UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DOUTORADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

Elisiane Sartori

Todos sob o mesmo teto: família e Sistema de Proteção Social em Campinas

Tese de doutorado em Ciências Sociais apresentada ao Departamento de Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, sob orientação da Profa. Dra. Maria Lygia Quartim de Moraes.

Banca Examinadora:

Maria Lygia Quartim de Moraes (Orientadora)
Ana Maria Medeiros da Fonseca
Cynthia Andersen Sarti
Lia Fukui
Lilia Montali

Campinas
2008

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP

Sartori, Elisiane
Sa77t **Todos sob o mesmo teto: família e Sistema de Proteção Social em Campinas / Elisiane Sartori. - Campinas, SP : [s. n.], 2008.**

Orientador: Maria Lygia Quartim de Moraes.
Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Família – Aspectos sociais – Campinas (SP). 2. Trabalho infantil. 3. Política social – Campinas (SP). I. Moraes, Maria Lygia Quartim de. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III.Título.

mh/ifch

Título em inglês: All under the same roof: family and the Social Protection System at Campinas

Palavras chaves em inglês (keywords) : **Family – Social aspects – Campinas (SP)**
Child labor
Social politics – Campinas (SP)

Área de Concentração: Ciências Sociais

Titulação: Doutor em Ciências Sociais

Banca examinadora: **Maria Lygia Quartim de Moraes, Ana Maria Medeiros da Fonseca, Cynthia Andersen Sarti, Lia Fukui, Lilia Montali**

Data da defesa: 27-2-2008

Programa de Pós-Graduação: Doutorado em Ciências Sociais

Este exemplar corresponde à redação final da Tese de Doutorado defendida e aprovada pelo Comissão Julgadora em 27 de fevereiro de 2008.

Banca Examinadora

Maria Lygia Quartim de Moraes (Orientadora)
Ana Maria Medeiros da Fonseca
Cynthia Andersen Sarti
Lia Fukui
Lilia Montali

T.E.F. 2008004

Dedicatória

Dedico esta tese ao meu marido e companheiro de vida, Carlos Henrique, por seu amor, dedicação e respeito. Sem a sua cumplicidade e carinho, com certeza, este trabalho não seria realizado. Te amo por tudo que você representa em minha vida!

À minha filha Mariana, que nasceu em meio a este trabalho, e me presenteou com seu rostinho lindo, seu amor e carinho. Você é a luz da minha vida!

À minha mãe, Thereza, e ao meu pai, Luiz, que me ensinaram os maiores valores da vida, dentre eles, nunca desistir dos meus sonhos. Por serem pais maravilhosos e acreditarem em mim!

Aos meus irmãos Flávio, Reinaldo e Marco, com quem passei os melhores momentos de minha infância.

À minha sogra, Nadir, e meu sogro, Dalton, por estarem sempre ao meu lado nos melhores e piores momentos da minha vida. Com vocês, eu aprendi o verdadeiro sentido de viver em família.

Aos meus queridos Paulo André, Carol, Isaac, Fernanda, Lúcio e Junior, por serem amigos de verdade e pessoas tão especiais.

A todas as famílias que me deram a oportunidade de tê-las presentes neste trabalho.

Optar pelo pequeno empobrecido

Optar pelos pequenos numa sociedade de conflito
É optar
Pelo fraco, onde se valoriza o forte,
Pelo pequeno, onde se valoriza o grande,
Pelo despossuído onde só vale quem tem.
É estar ao lado dos excluídos, dos que não contam
Dos que não produzem, dos que não dão lucro.
É escolher celebrar a vida numa sociedade de morte.
É defender a vida onde ela se apresenta ameaçada e desprezada.

Optar pelo pequeno numa sociedade de morte
É lutar
Por uma ordem social, política e econômica
Forçando soluções para a questão da terra e do trabalho.
É contribuir com humildade e decisão
Em uma ação histórica de transformação estrutural e pessoal
Vencendo ideologias de dominação que fabricam os marginalizados.

Optar pelo pequeno numa sociedade marginalizadora
É dispor-se a trabalhar em comunidade
Com o povo
Abdicando de privilégios pessoais e grupais.
É ter coragem de descobrir com meninas e meninos
Novos caminhos
E partilhar com eles a construção da nova sociedade.

Optar pelo pequeno numa sociedade de ganância
É identificar nas meninas e meninos
A força desencadeadora de um processo de reorganização social.
É escolher a pessoa humana, mais empobrecida,
Com prioridade.
É colocar no centro da hierarquia de valores a vida.
É valorizar a dignidade da pessoa humana
Pelo que é e não pelo que tem e produz.

Pastoral do Menor/SP

RESUMO

A presente tese traçou um quadro amplo do Sistema de Proteção Social implantado no Brasil a partir dos anos 30, assim como o papel da família dentro deste contexto de intervenção estatal. A rigor, o objetivo foi deslindar, não apenas sob ponto de vista econômico, mas principalmente a partir da perspectiva sociológica, a inter-relação existente entre família e sistema de proteção social.

A partir de uma ampla pesquisa de campo, junto à famílias pertencentes ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, buscou-se compreender como vivem e a influência do programa em suas vidas. Para tanto, a argumentação movimentou-se em torno de três eixos analíticos a partir dos quais demonstramos as seguintes teses: a primeira mostrou que programas de transferência direta de renda às famílias mais pobres que possuem como contrapartida a inserção e a permanência da criança e do adolescente na escola, conseguem realmente garantir um maior e melhor nível no desempenho escolar. Na segunda, mostrou que somente por meio de uma complementação de renda que garanta um mínimo de sobrevivência, é que podemos alcançar (conseguir, conquistar) o combate ao trabalho infanto-juvenil. Caso contrário, as crianças e os adolescentes irão continuar trabalhando, apesar do recebimento da bolsa. Por fim, mostrou-se que programas sociais com viés mais compensatórios do que emancipatórios, não propiciam a autonomia das famílias, o que as deixam numa situação crítica de dependência contínua (perene, incessante), podendo até afetar as suas próximas gerações.

ABSTRACT

The present thesis has outlined a wide range view of the Social Protection System implemented in Brazil back in the 30's, as well as the family role within this context of state intervention. In reality, the goal was to clarify, not only under the economical point of view, but mainly aiming at the sociological perspective, the interrelation existing between family and social protection system.

Starting with a far-reaching field research, along with families belonging to the Eradication Program of Children Work, the job was intended to understand how they live and the influence of the program in their lives. To do so, the argumentation was carried out around three analytical axes, from which the following theses could be demonstrated: the first has shown that programs of direct transfer of income to poorer families that have as a counterpart the insertion and permanence of the child and the teenager in the school, can really guarantee a higher and better level of school performance. In the second, it was shown that just by means of an income complement that may guarantee a minimum for survival, the combat to the infant-juvenile work may be reached (attained, conquered). Otherwise, children and teenagers will keep on working, despite the receiving of school allowance. In the long run, it has been shown that social programs with more compensatory than emancipator bias do not provide autonomy to the families, what leaves them in a critical situation of continuous (lasting, ceaseless) dependence, what may even affect their next generations.

