econômico e social do país.

A educação é vista como um importante instrumento para o ingresso da população no mercado de trabalho. Em 2001, a taxa de desemprego para a população sem instrução ou

com até 3 anos de estudo ficou em torno de 5,4%, enquanto na população com mais de 8 anos de escolaridade a taxa foi de 6,4%. O mercado está cada vez mais exigente e quanto maior o grau de instrução, mais a competitividade fica acentuada.

Tabela 15 - Situação no Mercado de trabalho das famílias

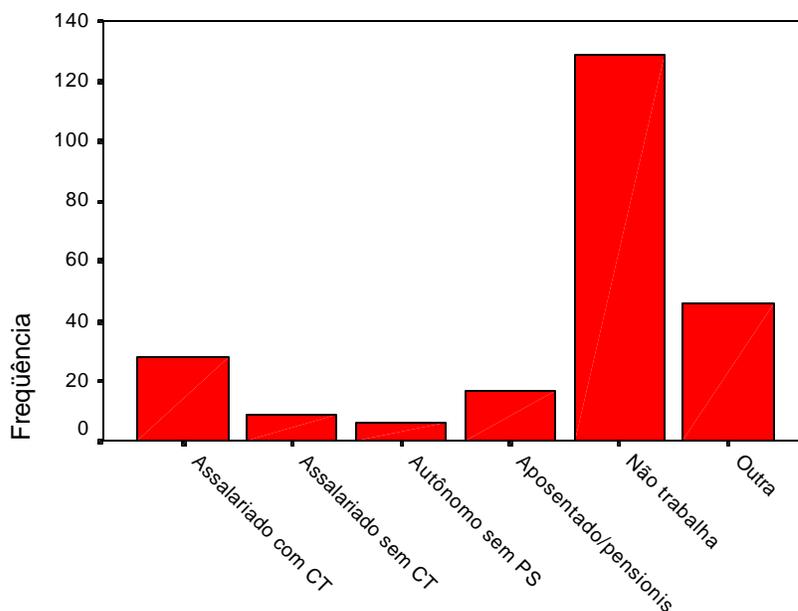
Situação	Frequência	Percentual
Empregador	2	,1
Assalariado com CT	68	4,8
Assalariado sem CT	17	1,2
Autônomo com OS	2	,1
Autônomo sem OS	28	2,0
Aposentado/pensionista	37	2,6
Não trabalha	1122	79,9
Outra	126	9,0
Total	1402	99,9
Não consta	2	,1
Total	1404	100,0

A tabela acima demonstra a situação no mercado de trabalho de todos os membros das famílias incluindo crianças e adolescentes. Constata-se que das 1404 pessoas, 1122 não trabalham (incluindo crianças e adolescentes), ou seja, apenas 280 têm algum tipo de remuneração. Os dados revelam que 37 pessoas recebem aposentadoria/pensão e 68 pessoas possuem carteira assinada. As demais não tem vínculo empregatício e não estão cobertas pelo Seguro Social.

Com relação à situação no mercado de trabalho dos responsáveis, observa-se um quadro que reflete no seu nível de escolaridade. Dos 236 responsáveis, 129 não trabalham, ou seja, dependem da transferência dos benefícios monetários que o programa repassa mensalmente às famílias.

Gráfico 4

Situação mercado de trab. Resp



De acordo com o IBGE (2000) a taxa de contribuição previdenciária da população ocupada é de 45,7% evidenciando que mais da metade da população não tem qualquer cobertura social. Em Santa Catarina, este índice chega a 43,8% sendo um dos estados com menor índice de pessoas que não contribuem. Na Região Nordeste o Percentual chega a 72,3 %.

A partir da análise da situação no mercado de trabalho das famílias do PETI percebe-se que este índice é ainda menor, pois dos 107 responsáveis ocupados apenas 28 possuem carteira assinada, ou seja, apenas 11,9% contribuem para a Previdência Social. Do restante, 25,8% trabalham informalmente. Constata-se também que 17 pessoas são aposentados/pensionistas representando 7,2% do total, conforme gráfico 4.

Dos responsáveis ocupados, as atividades realizadas são diversas e demonstram que as possibilidades de inserção no mercado de trabalho se dão por meio de atividades pouco qualificadas.

Tabela 16 - Ocupação do Responsável

Atividade	Frequência	Percentual	Atividade	Frequência	Percentual
Não consta	131	55,5	Diarista	13	5,5
Vendedor Ambulante	2	,8	Doméstica	20	8,5
Agente Comunitário	1	,4	Jardneiro	1	,4
Aposentado	3	1,3	Marceneiro	1	,4
Auxiliar de Cozinha	3	1,3	Pedreiro	3	1,3
Auxiliar.limpeza	1	,4	Pensionista	14	5,9
Babá	2	,8	Pintor	1	,4
Balconista	1	,4	Pintor de carro	1	,4
Biscates	7	3,0	Porteiro	1	,4
Camareira	1	,4	Segurança	3	1,3
Carroceiro	2	,8	Servente de Pedreiro	3	1,3
Coletor de latas	2	,8	Serviços Gerais	11	4,6
Coletor de Papel	2	,8	Sonorização	1	,4
Cobrador de Ônibus	1	,4	Vendedor	2	,8
Descarregador	1	,4	Vigia	1	,4
		Total		236	100,0

As diferenciações observadas com relação ao trabalho evidenciam a condição comum de instabilidade ocupacional demarcada por uma grande massa de desempregados. De fato o aspecto que claramente delimita as condições desses trabalhadores é o baixo nível de salários e suas precárias alternativas de trabalho. Portanto, evidenciam-se as estratégias ocupacionais de sobrevivência dos trabalhadores pauperizados que buscam inserção múltipla no mundo do trabalho, revelando uma constante busca para ganhar a vida.

Com relação à ocupação dos responsáveis, percebe-se que são atividades que não exigem escolaridade, sendo que a maior incidência se dá na profissão de doméstica com 8,5% e serviços gerais com 4,6%. Destaca-se também o fato de que 5,9% destes, são pensionistas. As pensões passam a ser concedidas por separação conjugal ou por haver algum portador de necessidades especiais na família.

Tabela 17- Remuneração⁹³

Remuneração em reais	Frequência	Percentual	Remuneração em reais	Frequência	Percentual
20	1	,1	244	1	,1
30	1	,1	250	9	,6
50	16	1,1	255	1	,1
53	1	,1	260	4	,3
60	4	,3	270	3	,2
70	3	,2	277	1	,1
80	6	,4	280	9	,6
90	5	,4	290	1	,1
91	1	,1	294	1	,1
100	19	1,4	299	1	,1
120	9	,6	300	22	1,6
130	4	,3	314	1	,1
150	20	1,4	315	2	,1
160	3	,2	320	3	,2
170	1	,1	340	2	,1
180	31	2,2	350	7	,5
190	1	,1	360	3	,2
195	1	,1	366	1	,1
196	1	,1	380	1	,1
196	1	,1	390	2	,1
200	29	2,1	400	10	,7
210	1	,1	430	1	,1
220	6	,4	450	3	,2
230	2	,1	480	2	,1
235	1	,1	Total	277	19,7
236	1	,1	Não trabalham	1127	80,3
240	17	1,2	Total	1404	100,0

Com relação à remuneração, constata-se que apenas 277 membros das famílias possuem renda, ou seja, 19,7% do total.

Tendo sido a pesquisa realizada em 2002, quando o salário mínimo era de R\$ 240,00, percebe-se que o maior rendimento encontrando situa-se em torno de 02 salários mínimos.

As famílias têm baixos rendimentos, dado ao número de pessoas que as compõe. Algumas famílias sem salário, sem emprego demonstram dependência total em relação ao

⁹³ O salário mínimo na época (2002) era de R\$240,00.

programa. Outras, com algum vínculo no mercado de trabalho e com pequenos rendimentos, também vivem em condições subhumanas, pois nem ao menos suprem suas necessidades materiais.

O baixo nível de escolaridade, a má qualificação profissional e os baixos salários, acabam por acarretar em uma situação de vulnerabilidade familiar. As famílias travam uma verdadeira batalha diária pela sobrevivência, estando a fome presente no seu cotidiano.

O que se constata, muitas vezes, é uma dependência quase que exclusiva dos serviços sociais públicos, em suas estratégias para sobreviver. Buscam estes serviços para suprir as necessidades materiais de consumo e para enfrentar as dimensões significativas do seu dia-a-dia.

4.2 Características das crianças e adolescentes

Das 1404 pessoas cadastradas no Programa, 913 são crianças e adolescentes na faixa etária compreendida entre 0 e 18 anos de idade. A intenção de caracterizá-las separadamente deve-se ao fato de que o programa é direcionado, em especial, para este público-alvo. Em se tratando de crianças, que tiveram uma infância permeada pelo trabalho e sofreram algumas de suas conseqüências, pode-se perceber, mediante os dados coletados, que o principal prejuízo foi o refletido em sua escolaridade.

Em relação ao sexo das crianças e adolescentes inseridas no PETI, constata-se que 57,4% são do sexo masculino, enquanto 42,6% são do sexo feminino.

O fato de estas crianças e adolescentes terem deixado de trabalhar há menos de três anos, faz com que tragam consigo os reflexos das más condições de vida e, principalmente as

consequências oriundas da realização do trabalho. Dentre estas, a defasagem escolar das crianças de 07 a 18 anos, torna-se a mais visível e algo a ser superado.

Como o universo de crianças e adolescentes apresenta diferentes necessidades no que concerne à política de educação, optou-se por dividi-lo por faixa etária.

Tabela 18 - Crianças com faixa etária de 0-6 anos

Anos	Frequência	Percentual
0	10	4,4
1	22	9,8
2	38	16,9
3	38	16,9
4	42	18,7
5	29	12,9
6	46	20,4
Total	225	100,0

As crianças na faixa etária de 0-6 anos somam 225, com maior concentração na idade de 6 anos; seguem-se as de 2,3 e 4 anos com maior incidência. As crianças nesta faixa etária exigem cuidados especiais, sendo que muitas vezes o fato de não haver locais disponíveis para deixá-las em período integral, impossibilita muitos pais ou responsáveis de trabalhar.

Tabela 19- Crianças com faixa etária de 0-6 anos inseridas na educação infantil

Série escolar	Faixa etária							Total
	0	1	2	3	4	5	6	
Maternal I	1	1		2				6
Maternal II			3	5	5			13
Maternal III				4	3			4
Jardim I				2	2	2		7
Jardim II					1	5	2	4
Jardim III						8	4	11
CA Alfabetização							16	16
Total	1	1	3	13	11	15	22	66

Apenas 66 (29%) das crianças em idade pré-ecolar tem acesso à educação infantil; destas, 13 frequentam o maternal I e 11 o jardim III.

Nas localidades onde estas famílias residem, a demanda por educação infantil é crescente a disponibilização de vagas é reduzida. No Brasil, a taxa de escolarização de crianças de 0 a 6 anos é de 10,6 % e, em Santa Catarina esta média é superior, sendo 15,7%. No entanto, a realidade das famílias beneficiárias é diferente, pois a taxa de escolarização é pequena, não por opção, mas por falta de acesso ao sistema educacional de ensino na educação infantil.