Sumário

Resumo **09**

Abstract **11**

Agradecimentos **15**

Apresentação **17**

Capítulo 1 – Panorama das políticas sociais no Brasil: avanços, rupturas e impasses **23**

1.1 – A consolidação do Sistema de Proteção Social: 1930 a 1964 25
1.2 – A política social dos governos militares: continuidade ou reformismo? 45
1.3 – O processo de democratização e as questões sociais em uma década perdida (1985-1994) 67
1.4 – Os anos 90 e os dilemas do Sistema de Proteção Social 87

Capítulo 2 – Campinas e as contradições entre a riqueza e a pobreza **109**

2.1 – Um breve olhar sobre a formação socioeconômica de Campinas 110
2.2 – Entre a "Crise de 1929" e o Progresso Econômico: suas virtudes e promessas 117
2.3 – Do crescimento à estagnação econômica: como ficam os pobres? 140

Capítulo 3 – Os programas de transferência de renda em Campinas e suas interfaces **167**

3.1 – Como nasceram os programas de transferência de renda no Brasil 171
3.2 – Campinas e sua rede de proteção social 176
3.3 – PETI: um programa de transferência direta de renda e suas nuances 203
3.4 – PETI/Campinas: um novo olhar sobre a política de atendimento à criança e ao adolescente 215
3.5 – As principais diferenças entre o PETI/Campinas e o PETI/Brasil 226

Capítulo 4 – Famílias ameaçadas: um novo olhar sobre a política social brasileira **233**

4.1 – A família "refeita" 235
4.2 – Perfil das famílias atendidas pelo PETI/Campinas 244
4.3 – As famílias do PETI/Campinas e suas várias histórias: uma análise 266

qualitativa
4.4 – O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil em Campinas: avanços, sucessos, limites e fracassos 286
4.5 – Alguns comentários sobre o PETI/Campinas: consequências e impactos 310

Conclusão **321**

Lista de tabelas e gráficos **337**

Referências Bibliográficas **339**

Agradecimentos

Foi longo o caminho percorrido até aqui. Várias foram as situações adversas que me fizera, pensar que não chegaria ao final. Em meio às tempestades, nasce Mariana, para me fortalecer e me fazer continuar. A paixão pelo tema também não me deixou esmorecer e aqui chegamos ao fim desta jornada. Foram muitas as pessoas que, durante este caminho, contribuíram enormemente para a realização deste trabalho.

À minha querida orientadora, Maria Lygia, uma pessoa iluminada que me ajudou muito durante todo o trabalho. Pela sua compreensão, amizade e carinho, eu te agradeço do fundo do meu coração.

Às minhas entrevistadas, pela convivência singular durante vários meses no grupo de formação das "mães da tapioca" e pela enorme contribuição no delineamento desta tese.

À minha querida amiga Ana Vitória, por ter me ouvido e me orientado nos momentos de maior indecisão da tese. Pela paciência em me fornecer todos os dados e entrevistas que consubstanciaram o trabalho. Pela amizade e por ser este ser humano tão especial. Muito obrigada!!

À minha amiga e companheira de luta, Antônia Miranda, por ter compartilhado momentos muito especiais em prol da defesa dos direitos da criança e do adolescente. Por ter me fornecido informações valiosas em relação ao PETI e por ser esta mulher forte e guerreira na luta pela erradicação do trabalho infantil. Com você pude aprender muito e me apaixonar pelo tema.

À minha eterna amiga Irandi Pereira, meu primeiro contato com o tema trabalho infantil na área acadêmica. Por ser tão especial e entendida no assunto, você sempre estará presente em meus textos. Com você aprendi o que realmente significa erradicar o trabalho infantil. Sou muito grata à você, por toda vida!

Ao meu primeiro professor de Sociologia, Galileu, que em suas aulas pude me apaixonar pela área e agora, finalmente, concluir meu doutorado.

Ao amigo carioca, Jorge, pela sua amizade e dedicação ao me dar idéias valorosas para a elaboração do meu projeto de pesquisa de doutorado. Valeu, muito obrigado por tudo!

Às professoras do curso, Adriana Piscitelli e Guita Debert por suas contribuições nas aulas e por sempre estarem dispostas a ouvir e a darem sugestões muito importantes para a elaboração da tese.

Às queridas professoras Lia Fukui e Lilia Montali, pela amizade e carinho que sempre me deram e pelas importantes correções de rota realizadas no exame de qualificação. Muito obrigada!!

Às professoras Ana Fonseca e Cynthia Sarti, pelas ricascontribuições valorosas durante a leitura dos seus textos e pelo "sim" em participar da banca de defesa, juntamente com a Lia Fukui e a Lilia Montali.

A todos os colegas do curso de doutorado, especialmente à Flávia e Eliane, pelos momentos tão singulares em que passamos juntas, ao qual pude aprender muito.

À secretaria do doutorado, principalmente a Maria Rita e Gilvani, que sempre me atenderam com muita atenção.

À minha querida prima Luciana, minha companheira e amiga, que sempre esteve ao meu lado, me ouvindo, me auxiliando em momentos difíceis. Por estar ao meu lado em um dos momentos mais belos e dolorosos da minha vida: o nascimento da Mariana. Muito obrigada por tudo que você me fez!!

Às minhas eternas amigas Silvia e Viviane, por serem pessoas tão especiais e amigas. Por tudo que já passamos juntas, por nossa amizade, por me ouvirem nos momentos de angústias, por partilharem todos os momentos de felicidade. Vocês sempre vão estar em meu coração!!

À minha amiga de longa data, Jô, de São Paulo. Mesmo distante, você sabe que está sempre presente em minha vida. Por se sempre tão especial e amiga!!

À minha amiga Joely, pela amizade e companheirismo, por sempre estar ao meu lado e ser uma pessoa tão especial.

A Deus, por tudo que tem feito em minha vida e por estar ao meu lado em todos os momentos de realização deste trabalho, meu eterno agradecimento!

Ao CNPQ, pelo auxílio financeiro que possibilitou a realização deste trabalho.