Tabela 20 - Crianças e adolescentes com faixa etária de 7-15 anos

Faixa etária	Frequência	Percentual
7	43	7,3
8	63	10,6
9	71	12,0
10	63	10,6
11	67	11,3
12	75	12,7
13	67	11,3
14	76	12,8
15	67	11,3
Total	592	100,0

As crianças e adolescentes com faixa etária de 7 a 15 anos, com vivência de trabalho infantil, deveriam ser contempladas pelo programa, que disponibiliza apenas 548 bolsas Crianças Cidadãs o que caracteriza uma seletividade. Portanto, 44 crianças e/ou adolescentes não estão recebendo o referido benefício. Além disso, constata-se o fato de que 150 famílias que representam em média 300 crianças e adolescentes, aguardam na demanda reprimida, o que caracteriza uma outra seletividade. Percebe-se nitidamente a dupla seletividade à qual as famílias são submetidas para poder ter acesso a este programa, realidade esta que não difere dos outros municípios, pois, suas diretrizes são as mesmas.

Como este estudo busca-se conhecer a realidade das famílias beneficiárias e não poderia deixar de demonstrar algumas conseqüências advindas do trabalho Infantil. Através da realidade das crianças e adolescentes do PETI, percebe-se que tiveram sua infância roubada e passaram a substituir a sala de aula pelo trabalho diário.

Uma das conseqüências registradas é a defasagem escolar, registrando-se crianças e adolescentes que estão freqüentando uma determinada série escolar com idade superior àquela pedagogicamente recomendada para série em que estão inseridos, como se observa na tabela 21.

Tabela 21 - Distorção série/idade- defasagem escolar

Série escolar	Faixa etária											Total
	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	
CA Alfabetização	3	2						1				6
1a. série ens fund	32	26	8	7	3	1		2				79
2a. série ens fund	24	26	23	18	20	4	6	7	2		2	132
3a. série ens fund	1	15	16	16	11	5	2	6	3	5	1	81
4a. série ens fund		2	14	19	18	16	21	3	6		3	103
5a. série ens fund			2	7	16	24	27	15	15	10	4	120
6a. série ens fund					7	12	11	16	12	4		65
7a. série ens fund						4	3	7	5	1	1	21
8a. série ens fund						1	5	6	4		2	18
1a. série ens médio							1	4	1	1	1	8
3a. série ens médio									3			3
Total	60	71	63	67	75	67	76	67	51	21	17	635

Para melhor clareza, a tabela 21 apresenta, em diagonal, alguns números em negrito que estão indicando a correta correspondência entre série escolar e idade. Pode-se observar que adolescentes de 13, 14,15 e 16 anos de idade cursam quase todas as séries escolares, com pequeno número inserido na série correspondente à sua idade. Se se levar em conta que os adolescentes serão desligados do programa aos 16 anos de idade contar-se-á quase impossibilidade do PETI recuperar-lhes o tempo perdido.

Aos 16 anos de idade, de 51 adolescentes, apenas 3 apresentam compatibilidade idade/série; aos 15 anos, de 67 adolescentes apenas 4 apresentam esta compatibilidade e aos 14, de 76 adolescentes apenas 5 estão na série correspondente.

Esses números indicam que quanto mais expostas estiveram as crianças e adolescentes ao trabalho infantil maior foi o prejuízo e menor será a possibilidade de recuperação. A defasagem de 8 a 12 anos de idade reduz-se um pouco mais e possibilita maior atuação do programa.

No entanto, percebe-se que das 635 crianças e adolescentes inseridas na escola, apenas 83 (13%) não apresentam defasagem escolar, enquanto 87% encontram-se deslocadas. Há casos de atrasos de até 10 anos, como o que acontece com adolescentes de 18 anos de idade que estão cursando a 2ª série do primeiro grau. Alguns adolescentes abandonaram a escola e, somente retornaram a partir da inserção no PETI, estando, atualmente, cursando a terceira série do ensino fundamental, com idades que variam de 10 a 18 anos de idade.

Tabela 22 - Adolescentes com faixa etária entre 16 e 18 anos - egressos PETI

Faixa etária	Frequência	Percentual
16	54	56,3
17	22	22,9
18	20	20,8
Total	96	100,0

A tabela 22 identifica quantos adolescentes são egressos do PETI, ou seja, quantos já foram desligados, atendendo ao critério da idade máxima para permanência que é de 16 anos.

Como se pode visualizar, 96 adolescentes já foram desligados do programa; no entanto, nenhum outro programa passou a atendê-los com intuito de encaminhá-los ao mercado de trabalho, a não ser por algumas ações isoladas realizadas pelo PETI do município. Demonstra-se que parte de ineficácia deste programa repousa na não disponibilização de

cursos profissionalizantes que proporcionem aos adolescentes uma chance de ingressar no mercado de trabalho. Outro agravante é a baixa escolaridade já que o tempo em que passam pelo Programa não foi suficiente para alterá-la.

Qual o destino dos egressos? Continuar os estudos sem receber nenhum auxílio para cobrir o orçamento familiar e voltar ao trabalho mesmo sem ter a idade mínima estabelecida pela Constituição (18 anos para as piores formas como é o caso dos pesquisados)?

4.3 Mapeamento das vulnerabilidades das famílias

O mapeamento das vulnerabilidades presentes nas famílias assume significado, na medida em que demonstra que além da realidade sócio-demográfica e sócio-cultural das famílias, existem, ainda, outros fatores que são limitações às famílias, que acabam por interferir diretamente na possibilidade de emancipação familiar, conforme preconizam os objetivos do programa.

As vulnerabilidades das famílias foram analisadas a partir de três aspectos: doenças de tratamento prolongado, dependência de substâncias psicoativas e portadores de necessidades especiais. Primeiramente, foram analisados os dados de todos os membros da família como demonstra a tabela 23:

Tabela 23 - Incidência de portadores de necessidades especiais nas famílias

Tipo	Frequência	Percentual
Nenhuma	1347	95,9
Mental	19	1,4
Física	13	,9
Outra	13	,9
Cegueira	9	,6
Surdez	1	,1
múltiplas	1	,1
Total	1403	99,9
Não consta	1	,1
Total	1404	100,0

Vários tipos de necessidades especiais estão presentes nas famílias beneficiárias, embora prepondere a necessidade especial mental com uma incidência de 14%; segue-se a física e a cegueira e apenas um caso de deficiência múltipla. Sob a denominação “outras” oculta-se 14 % das necessidades especiais não especificadas. Ao final, constata-se que dos 1404 membros das famílias, 56 são portadores de necessidades, ou seja, 4%.

A presença de necessidades especiais em uma família demanda atividades extras e, por conseguinte, sobrecarrega a já fragilizada família beneficiária. Quando se trata de necessidade especial mental, seus portadores fazem jus à pensão pecuniária. No universo pesquisado registrou-se alguns casos de pensionistas.

Tabela 24 - Incidência de doenças nas família

Doenças	QUANTOS			Total
	0	1	2	
HIV		5	3	8
Câncer		1		1
Cardíaca		9		9
Bronquite		7		7
Outros	1	4		5
Epilepsia		6		6
Desnutrição		5	1	6
Epilepsia/outras			1	1
Câncer/cardíaca			1	1
Total	1	37	6	44

A tabela 24 indica que 44 pessoas, das 1404 que compõem o universo da pesquisa, possuem doenças que exigem cuidados por tempo prolongado, perfazendo um percentual de 3,13%.

Com a maior incidência estão as doenças cardíacas, seguidas de bronquite, epilepsia e HIV. Apenas em duas situações encontraram-se acúmulos de doenças.

Tabela 25 - Incidência de usuários de substâncias psicoativas nas famílias

Substâncias	QUANTOS				Total
	1	2	3	4	
Alcool	48	3			51
Maconha	9				9
Outros tipos	3	1			4
Alcool/maconha	8	4			12
Maconha/cocaína	5		1		6
Maconha/crack			1	1	2
Maconha/injetável		1			1
Alcool/maconha/ cocaína	2				2
Alcool/maconha/ crack			1		1
Total	55	9	3	1	88

De acordo com a tabela 25, 88 (6,2%) pessoas são usuárias de substâncias psicoativas; dentre as quais, 14 utilizam mais de uma substância. O álcool é consumido isoladamente por 51 pessoas, embora esteja presente junto a outras substâncias. Segue, em incidência, os diversos tipos de maconha. Substâncias mais valorizadas no mercado, como a cocaína, têm pequeno número de usuários.

Analisando as vulnerabilidades das famílias, torna-se importante identificar se os responsáveis pelos domicílios também as têm, pois, dependendo do nível da vulnerabilidade, torna-se, mais um fator limitador para sua inclusão social.

Tabela 26 – Incidência de responsáveis portadores de necessidades especiais

Tipo	Frequência	Percentual
Cegueira	2	,8
Física	1	,4
Nenhuma	228	96,6
Outra	5	2,1
Total	236	100,0

A presença de vulnerabilidades na família agrava grandemente a questão social nos bolsões de pobreza. Se essa vulnerabilidade atinge o responsável pela família o resultado é imponderável. No universo estudado, 2 responsáveis são cegos, um portador de dependência física e 5 têm necessidades especiais não especificadas.

Tabela 27 – Incidência de responsáveis usuários de substâncias psicoativas

Situação	Frequência	Percentual
Possuem	10	4,2
Não possuem	226	95,8
Total	236	100,0

Com relação aos responsáveis que possuem dependência de substâncias psicoativas, percebe-se que somam 10, o que representa 4,2 % do total. Cabe salientar que o preenchimento do cadastro e a entrevista foram realizados e respondidos pelos responsáveis pelo domicílio, podendo ter havido omissão de informações.

Tabela 28 – Incidência de responsáveis com doenças de tratamento prolongado

Situação	Frequência	Percentual
Possuem	14	5,9
Não possuem	222	94,1
Total	236	100,0

Na tabela 28 observa-se que, dos responsáveis, 14 apresentam doenças de tratamento prolongado, o que representa 5,9% do total.

Portanto, se somarmos a incidência dos 3 tipos de vulnerabilidades, aqui apresentados, teremos 32 responsáveis dos 236, com algum tipo de comprometimento o que perfaz um percentual de 13,4%.

Deve-se levar em consideração que em uma família pode haver um acúmulo de vulnerabilidades, que não se resumem ns aqui especificadas. A própria situação de pobreza e exclusão social, atrelada às diversas questões sociais que permeiam o âmbito familiar, passam a caracterizar a família beneficiária como um espaço que necessita de cuidados especiais.

Para visualizar melhor as vulnerabilidades, optou-se por analisar separadamente a situação da criança e do adolescente por constituírem o foco de atenção do programa e pelas implicações que daí se derivam.

tabela 29 - Tipo de necessidades especiais - crianças e adolescentes 0-18

Tipo	Frequência	Percentual
Cegueira	4	,4
Surdez	1	,1
Mental	8	,9
Física	4	,4
Nenhuma	887	97,2
Outra	7	,8
Deficiências múltiplas	1	,1
Total	912	99,9
Não consta	1	,1
Total	913	100,0

Conforme mostra a tabela 29, a maior incidência é a necessidade especial mental, com 8 portadores; seguem-se a física e a cegueira e um portador de deficiências múltiplas. Sob denominação “outra” escondem-se tipos de necessidades especiais que afetam 7 sujeitos.