Apresentação

Desde as minhas primeiras experiências como pesquisadora durante o curso de pós-graduação em Economia, no final da década de noventa, tive contato com o tema família e trabalho infantil. Ao longo daqueles anos, várias questões passaram a me inquietar. Com as transformações no mundo do trabalho e a insurgência do neoliberalismo no país, tais temas ganharam centralidade na discussão sobre qual seria a melhor política social para atingir as camadas menos favorecidas. O paradoxo se formou em torno da discussão do papel do Estado em situações de crise econômica e social. Assim, como se daria a relação entre o *Sistema de Proteção Social* e a *Família*, a qual pode ser tratada a partir de dois enfoques. O primeiro refere-se ao grau em que as medidas de regulação da sociedade elaboradas pelo Estado afetam a organização familiar. Já o segundo aborda o contrário: a importância das famílias para o funcionamento das políticas sociais. Normalmente, estes dois aspectos são combinados dentro de uma mesma análise, o que demonstra um certo grau de dependência mútua entre o Sistema de Proteção Social e as organizações familiares.

Foi pensando nesta inter-relação entre política social e família, que me foi despertado o interesse de aprofundar o entendimento sobre algumas questões que me pareceram instigantes do ponto de vista da reflexão acadêmica e da pesquisa empírica: programas de transferência de renda, relação entre autonomia e dependência, crescimento da pobreza, desregulamentação do mercado de trabalho, queda no nível de emprego e ações sociais compensatórias e emancipatórias eram apenas alguns dos principais traços que concorreram para a configuração do nosso atual Sistema de Proteção Social. Como reflexo disso, os benefícios concedidos pelo Estado passam por um "filtro redistributivo" de alcance do bem-estar social, que é a família.

Nesse sentido, torna-se importante conhecer melhor os aspectos sobre a relação entre o Sistema de Proteção Social e as famílias, principalmente na formulação de políticas públicas que condizem com a realidade do país. Diversas são as *razões* que fundamentam este conhecimento. Uma primeira razão diz respeito aos novos *arranjos familiares* que tomaram formas diferenciadas devido ao aumento das desigualdades sociais. A modernização trouxe alterações na organização dos sistemas de solidariedade das famílias. A partir de transformações mais acentuadas no âmbito do mercado de trabalho – desregulamentação e

precarização das condições de trabalho –, a família se ressentiu de mudanças na sua hierarquização. Com isso, o modelo nuclear, patriarcal e sexista passa a conviver com novas formas de organização familiar que correspondem, por exemplo, à liberação da mulher exclusivamente do trabalho doméstico, que passa a se inserir no mercado de trabalho de forma mais autônoma. Devido às formas mais perversas do sistema capitalista, o desemprego se acentua como uma conseqüência, o que atinge todas as camadas sociais, sobretudo as mais pobres.

Uma outra razão diz respeito à relação de dependência criada entre o Sistema de Proteção Social e as famílias estáveis e organizadas. A idéia subjacente é de que existe na sociedade moderna três "pilares" de sustentação dos indivíduos: o mercado, o Estado e a família. Quando o mercado não atende as expectativas dos indivíduos, é no Estado que estes buscam maneiras de garantir seu bem-estar. Durante muito tempo, o Estado manteve-se orientado a atender minimamente questões mais direcionadas à saúde e educação, pressupondo que o restante das demandas sociais existentes recairiam sobre a família. No entanto, é importante considerar que a família, principalmente nas duas últimas décadas, não está conseguindo preencher as lacunas deixadas pelo Estado e pelo mercado, o que vêm criando uma certa dependência entre a política social e as organizações familiares, notadamente entre as mais pobres.

Nos anos 90, esta dependência toma formas maiores e a área social passa a contar com ações focalizadas de combate à pobreza. Na esteira destas transformações, ganha força os programas de transferência direta de renda – notadamente o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e o Bolsa-Escola – voltados para a área de erradicação do trabalho infanto-juvenil, tendo como contrapartida principal a inserção e a permanência da criança e do adolescente na escola. O debate centralizou-se na importância da educação na vida destas crianças e adolescentes, pois sabe-se que os salários recebidos são ínfimos e não compensam o atraso idade-série e a redução no desempenho escolar vivenciados pelos trabalhadores infanto-juvenis, conforme salienta Souza (2000): *"(...) As perdas educacionais resultantes do trabalho infantil e juvenil são graves, não apenas porque não serão recuperadas ao longo da vida dos indivíduos, mas também porque tendem a se propagar intergeracionalmente"*.

Um terceira razão, não menos importante, é a entrada da família como foco de políticas públicas. O impacto dos benefícios dispensados aos indivíduos a partir da década de noventa

não abarca somente eles, mas também suas respectivas famílias. Esta novidade representou uma reformulação do sistema de atendimento, especialmente na área de assistência social. Ao enxergar o público-alvo como um todo, cria-se condições de autonomizar famílias em condições de vulnerabilidade social. Deste modo, tornam-se necessárias políticas sociais que contemplem a geração de renda e emprego e que garantam ações emancipatórias no estilo de vida desta população.

As famílias são instituições que atuam redistribuindo recursos entre os seus membros, logo políticas sociais que as alcancem podem provocar impactos positivos sobre todos os seus componentes, sejam eles beneficiários diretos ou indiretos dos programas sociais. Além do mais, as famílias poderiam participar de forma ativa na concepção, na execução e no controle das políticas públicas, o que lhes traz um poder decisório maior e possibilitaria um melhor ajuste na elaboração de ações que dizem respeito ao Sistema de Proteção Social nacional.

Em face deste amplo espectro de razões é que me senti instigada a realizar o presente trabalho. Nesse sentido, o objetivo proposto na tese foi o de compreender a relação existente entre famílias de baixa renda e o Sistema de Proteção Social instituído no país a partir dos anos 30. Mais especificamente, tratei de tentar deslindar as características presentes no cotidiano familiar destas famílias e entender a influência de um programa de transferência direta de renda sobre suas vidas. Foi objeto de análise, também, a cidade de Campinas, local onde foi implantado um dos primeiros programas de transferência de renda direta do país.

O município foi escolhido não somente por ser pioneiro em programas desta natureza, mas também por ser palco de mudanças significativas em sua estrutura social. Em meio às diferenças sociais expressivas, Campinas sempre conviveu com uma forte contradição entre a riqueza e a pobreza. Por se caracterizar muito rica e com um forte dinamismo econômico, a cidade vivenciou vários momentos de pujança industrial. Todavia, sempre apresentou indicadores negativos na área social, com um aumento significativo da pobreza na década de oitenta, o qual tentou esconder durante muito tempo do restante do país.

Porém, é uma cidade que apresentou uma montagem diferenciada em termos de modelo de Sistema de Proteção Social. Principalmente, a partir dos anos 90, observa-se uma estrutura que consegue atender a população mais pobre de forma diferenciada. Por possuir uma equipe de trabalho multidisciplinar muito envolvida nos trabalhos realizados, a área de assistência social sempre garantiu um certo nível de *status* na sua prestação de serviços. Um exemplo

disso foi a implementação de dois programas emblemáticos na área de atendimento à família – o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Campinas, portanto, sempre serviu de laboratório para a implementação de políticas públicas experimentais, que depois se espalharam para o resto do país.