Portanto, num universo de 56 pessoas portadoras de necessidades especiais 27 são crianças e adolescentes. Destas a maior incidência é a deficiência mental. Este dado demonstra mais uma dificuldade a ser superada pelas famílias, pela urgência e importância de educação especial e cuidados mais específicos. A presença de necessidades especiais em crianças e adolescentes muitas vezes impossibilita um membro adulto de engajar-se em alguma atividade produtiva.

Tabela 30 – Incidência de crianças e adolescentes usuários de substâncias psicoativas

Situação	Frequência	Percentual
Possuem	46	5,0
Não possuem	867	95,0
Total	913	100,0

Com relação à incidência do uso de substâncias psicoativas em crianças e adolescentes, constata-se que 46 são usuários. Esse número representa 52,27% do total de 88 usuários no universo de 1404 pessoas.

Tabela 31 – Incidência de doenças nas crianças e adolescentes

Situação	Frequência	Percentual
Possuem	15	1,6
Não possuem	898	98,4
Total	913	100,0

Na tabela 31 demonstra-se que 15 crianças e adolescentes possuem doenças, num universo de 44 pessoas com problemas de saúde.

Devido ao elevado nº de crianças e adolescentes no universo pesquisado, grande parte das vulnerabilidades estão concentradas nesse segmento com uma incidência de 86

indivíduos portadores o que representa 36,4% que aliado às demais limitações impõe restrição ao alcance de qualquer política.

Conclui-se que 188 pessoas (17%), de um universo de 1404, têm vulnerabilidades que agravam sua condição de família beneficiária que anteriormente ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil utilizava o trabalho dos filhos como estratégia de sobrevivência.

De acordo com os dados coletados, observou-se que a média de idade dos responsáveis pelas famílias é de 39,4 anos. Constatou-se, também, que 93,2% das famílias são migrantes e destas, 70% residem no município há menos de 10 anos; sendo o tamanho médio das famílias de 5,9 pessoas por domicílio.

Outro dado importante refere-se à situação dos responsáveis pelos domicílios: 94,9% os quais (196 mulheres e 40 homens), não estão mais investindo em qualificação escolar, ou seja, não estudam mais. Com relação à sua escolaridade, identificou-se que 55% são considerados analfabetos funcionais. De 246, apenas 107 recebem alguma remuneração advinda de trabalhos pouco qualificados e rendas de aposentadorias ou pensões, o restante não trabalha.

Atrelado a esta situação identifica-se, ainda, a presença de três tipos de vulnerabilidades nas famílias: doenças que necessitam tratamento prolongado, a dependência por substâncias psicoativas e a incidência de portadores de necessidades especiais.

É para estas famílias que o Estado vem repassando poucos recursos monetários, para que respondam pelos cuidados de seus membros e promovam o seu bem estar. A política neofamiliarista está presente, focalizando as famílias mais pobres, mas, concomitantemente, sobrecarregando-as de responsabilidades.

Neste sentido, o estudo permitiu que se chegasse a três tipos de perfis familiares analisando, desta forma, que papel o programa vem desempenhando para contribuir com o seu processo emancipatório.

4.4 Perfis das famílias beneficiárias

Objetivando identificar os perfis das famílias beneficiárias do PETI - São José, buscou-se mediante a base de dados disponível, utilizar as variáveis que foram possíveis. Nem todas as variáveis puderam ser analisadas pois, esta pesquisa foi realizada com uma base de dados organizadas para fins de Cadastro do Governo Federal, neste sentido, não foi elaborada pela pesquisadora, fato este, que dificultou tal extração.

Ao analisar o PETI do município de São José, pode-se considerar que atendidos pelo programa existem três perfis de beneficiários em função de suas relações com a qualificação escolar, com o trabalho e com a presença de vulnerabilidades:

a) o primeiro grupo é composto pelos beneficiários que possuem uma relação de trabalho estável (carteira assinada, aposentado/pensionista), com qualificação escolar regular (ensino fundamental completo) e sem incidência de vulnerabilidades. Este grupo abrange cerca de 2,2% dos beneficiários.

b) o segundo, por beneficiários com capacidade limitada de acesso ao trabalho estável ocupando-se de trabalhos esporádicos, com baixa qualificação escolar (4^a série a 8.^a série do ensino fundamental) e com incidência de vulnerabilidades. Este grupo comporta 88,9% dos beneficiários.

c) o terceiro é formado por aqueles que são marcados por forte dissociação do mercado de trabalho, a qualificação escolar limita-se a analfabetos funcionais e possuem acúmulo de vulnerabilidades. Este grupo equivale a 8,9 % dos beneficiários.

Os três perfis demonstram que a maioria das famílias se encontram em situação de fragilidade e que o trabalho infantil, do qual lançaram mão, mostrou-se impositivo. Na ausência deste, a relação de dependência com a transferência de recursos do PETI é inquestionável.

A situação de desemprego prolongado e de involuntariamente excluídos do mundo do trabalho e a não inserção em redes de sociabilidade faz as pessoas resvalarem em zonas de vulnerabilidade e lançam-nas em um processo de desfiliação social. (CASTEL, 1998).

Para as famílias pertencentes ao primeiro grupo, denominadas de “potencialmente emancipáveis”, pode-se considerar que o programa vem atingindo seus objetivos e contribuindo no seu processo emancipatório. As crianças e adolescentes foram retiradas do trabalho infantil, mantêm-se inseridas na rede de ensino e, a transferência monetária, passa a contribuir no orçamento familiar.

O segundo grupo, que constitui a maioria, pode ser considerado de “supranumerários” para se utilizar uma expressão de Castel (1998 .p.513). Esse grupo possui formas particulares de emprego que se traduzem por vinculação precarizada no mercado de trabalho caracterizada por uma infinidade de situações heterogêneas no que concerne a contratos de trabalhos, horários e atividades. São situações atípicas que incluem homens e mulheres e que os tornam flutuantes no mercado com inserções esporádicas.

O terceiro grupo configura o que Castel (1998) qualifica como “crônicos na não inserção social”. Nessa categoria incluem-se os inaptos para o trabalho por serem representantes de processos históricos de precarizados sociais.

Com relação ao grupo de beneficiários do 2º e 3º grupo, percebe-se que o programa se reveste de um caráter meramente compensatório, pois, não oferece condições para que as famílias dele prescindam, uma vez que o benefício monetário não tem apenas contribuído no orçamento familiar, mas, tem sido a única fonte permanente de renda.

Para estes, os “empregos ajudados” (Castel, 1981), ou seja, aquelas formas de trabalho mantidas pelos poderes públicos possibilitam aos beneficiários tecer novas redes de relações e retomar vínculos com o mercado de trabalho, que a discriminação e a falta de oportunidades corromperam.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir deste estudo identificou-se que a temática dos programas de transferências monetárias diretas às famílias não é novidade para países de primeiro mundo como os Estados Unidos, que possui programas desta competência desde a década de 1930. No Brasil as primeiras discussões datam da década de 1970, mas é na de 1990 que os programas ganham vigor e passam a ser difundidos em todo território nacional.

Uma análise da dinâmica histórica e do conteúdo dos programas de transferência de renda permite que este modelo contemporâneo de políticas sociais seja problematizado em vários aspectos.

Primeiramente cabe analisar que embora estes programas sejam limitados, subjetivos e de caráter mais imediato, o fato das famílias beneficiárias terem acesso a uma renda, mesmo que uma pequena quantia, torna-se um fator favorável à permanência das crianças e adolescentes nas escolas, o que pode propiciar em condições progressivas, mesmo que em longo prazo a inclusão da futura geração.

O fato da transferência monetária se dar diretamente às famílias diminui a possibilidade de corrupção e desvios nas intermediações e, ainda, possibilita maior liberdade para que as famílias possam adquirir os bens e serviços que considerem atender melhor as suas necessidades.

No entanto, o baixo montante das transferências monetárias as famílias que vivem em situação de extrema pobreza e, muitas vezes os atrasos no pagamento das bolsas, acabam comprometendo toda a possibilidade de erradicação do trabalho infantil.

Outro problema identificado é quanto à dependência que a maioria das famílias têm com relação à transferência da renda. Estes recursos são utilizados para “oxigenar” a pobreza,

porém não se permite real acesso aos circuitos de produção e consumo propiciados através do trabalho de geração de renda, ou mediante oportunidades presentes nos sistemas de proteção social de responsabilidade do poder público.

Os objetivos do PETI são ousados, na medida em que pretendem provocar impacto positivo na permanência e no sucesso escolar das crianças e adolescentes; na melhoria da qualidade de vida das famílias; na recuperação do lúdico na infância, na busca por inserção no mercado de trabalho, ou na obtenção de renda através de alternativas de geração de trabalho e renda e, principalmente, tendo como maior desafio a busca pela emancipação das famílias em situação de pobreza.

No intuito de caracterizar os perfis das famílias beneficiárias do PETI, realizou-se uma pesquisa analisando as características sócio-demográficas, características sócio-culturais e as vulnerabilidades destes.

Com relação às características sócio-demográficas das famílias, constata-se que existe uma predominância de famílias biparentais, 66,5% e, em número mais reduzido, 33,5%, seguem as famílias monoparentais. Destaca-se o fato de que 196 famílias são chefiadas por mulheres e apenas 40 possuem chefia masculina. Ainda com relação às famílias, outro fator relevante refere-se as 79 famílias monoparentais, das quais 73 têm chefia feminina e apenas 6 com masculina.

A idade média dos responsáveis pelas famílias ficou estabelecida em 39,4 anos de idade, sendo estas compostas por uma média de 5,9 pessoas por domicílio. São caracteristicamente famílias migrantes (70%), que residem no município há pelo menos de 10 anos, advindas, principalmente, da Região da Grande Florianópolis 36,1% e do Oeste catarinense 26,8%.

Estas famílias, em sua maioria vieram para o município em busca de melhores condições de vida e acabaram deparando-se com uma realidade excludente, o que levou-as

instalar-se nos locais considerados bolsões de pobreza, sendo que a maior incidência de famílias do PETI residentes no bairro Jardim Zanellato (28,8%), um dos bairros mais empobrecidos do município. Com relação à etnia, observa-se que 67,5 % das famílias possuem etnia branca, o que é compreensível a partir da presença de imigrantes europeus no Estado, que constituíram a identidade étnico-cultural.

Quanto às condições de habitabilidade nota-se que 81,8% dos domicílios são próprios, casas (96,6%), de madeira (58%) e possuem até 05 cômodos (87,1%).

Com relação à qualificação escolar, foram analisados os dados separadamente. Quanto a situação dos responsáveis, 94,9% já não têm condições de se qualificar e o nível de escolaridade predominante é de analfabetos funcionais, 55%. Considerando a qualificação escolar, constata-se que a situação no mercado de trabalho não é diferente. Dos 236 responsáveis, 129 não trabalham. Dos 107 que possuem renda, 28 têm carteira assinada, o restante trabalha na informalidade sem direito ao seguro social. As atividades predominantes são de doméstica (8,5%) e diarista (5,5%) cuja remuneração varia de R\$ 20,00 a R\$ 480,00, ou seja, dois salários mínimos.