Além de possuir um pólo tecnológico moderno de referência nacional e internacional, assim como universidades e faculdades muito bem conceituadas, formando um grupo de pesquisadores aptos a refletirem e apresentarem propostas de melhoria à realidade local, Campinas reúne condições ideais para se configurar muito bem tanto economicamente quanto socialmente. Mas, não é o que ocorre, pois ao longo de sua história pode-se observar uma lacuna bastante expressiva no âmbito social. Nesse sentido, a pergunta que se faz é por que, apesar de gozar de posição econômica favorável, o município ainda patina em sua área social?

Privilegiamos a análise do sistema de proteção social em Campinas por considerá-la um "caso" representativo para auxiliar no aclaramento, com a maior justeza possível, da dimensão das mudanças presenciadas no Sistema de Proteção Social nacional e suas conexões com as vicissitudes econômicas e sociais, algo sobre o qual, até agora, poucos analistas vêm se debruçando. Com efeito, elegemos a análise das interfaces da família por se tratar de um universo empírico que abarca estas mudanças e se constitui num *locus* privilegiado de atuação estatal.

Já nas primeiras incursões pelo tema, nos deparamos com a necessidade de retroceder no tempo, pois logo nos demos conta de que a correta compreensão sobre a montagem do Sistema de Proteção Social no Brasil era de suma importância para o entendimento da nossa estrutura social. Assim, no Capítulo 1, chamamos atenção para as principais características que compõem o nosso Sistema de Proteção Social, utilizando-se de vários autores que subsidiaram o conhecimento sobre o modelo que se formou em nosso país a partir da década de trinta.

Para a composição do Capítulo 2, tendo sistematizado o nosso modelo de Proteção Social, procurou-se correlacioná-lo com a cidade de Campinas. Para tanto, realizamos um percurso histórico, tanto econômico quanto social, buscando entender as contradições existentes numa cidade demarcada pela riqueza e pela pobreza. A opção metodológica de centrar o estudo no município de Campinas foi devido ao seu grau de importância na implementação de programas de transferência direta de renda no país. O que mais dificultou a

análise foi a ausência de material bibliográfico (acadêmico) a respeito da questão social, sendo este muito escasso.

Dando por finalizada a apresentação da parte inicial da tese, passamos agora à questões discutidas nos capítulos seguintes, onde nos dedicamos a trazer a nossa principal contribuição para o debate atual sobre a implementação de programas de transferência de renda no país.

Por meio de uma ampla pesquisa de jornais e grande imprensa, relatórios, atas de reuniões, documentos oficiais e entrevistas formais e informais com os implementadores de programas sociais, no Capítulo 3, investigamos a fundo a implementação de programas de transferência de renda direta voltados para as populações mais pobres – notadamente o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

Nesse sentido, fizemos uma análise do desenho do Sistema de Proteção Social implantado em Campinas, principalmente a partir de 2000. A análise dos Relatórios de Gestão da Assistência Social, da Prefeitura Municipal de Campinas, nos permitiu conhecer a rede de atendimento à criança e ao adolescente e suas respectivas famílias. Com isso, tivemos acesso ao tratamento fornecido àquelas famílias em situação de risco social e ao uso de mão-de-obra infanto-juvenil.

Na segunda parte desse capítulo, portanto, abordamos a implementação (entrada, chegada) do PETI no município e, com isso, procuramos demonstrar as dificuldades iniciais impostas ao programa e sua estratégia de ação. Para tanto, buscou-se correlacionar o desenho do PETI implantado em Campinas com as diretrizes propugnadas pelo PETI/Brasil.

No capítulo 4, com base numa pesquisa de campo quantitativa e qualitativa, pretendeu-se entender *quem* são as famílias pertencentes ao PETI/Campinas. Na tentativa de delinear um perfil destas famílias, realizamos a análise de todas aquelas que preencheram o Cadastro Único dos Programais Sociais, no período de 2003 a 2004, que totalizou 79 famílias recém inseridas no PETI. A partir destes dados e informações, elaboramos a caracterização destas famílias, com enfoque nas mães, pais e filhos.

Na segunda parte do presente capítulo, exploramos as percepções das famílias sob diversos aspectos. Procuramos captar, por meio de entrevistas em profundidade, a história de vida de sete mães pertencentes ao Programa. A minha perspectiva foi a de buscar informações, através do material recolhido na convivência com as mães estabelecida durante a montagem

de um grupo experimental de geração de renda. Foram vários meses de convivência direta a partir da qual pude perceber suas reais necessidades e suas expectativas em relação ao PETI.

Num segundo momento da pesquisa de campo, o intuito foi entender a influência do PETI na vida destas famílias. Com isso, foi elaborado um questionário aplicado a 27 representantes das famílias, realizado no mês de setembro de 2007. Nesse caso, as perguntas principais foram: o que mudou na vida da sua família após a entrada no programa? se o programa conseguiu (ou está conseguindo) garantir inserção ou melhor oportunidade no mercado de trabalho? A idéia, nesta parte do trabalho, foi buscar elementos para que pudéssemos entender qual a principal vertente do programa e se, ao optarem pelo viés compensatório, não está se deixando de lado o que seria o maior propósito de um programa de transferência direta de renda: a emancipação das famílias.

Na conclusão, retomo todos os principais pontos discutidos no decorrer do presente trabalho.

Capítulo 1

Panorama das políticas sociais no Brasil: avanços, rupturas e impasses

Em todo o mundo discute-se a implantação do Sistema de Proteção Social como uma das dimensões de maior relevo da questão social. Sabe-se que nos países mais avançados esta montagem chegou bem mais cedo e atendeu a maior parte da população mais empobrecida. Estes países pertencentes ao chamado núcleo do capitalismo possuíam desde o início um Estado participante da expansão econômica e protetor em momentos de conflitos gerados dentro da dinâmica capitalista. Em suma, um Estado atuante em momentos de fortes crises sociais e econômicas, com forte tendência ao intervencionismo no pós-30.

Na contramão da história, entrava em cena países como o Brasil, pertencentes à periferia econômica dependente, que apesar de ter crescido muito num breve período de tempo, não obteve muito êxito na questão social. Tendo permanecido quatro séculos em uma estrutura agrário-exportadora, e na maior parte do tempo, dependente de um único produto para sobreviver, esta situação nos colocou numa posição totalmente desprivilegiada em comparação com os países mais avançados. Mesmo com um rápido processo de industrialização que nos enredou entre 1930 e 1960, não conseguimos avançar, a contento, na questão social, quando muito esta sempre vinha a reboque da econômica. Este fato é fácil de ser identificado quando observamos ainda características de subdesenvolvimento em sua estrutura, tais como o atraso tecnológico e a permanência de uma grande massa da população submetida a condições precárias de vida e de trabalho.