Quanto às características das crianças e adolescentes pode-se enfatizar que na faixa etária de 0-18 anos de idade encontram-se cadastradas 913 pessoas, das quais, 57,4% são do sexo masculino e 42,6% do feminino. Na faixa etária compreendida entre 0-6 anos identificam-se 225 crianças e destas, apenas 66 (29%) têm acesso à educação infantil. Com relação às crianças e adolescentes em idade escolar 7-18, constatou-se que 87% encontram-se em defasagem escolar o que é uma consequência direta do trabalho infantil a que estiveram sujeitos.

As características sócio-demográficas e sócio-culturais das famílias beneficiárias são agravadas pela presença de vulnerabilidades que atingem 18% do universo de 1404

pessoas. Por ser um grupo majoritário, as vulnerabilidades se concentram entre as crianças e os adolescentes.

A análise dos dados e o cruzamento de algumas variáveis possíveis frente a base de dados que se dispunha, permitiu identificar a existência de três perfis de beneficiários em função de suas relações com a qualificação escolar, com o trabalho e relações com a presença de vulnerabilidades: a) o primeiro grupo, denominado de “potencialmente emancipáveis” é composto pelos beneficiários que possuem uma relação de trabalho estável, com qualificação escolar regular e sem incidência de vulnerabilidades. Este grupo abrange cerca de 2,2% dos beneficiários; b) o segundo grupo denominado de “supranumerários” é composto por beneficiários com capacidade limitada de acesso ao trabalho estável, com baixa qualificação escolar e tendo a incidência de vulnerabilidade. Comporta 88,9% dos beneficiários e; c) o terceiro grupo denominado de “crônicos na não inserção social” é formado por aqueles que são marcados por forte dissociação do mercado de trabalho, cuja qualificação escolar se limita a analfabetos funcionais e com acúmulo de vulnerabilidades; equivale a 8,9 % dos beneficiários.

A partir destas definições pode-se considerar que com relação às famílias pertencentes ao primeiro perfil de beneficiários o programa está servindo como uma alavanca para que possam, a médio prazo, emancipar-se.

Para os outros dois perfis considera-se que o programa vem assumindo uma postura salvacionista, mediatista, paliativa e compensatória a partir do momento em que não contribui para sua inserção no mercado de trabalho. Destaca-se que devido à forte dissociação do mundo do trabalho e o seu baixo capital cultural, estas famílias não poderão prescindir do programa sem que este viabilize formas de superar estas questões. A falta de inserção em redes de sociabilidade e a falta de oportunidades acaba agravando ainda mais a situação de vulnerabilidade vivenciada por estas famílias.

Para que o programa deixe de ser mero repassador de recursos, torna-se necessário investir em ações que possibilitem aos beneficiários, tecer novas redes de relações e repor vínculos com o mercado de trabalho, que a discriminação e a falta de oportunidades haviam corrompido.

Na ausência de “programas de transferência de renda articulados a uma política macro-econômica superadora do modelo de concentração de renda” (Silva, 2002) a esperança, para a maioria das famílias, repousará, então, unicamente no sucesso da escolaridade das crianças mais novas inseridas no programa, se a continuidade deste permitir que complete os oitos anos de ensino fundamental para concorrerem ao mercado de trabalho em condições mínimas.

No contexto das políticas focalistas é interessante ressaltar que as famílias mais pobres estão sendo atingidas, no entanto, o familiarismo, como tendência contemporânea das políticas sociais, delega-lhes responsabilidades, pelo bem estar de seus membros sobrecarregando-as e não promovendo a sua emancipação conforme preconizam suas diretrizes.

Para as crianças e adolescentes, o programa representa a recuperação do lúdico, da infância perdida e o descanso do corpo produtivo. As atividades desenvolvidas em Jornada Ampliada proporcionam, gradativamente, o aumento do capital cultural destes segmentos. O alcance cultural que precisam adquirir para o futuro é uma conquista a longo prazo.

Para as famílias e a sociedade em geral a grande contribuição do PETI vem sendo a construção de uma cultura contrária ao trabalho precoce.

REFERÊNCIAS

ASHAGRIE, Kebebew. **Estatísticas e inquéritos metodológicos do trabalho infantil: resumo do trabalho recente da OIT**. On-line. Disponível em www.trabalhoinfantil.com.br.

Acesso em 20 de Dezembro de 2002.

ARRETHCE, Marta T.S. **Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas**. Rio de Janeiro, n.º 39, 1.º semestre, 1995, pp.3-40.

BERMÚDEZ, Mônica Solange de Martino. Políticas sociales y familia . Estado de bienestar y neo-liberalismo familiarista. In: Castelli S. & Martino M. Demandas y oportunidades para el trabajo Social. Montevideo: Peal, 1999.

BEVILACQUA, Viviane. **População de São José cresceu 300%**. Diário Catarinense.

8/10/2003. p. 23

BOSCHETTI, Ivanete. Seletividade e Residualidade na Política de Assistência Social. In: **Novos paradigmas da Política Social**. Brasília: UNB, 2002.

CAMPOS, Marta Silva e MIOTO, Regina Célia Tamaso. Política de Assistência Social e a posição da família na política social brasileira. In: **Revista Ser Social 12**. Brasília: UNB, 2003.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário.** Trad. Iraci D. Poleti. Petrópolis: Vozes, 1998.

CORDEIRO, José Lucas, LIMAS, Maria H. C. **Frentes de trabalho: além de uma solução emergencial.** In: Revista Serviço Social e Sociedade n.º 68. São Paulo, Cortez, 2001.

CUSTÓDIO, André Viana. **O trabalho da criança e do adolescente no Brasil:** uma análise de sua dimensão sócio-jurídica. Florianópolis, UFSC, 2002.