Uma característica marcante do nosso atraso social refere-se à própria constituição de nosso mercado de trabalho. O Brasil foi um dos últimos países a abolir a escravidão, e isso nos trouxe uma transição extremamente conservadora para o trabalho assalariado. O que se testemunhava em nosso país era uma alta oferta de mão-de-obra, a qual englobava os imigrantes europeus e asiáticos, configurando um mercado de trabalho acirrado e competitivo. Com isso, os salários já "nasceram" estruturalmente baixos. Todos estes fatores redundaram em um alto índice de concentração de renda desde o início da nossa formação econômica e social.

Em um ambiente não-democrático, onde a população desconhecia o direito ao voto universal e secreto, observamos nas duas primeiras décadas do século XX um mercado de trabalho com características essencialmente regionais, dado o forte dinamismo da economia cafeeira que até então dominava a pauta de exportações nacional quase como produto único. O ciclo do café foi muito intenso e duradouro, chegando ao seu limite somente com a grande crise mundial de 1929. O Brasil soube aproveitar muito bem este período e respondeu positivamente à crise. Assim, em meio às turbulências da economia mundial, tem-se o começo da formação do sistema de proteção social brasileiro, a partir da forte intervenção do Estado na economia.

Em meio a estas transformações de ordem política, econômica e social, além da mudança do centro dinâmico deslocar-se do modelo primário-exportador para o da industrialização, observamos a constituição do Sistema de Proteção Social baseado em um novo projeto de desenvolvimento social sustentado, desde então, pela industrialização e urbanização que emerge em nosso país. O Estado, nesse sentido, amplia o seu grau de autonomia na tomada de decisões, observando-se forte tendência a medidas de centralização do poder.

Uma vez delineado este breve retrospecto do cenário macroeconômico em que surge as discussões sobre a questão social, cabe esclarecer a visão que norteia este capítulo no que concerne à formação do Sistema de Proteção Social no Brasil, com destaque aos seus avanços, impasses e rupturas. Para tanto, o trabalho segue uma periodização que contempla alguns dos nossos principais marcos históricos. Os períodos assinalados são 1930, 1964, 1985 e 1994, compondo ciclos importantes de nossa história política e econômica, bem como sub-períodos marcantes no que diz respeito às transformações sociais.

Na primeira parte do capítulo, que cobriu o período entre 1930 e 1964, o objetivo é compreender como se formou o Sistema de Proteção Social no Brasil, enfocando o conjunto de transformações do Estado e as formas de regulação social que tem início naquela época, bem como a formação e a consolidação do mercado de trabalho nacional. Cabe destacar o sub-período 1943-1964 como de expansão do sistema de proteção social, tanto no processo de centralização institucional, quanto na incorporação de novos grupos sociais aos esquemas de proteção. No período seguinte, de 1964 a 1985, nota-se diferenças marcantes no que diz respeito à estruturação, conteúdo e impacto social nas diversas áreas. É um momento de

transformação política, institucional, econômica e social, principalmente porque ocorre a organização dos sistemas nacionais públicos no atendimento de serviços sociais básicos – saúde, educação, habitação, assistência social, previdência – abrindo-se, portanto, espaços para tendências universalizantes na prática de tais políticas. Já no período de 1985 a 1994, percebemos uma certa estagnação, uma vez que não ocorreu uma reestruturação plena do sistema de políticas sociais no Brasil. Fato importante a destacar é o processo de redemocratização popular que se instalou em nosso país, que trouxe novas propostas no âmbito da Nova República. Um sub-recorte bastante expressivo da análise em tela refere-se a 1988 e 1990, anos marcados pela promulgação da última Constituição Federal e pela criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que permitiram a entrada da criança e do adolescente no Sistema de Proteção Social brasileiro. Por fim, vale ressaltar o período após 1994, com a criação e consolidação do Plano Real e a ampla gama de programas sociais instalados em nosso país desde então. Sabe-se, de antemão, que esta pulverização das políticas sociais adotadas enfraquece o nosso Sistema e fragmenta as forças sociais mobilizadas em prol de diversos temas ainda não discutidos e, muito menos, solucionados.

A partir desta breve e necessária periodização com base na literatura existente, objetivamos realizar um desenho da trajetória da política social no Brasil, dentro de uma perspectiva sociológica, com a tentativa de entender como se formou e se consolidou o Sistema de Proteção Social brasileiro, sem perder de vista uma abordagem crítica das principais mudanças ocorridas no âmbito do tipo de política social adotada, bem como do fundamental papel exercido pelo Estado em todo o percurso histórico reconstruído.

1.1 – A consolidação do Sistema de Proteção Social: 1930 a 1964

Após uma das piores crises ocorridas em todo o mundo – crash da Bolsa de Nova York de 1929 – tivemos como resultado uma economia que conseguiu se consolidar e não esmorecer tanto diante dos fatos. O Brasil inicia a década de trinta com a passagem de economia agro-exportadora para a economia urbano-industrial. Logicamente, que não conseguimos transformarmos radicalmente esta base agrária, constituindo-se ainda no sustentáculo da economia nacional até hoje. Porém, com o *dêbacle* do setor agroexportador, a

industrialização passou a fazer parte da política econômica vigente, dentro de seus limites de indústria em formação, momento este denominado de "industrialização restringida"[1].

O Estado, dentro deste contexto, possui um papel essencial ao assumir a dianteira do processo que conduziria a indústria à posição de eixo dinâmico da economia nacional. Diante desse quadro, sua autonomia cresce de forma bastante acentuada e ele se torna participante direto do processo de acumulação, o que o levaria a um forte processo de centralização e a uma tentativa de reduzir progressivamente a independência dos estados da federação. Em termos de políticas sociais, o que se vê até início dos 30 é uma atuação de forma fragmentada e localizada em alguns problemas prioritários, apesar de já existir tendência globalizante em alguns setores sociais estratégicos. Mas, somente a partir da Revolução de 30, podemos afirmar a existência de um marco no início da construção das bases da política social, período este sinalizado pela formação e consolidação do Sistema de Proteção Social no Brasil[2].

Mais forte e poderoso, o Estado passa a intervir diretamente na economia, quando Vargas externalizou sua posição quanto ao seu papel em um discurso realizado em 1933 para o Congresso Nacional, chegando a considerá-lo como um ente de coordenação e direção nos diversos setores da atividade social (Barcello, 1983:19). Deste modo, somente a partir da década de trinta as questões sociais ganham estatuto político. Alguns fatores favoreceram esta forte atuação estatal e a incorporação das políticas sociais: a ruptura com o Estado oligárquico, a industrialização e a crescente urbanização em fase de gestação, o acirramento do processo de assalariamento iniciado com a abolição tardia da escravatura, a ampliação da classe média mais consciente politicamente e o enfraquecimento do sindicato devido à própria atuação do Estado.

Deste modo, o que vemos no tocante à questão social até 1930 são ações que, além de focalizadas, foram conduzidas por medidas de benemerência e um certo assistencialismo exacerbado por parte das elites dominantes, coordenadas pela filantropia privada e pelas congregações religiosas. Aos excluídos da sociedade – pessoas que não conseguiam se inserir

[1] João Manuel Cardoso de Mello analisa muito bem este período em seu livro "O capitalismo tardio".

[2] Os anos 30 também foram marcados por importantes mudanças de ordem política. A década inaugura-se com a Revolução de 30, que foi um movimento político militar que derrubou o presidente Washington Luís e impediu a posse do novo presidente eleito Júlio Prestes. O movimento foi liderado por Getúlio Vargas, candidato derrotado nas eleições para presidente. O movimento opunha-se ao domínio da oligarquia paulista e constituía-se numa grande frente composta por outras antigas oligarquias brasileiras, por grupos políticos saídos do movimento tenentista e por jovens lideranças urbanas. O principal efeito da revolução foi justamente a derrubada do grupo até então hegemônico no país – a oligarquia cafeeira paulista (Gremaud, Vasconcellos & Júnior, 2002:297).

no mercado de trabalho em expansão – eram reservadas ações sociais bastante tímidas e restritas e, em muitos casos, a própria mendicância. Nesse mercado de trabalho em formação, com um baixo nível de assalariamento[3], restava poucas oportunidades aos menos favorecidos, conforme destaca muito bem Pochmann (2004):

> Aos despossuídos do regime do assalariamento formal foi disponibilizado o assistencialismo circunstancial e imediatista, que produziu a desigualdade e a tutela por meio da regulação de favores e da relação político-eleitoral de tratar os excluídos como massa de manobra. O princípio da subsidiaridade que se constituiu entre o estatal e o privado possibilitou ao Estado repassar à rede de filantropia e benemerência a responsabilidade pela execução das ações emergenciais do assistencialismo regulado (Pochmann, 2004: 69 - 70).

Portanto, é importante salientarmos a existência de um duplo momento de implantação das políticas sociais no Brasil: um, referente ao período anterior a 1930 – notadamente nos anos 20 – que marca a estratégia de política compensatória e, outro, correspondente ao período pós-30, como um processo de transformação social via regulação de acumulação, ou seja, a ocorrência de uma grande mudança na estrutura social brasileira a partir da própria elite e dos próprios trabalhadores. Com efeito, é a partir dos anos 30 que as questões sociais ganham um estatuto político, decerto quando ocorre a transferência do capital agrícola para o capital industrial, onde o eixo social ganha um respaldo econômico. Tudo isso protagonizado pelas fortes transformações presenciadas no âmbito do Estado, as quais possibilitaram a formação e a consolidação da agenda social brasileira.

A origem da política social, dentro deste contexto, se faz presente também junto ao arcabouço "trabalhista", que foi possibilitado a partir da criação de vários órgãos, como por exemplo, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e o Departamento Nacional do Trabalho. Com a criação do Ministério do Trabalho, observa-se um claro movimento de controle e repressão da classe trabalhadora, ao mesmo tempo que se buscava atender as necessidades mais amplas da industrialização emergente. Nesse sentido, outros pontos importantes foram incluídos na área do trabalho em formação: a regulamentação do trabalho feminino e dos menores na indústria, a fixação da jornada de trabalho de oito horas para os comerciários e industriários, a alteração na forma de negociação salarial através da criação das Convenções Coletivas, a instituição de férias a comerciários e operários industriais, o

[3] Na década de trinta, a cada dez ocupações somente uma era assalariada (Pochmann, 2004:67).

estabelecimento de normas reguladoras da questão dos acidentes de trabalho, além da instituição da carteira profissional obrigatória (Barcellos, 1983:22). Finalmente, com a Constituição Federal de 1934, foi criado o salário-mínimo regional, que somente entraria em vigor no Estado Novo.

Estas medidas adotadas na área do trabalho tiveram um duplo resultado. Por um lado, no que se refere à organização dos trabalhadores – em termos de sindicalização – representou um instrumento de controle sobre a força de trabalho urbana, tendo o Estado um papel permanentemente fiscalizador. Por outro lado, as medidas que dizem respeito à regulamentação das condições de trabalho, citadas anteriormente, serviram para legitimar o papel do Governo e lhe permitir, com isso, um amplo apoio popular.

Em meio a este cenário, o nosso Sistema de Proteção Social foi ganhando contornos mais claros. Para aqueles que conseguiram se inserir no mercado de trabalho neste período através de um trabalho formal, dentro de um processo de assalariamento, o resultado foi muito positivo, propiciando-lhes até uma certa valorização da mão-de-obra. Porém, para os demais estratos despossuídos – ao qual fazia parte grande parcela da população brasileira –, não lhes restaram muitas alternativas a não ser as ações filantrópicas e de benemerência da elite sensibilizada com as questões sociais do nosso país.

Durante estes 34 anos (1930 a 1964) que compreenderam o período popular da política social, decerto, houve uma série de questionamentos e de lutas sociais advindos dos mais distintos espectros políticos e ideológicos. Contudo, apesar de ter havido a passagem do autoritarismo (1937-1945) para a democracia (1945-1964), percebe-se que a base da política social não sofreu grandes diferenciações. A seguir, iremos nos dedicar a algumas das nossas principais áreas da política social no sentido de entendermos melhor como ocorreu todo este processo de delineamento e formação do nosso sistema de proteção social, quais sejam: **saúde, educação, habitação, previdência e assistência social.**

O marco inicial do período em análise refere-se à criação, em fins de 1930, do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, o qual abrangia todos os assuntos relacionados ao ensino, à saúde pública e à assistência hospitalar. No âmbito educacional, esse Ministério teve sua atuação marcada pela Reforma Francisco Campos, que permitiu a elaboração de uma estrutura orgânica aos ensinos secundário, comercial e superior, porém, negligenciou o ensino primário. Percebe-se claramente nesses primeiros anos da década de

trinta uma discussão centralizada no "Movimento Escola Nova". Esse movimento teve uma grande relevância no debate sobre a renovação do setor educacional no país naquele momento, conforme salienta Sá *apud* Barcellos (1983):

> Essa nova concepção que se desenvolveu nas décadas de vinte e trinta, constituiu-se no foco principal das lutas pela transformação do sistema escolar, que envolviam questões como a ampliação da educação pública, a gratuidade, a laicidade, a obrigatoriedade e a co-educação, ou seja, igualdade de direitos dos dois sexos à educação, as quais encontrariam na Lei das Diretrizes e Bases de 1961 sua expressão máxima (Sá *apud* Barcellos, 1983:27).