CULTI, Maria Nezilda. **O trabalhador menor no mercado de trabalho formal: Setor urbano de Maringá.** São Paulo: PUC, 1992. 213p. Dissertação de Mestrado em Economia. Departamento de Economia – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

DEMO, Pedro. **Cidadania tutelada e cidadania assistida.** Campinas: autores associados, 1995.

DRAIBE, Sônia Miriam. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.3, n.6. São Paulo, ANPOCS, 1998, p. 53-78.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. O futuro do Welfare State na nova ordem Mundial. **In: Revista Lua Nova**, nº 35, São Paulo, CEDEC, 1995, p. 73-112.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil.** In: *CFESS/CRESS*. 2001

_____ **Focalização e gestão social.** On-line. Disponível em www.faleiros.com.br. Acesso em 12 de maio de 2003.

_____ **Desafios do Serviço Social na era da Globalização.** In: Serviço Social e Sociedade (61). São Paulo, Cortez, nov./1999. p. 152-186

FARIAS, Francisco de. **São José: 250 anos:** natureza, história e cultura. São José: Ed. do autor, 2001. 312 p.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 4 ed. São Paulo: Atlas, 1994.

IBGE. **Em 2001, O Brasil tinha 2,2 milhões de crianças e adolescentes de 5 a 14 anos de idade trabalhando.** On-line. Disponível em <http://www1.ibge.gov/home/presidencia/noticias/1602002trab-infantil.shtm>. Acesso em 07 de Maio de 2003.

LEI ORGÂNICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. LOAS. 1993

MANUAL OPERACIONAL DO PETI. Secretaria de Estado de Assistência Social. 1999.

MANUAL OPERACIONAL DO PETI. Secretaria de Estado de Assistência Social. 2002.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social:** teoria e método e criatividade. 12 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

MINUCHIN, Patrícia, COLAPINTO, Jorge, Minuchin, Salvador. **Trabalhando com famílias pobres;** trad. de Magda França Lopes. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 1999.

MIOTO, Regina Célia. **Família e Serviço Social**. In: Revista Serviço Social & Sociedade.

Ano XVIII, n.º 55, São Paulo: Cortez, nov. 97. p.114-128.

_____ **Cuidados sociais dirigidos à família e segmentos sociais vulneráveis.**

CFESS/CRESS. 2001.

MEDEIROS, Marcelo C. de Souza. **A importância de se conhecer melhor as famílias para a elaboração de políticas sociais na América Latina**. Texto para discussão n.º 699. IPEA.

Rio de Janeiro, 2000.

MEDEIROS, Marcelo C. de Souza, et al. **O levantamento de informações sobre as famílias nas PNADs de 1992 a 1999**. Texto para discussão n.º 860. IPEA. Rio de Janeiro, 2002.

MONTANÒ, Carlos Eduardo. **O Serviço Social frente ao Neoliberalismo. Mudanças na sua base de sustentação funcional-ocupacional**. In: *Serviço Social e Sociedade*, n.º 53, São Paulo: Cortez, 1997.

NEVES, Delma Pessanha. **A perversão do Trabalho Infantil: lógicas sociais e alternativas de prevenção**. Niterói: intertexto, 1999. 241 p.

ROCHA, Carla Barbosa. **Do Assistencialismo à Assistência: uma breve reflexão**. Rio de Janeiro, Anais do VII ENPESS, 2000.

SANTOS, Rúbia dos. **O trabalho Infantil: uma realidade que não pode ser analisada fora do contexto familiar**. UFSC, 2000. Trabalho de Conclusão de Curso.

SPOSATI, Aldaíza. **Inclusão Social e Programa de Renda Mínima.** In: *Serviço Social e Sociedade*, n.º 66, São Paulo: Cortez, 2001.

_____. **Mínimos sociais e seguridade social:** uma revolução da consciência da cidadania. In: *Serviço Social e Sociedade*, n.º 55, São Paulo: Cortez, 1997.

SILVA, Maria Madalena Godinho da. **O PETI em São José: A revelação da Assistência Social no Combate ao Trabalho Infantil.** 2003. 65 f. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social). Curso de Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2003.

SILVA, Rosalina Carvalho da. A Falsa dicotomia Qualitativo-Quantativo: Paradigmas que informam nossas práticas de pesquisa. In: **Diálogos Metodológicos sobre Prática de Pesquisa.** Programa de Pós-graduação em Psicologia da FFCLRP USP/CAPES: R. Preto: Editora Legis-Summa, 1998.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Comunidade Solidária: Focalização ou Fragmentação da pobreza?** Rio de Janeiro, Anais do VII ENPESS, 2000.

_____. A política Social Brasileira no Século XXI: redirecionamento rumo aos programas de transferência de renda. In: CARVALHO, D. et al **Novos paradigmas da Política Social.** Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

SIMIONATTO, Ivete, NOGUEIRA, V.M.R. **Pobreza e participação: o jogo das aparências e as armadilhas do discurso das agências multilaterais.** *In: Serviço Social e Sociedade*, n.º 66, São Paulo: Cortez, 2001.

_____ **Mercosul e reforma do Estado: implicações nas políticas públicas.** Rio de Janeiro, Anais do VII ENPESS, 2000.

SOUZA, Marcelo Medeiros Coelho de. **A importância de se conhecer melhor as famílias para a formulação de políticas sociais na América Latina.** Texto para discussão n.º 699. IPEA. Rio de Janeiro, 2000.

SILVA, Maurício Trama Doce amargo: exploração do trabalho infantil e cultura lúdica. Ijuí: Ed. Unijuí; São Paulo: Hucitar, 2003.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda e Cidadania: a saída é pela porta.** São Paulo: Cortez: Fundação Perseu Abramo, 2002.

TRIPODI, Tony. **Análise da pesquisa social.** Trad. De Geni Hirata. Rio de Janeiro: F. Alves, 1981.