Apesar de toda esta efervescência de idéias provocada pelo "Movimento da Escola Nova", o que realmente se concretizou foi a Reforma Francisco Campos, que preservou o mesmo tipo de modelo educacional anterior, elitista e pouco revolucionário. Ou seja, um modelo voltado para as classes mais ricas. Além desta Reforma, podemos citar como importante a Constituição Federal de 1934 como um avanço notável no que diz respeito à obrigatoriedade do Estado em promover a educação de forma gratuita e universal. Infelizmente este período não durou por muito tempo, pois logo a Constituição de 1937 conferiu ao Estado um papel supletivo no processo educacional, o que significou um retrocesso ao modelo adotado anteriormente. Às classes menos favorecidas foi destinado o ensino profissionalizante. Nesse sentido, fica claro a dicotomia do ensino secundário, ao ter, de um lado, o ensino tradicional para as classes mais ricas e, de outro, o ensino profissionalizante para os mais pobres, com o objetivo de formação de mão-de-obra[4].

No bojo destas discussões foram criados o SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial), em 1942, pelo Governo Federal, e destinado à formação, aperfeiçoamento e especialização da mão-de-obra industrial e o SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial), criado em 1946, integrado ao SENAI aos moldes deste, com o fito de treinar profissionalmente os empregados das empresas comerciais. Importante salientar que não existia até então uma preocupação do governo com o ensino agrícola, apesar deste setor ter sido a base da economia brasileira até início dos 30.

As reformas de ensino, portanto, instituídas no Estado Novo focalizaram fundamentalmente a manutenção de um sistema de ensino conservador. Dentro deste contexto,

[4] A Constituição de 1934 prescrevia, além disso, como obrigação das empresas e dos sindicatos a criação de escolas, dentro do âmbito da sua especialização, para os filhos de seus empregados e associados.

destacaram-se a ausência de flexibilidade; a introdução do curso de Educação Moral e Cívica para todos os níveis de ensino, na tentativa de exacerbar sentimentos de nacionalismo e de patriotismo na população e; a diferenciação do ensino para homens e para mulheres, conservando os traços "machistas" e de segregação nas distintas formas de aprendizagem.

Além do mais, no referido período, não observamos grandes mudanças na estruturação do ensino público nacional, e sim uma reformulação em sua composição administrativa, tornando-se esta mais complexa. Nesse sentido, percebe-se que as áreas realmente prioritárias foram o ensino primário e profissionalizante, em virtude das próprias necessidades engendradas no processo de expansão da indústria nacional, que passa a requerer cada vez mais trabalhadores com um mínimo de instrução que lhes possibilite sua integração no mercado de trabalho urbano em formação. Todos estes movimentos certamente estavam respaldados por uma forte centralização do Estado.

Num período de forte expansão da urbanização e do processo de industrialização, a população brasileira começa a requerer uma ampliação do ensino a todas as camadas sociais. No bojo destas discussões é promulgada a Constituição de 1946, a qual propunha a organização de um sistema educacional mais equilibrado e descentralizado administrativamente e pedagogicamente[5]. Ao governo, então, cabia a tarefa de garantir e proporcionar a educação básica e profissionalizante gratuitamente. Baseado na referida Constituição, o Ministério da Educação propôs a criação de uma Comissão para discutir um Anteprojeto de reformas das leis, o que foi realizado no período entre 1948 e 1961 a partir da formulação e consolidação da Lei de Diretrizes e Base (LDB), preconizando as discussões sobre centralização *versus* descentralização e ensino privado *versus* ensino público.

> A polarização em torno de temas como centralização *versus* descentralização do ensino e ensino privado *versus* ensino público, na verdade, parecia refletir uma questão mais ampla, a da democratização do ensino. Essa problemática ligava-se não só às novas necessidades geradas pelo processo de desenvolvimento econômico, mas, muito mais, à nova forma de relação Estado-Sociedade consubstanciada no estilo populista de governo (Barcellos, 1983:173).

Apenas à título de elucidação do período correspondente ao segundo mandato de Getúlio Vargas (1951-54) no que tange à área de educação, temos como ponto de partida a

[5] Nela, também, foi definido de acordo com o Artigo 169, uma porcentagem de 10% da renda nacional para a manutenção e o desenvolvimento do ensino.

quase inexistência deste tema em seus discursos oficiais; porém, mesmo assim as questões neste setor avançaram e foram alvo de mudanças bastante relevantes. Uma delas refere-se à alteração da denominação do Ministério da Educação e Saúde Pública para Ministério de Educação e Cultura, ao mesmo tempo em que se cria o Ministério da Saúde. No mesmo sentido foi criado a Divisão de Educação Extra-Escolar, com a finalidade de coordenar as atividades educativas e culturais no âmbito extra-escolar. Em meio a estas mudanças, foi instituído em nível nacional a Campanha Nacional de Educação Rural, cujo objetivo era difundir a educação básica nas áreas rurais.

O ensino secundário, por sua vez, também foi privilegiado neste ínterim. Assim, foi instituída a Campanha de Aperfeiçoamento e Difusão do Ensino Secundário, com intuito de ampliar o acesso à escola secundária. Entretanto, foi somente no governo Juscelino Kubitscheck (1956-1960) que realmente se observa uma forte tendência à concentração de recursos no ensino médio e superior, até como uma resposta ao amplo projeto de industrialização instalado no país a partir do Plano de Metas, quando o único setor social abordado foi o da educação[6]. No plano da legislação promulgada durante o governo J.K., verificou-se uma série de iniciativas que podem ser agrupadas em torno dos seguintes temas: analfabetismo, ensino médio e superior e ensino profissionalizante.

Com a sucessão Presidencial – nos Governos de Jânio Quadros e João Goulart –, observamos uma certa renovação da estrutura de ensino em nosso país, com o fito de torná-lo mais abrangente e adequá-lo às transformações sócio-econômicas em curso na sociedade brasileira naquele momento. Nesse sentido, é aprovada a Lei de Diretrizes e Base (LDB) em 1961, com características de certa forma atrasadas e tardias no âmbito das discussões sobre o tema. Esta nova lei veio para reforçar e colocar na pauta demandas já preconizadas pelos governos anteriores, ao ter como foco a igualdade de direitos entre o ensino público e o privado.

Todas estas discussões e proposições foram realizadas em meio a uma grande crise financeira e política que o país estava atravessando no início da década de sessenta. Tomada as devidas providências na área econômica, o governo de então (João Goulart) apresentou um

[6] "O Programa de Metas constituiu-se no primeiro projeto mais efetivo de desenvolvimento, voltado para a dinamização da economia do País, com o objetivo de modernizar o sistema produtivo através do incentivo à indústria de base. Esse tipo de desenvolvimento requeria, ao lado da construção de uma nova mentalidade, a formação objetiva de profissionais de qualificação superior, bem como a elevação do padrão médio de instrução da população" (Barcellos, 1983:184).

programa de ação na área social – o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social. Tal Plano, elaborado pelo economista Celso Furtado, privilegiou algumas das principais áreas do país, a saber: transporte, energia e comunicação, petróleo, bem como saúde e educação.

O ensino continuou tendo como foco a dinâmica industrial, ou seja, a preparação do aluno para o mercado de trabalho. Todavia, o Plano Trienal não foi executado, mas cumpre destacar a abertura das discussões propiciadas no período e a própria preocupação em adequar o sistema educacional às demandas geradas pelas mudanças estruturais realizadas em nossa sociedade. Não podemos nos esquecer que a educação estava ligada à possibilidade de ascensão da classe trabalhadora que, para conseguir uma melhor oportunidade de trabalho, precisaria dominar totalmente as técnicas de leitura, escrita e de contagem. Diante este cenário, percebe-se a importância de uma educação de base para toda a população brasileira. Esta deveria ser priorizada em todos os aspectos, com amplo direcionamento de recursos às áreas do ensino fundamental e à erradicação do analfabetismo.

Quanto à estrutura de ensino, portanto, a LDB continuou a existir nos moldes da legislação anterior, qual seja, aquela estabelecida nas leis orgânicas do ensino e na regulamentação do ensino superior. A novidade está na forma de conduzir a educação dentro de uma perspectiva mais democrática e de colocar em discussão e na própria agenda social temas até então negligenciados pelos sucessivos governos, como por exemplo, a necessidade da ampliação do ensino primário para todas as camadas sociais. A reforma do ensino, portanto, ocorreu de forma conservadora, pois manteve sobretudo nos níveis médio e superior de ensino uma estrutura elitista. Com isso, observa-se que apesar de termos avançado em alguns aspectos, a verdadeira reestruturação no ensino ocorreu muito mais a partir da idealização de novas leis do que da execução delas.

Apesar deste visível favorecimento da educação às classes mais abastadas de nossa população, não podemos deixar de ressaltar o forte processo de ampliação da cobertura do ensino no Brasil. Apenas para se ter uma idéia da sua dimensão, o número de matrículas saltou de 2,2 milhões, em 1933, para 11,6 milhões, em 1964; o que foi acompanhado do aumento expressivo no número das unidades escolares, que passou de 39,1 mil para 130,4 mil no mesmo período. No mesmo ritmo, o número de professores pulou de 96,1 mil para 132,3 mil. Todos estes avanços, entretanto, foram acompanhados pelo acirramento da exclusão educacional, tanto no que se refere ao analfabetismo, quanto à baixa escolaridade da

população, representados por mais de um terço de crianças fora da escola (Pochmann, 2004:72).

Um outro setor não menos importante que fez parte da formação de nosso Sistema de Proteção Social foi o da saúde. Sabemos que até antes do início dos anos 30, não existia no Brasil uma política pública nacional de saúde. As questões relacionadas à saúde pública eram tratadas a nível local, ou por algumas empresas que assumiam este papel, ou até mesmo pela sociedade civil, como uma atitude de benemerência e caridade. Dentro deste contexto, o Estado somente interviria em situações de epidemias e de ameaça de "morte coletiva".

Com a criação do Ministério de Educação e Saúde Pública, pós 1930, teve lugar um forte processo de centralização do poder público, que passou a intervir em todas as áreas destinadas ao atendimento da população na área da saúde. Um marco no tipo de atendimento foi a própria Constituição Federal de 1934, que preconiza o cuidado à saúde da população, o combate às grandes endemias e o amparo à maternidade e à infância[7]. Esta preocupação com a democratização do atendimento na área sanitária (da saúde) advém também do crescimento da demanda por estes tipos de serviços públicos devido ao forte processo de urbanização pelo qual estava passando o país. Tal situação levava a uma alta incidência de doenças infecciosas que, desde então, passaram a atingir não somente a classe trabalhadora mas, principalmente, a elite que não admitia conviver com certos tipos de doenças. Concomitante a isto, também era interessante proteger a classe trabalhadora de tais doenças, pois esta deveria estar apta e sadia para o mercado de trabalho em intenso crescimento.

No Estado Novo, estas diretrizes iniciais passam a ganhar um formato mais definido e complexo. Num primeiro momento, ocorre a reestruturação do Ministério de Saúde e Educação, ficando a seu cargo atividades ligadas à saúde pública e à assistência médico-social. Nesse sentido, o Departamento Nacional de Saúde se incumbe de administrar estas áreas divididas em quatro sub-setores: o da Saúde Pública, da Assistência Hospitalar, da Assistência aos Psicopatas e o de Amparo à Maternidade e à Infância. Em seguida, ocorre um dos fatos mais importantes na área de atenção à saúde no Estado Novo – o combate às endemias rurais. Paralelamente, é instituído em 1941 o regime de combate à malária no país, alcançando toda a população brasileira. Na verdade, todas estas novas legislações têm, além de um enfoque mais universal no alcance do público-alvo, o objetivo de atender os migrantes rurais que chegam

[7] Brasil. Constituição de 1934. Artigos 138, 140 e 141.

aos centros urbanos em busca de uma melhor oportunidade profissional, carentes também de atendimento público de saúde[8]. Barcellos (1983) retrata muito bem o cenário existente no período de formação de nosso sistema de proteção à saúde pública, ao afirmar que:

> O conjunto de medidas instituídas na área de saúde, seja aquelas orientadas para a interiorização da medicina, seja aquelas voltadas para a organização dos serviços, apresenta um nexo que o unifica: respondeu às necessidades que se apresentavam diante de um fenômeno novo, que era a formação dos grandes centros urbanos. Essas necessidades diziam respeito, fundamentalmente, à preparação de uma força de trabalho apta a desempenhar as funções que passaram a ser exigidas pelo processo produtivo (Barcellos, 1983:64).

No bojo da industrialização e da urbanização, observa-se uma maior participação do Estado na área de saúde pública. Com a criação do Ministério da Saúde, em 1953, e do Departamento Nacional de Endemias Rurais, em 1956, completa-se o quadro institucional do setor saúde. Todo este movimento permitiu ao Governo Federal um alto grau de centralização, deixando os estados e municípios com baixo poder de decisão. Com a criação do Departamento Nacional de Endemias Rurais, acirrou-se ainda mais a pujança de tal processo de centralização. O ataque às doenças de massa, sob a forma de campanhas e do estabelecimento de normas técnicas para o combate específico a cada moléstia também se constituíram em aspectos notáveis do movimento de centralização que se configurava no presente governo. E, ademais, esta forma de atuação preconizou a institucionalização do Sistema Público de Saúde do Brasil, no período em questão.

Mais adiante, percebemos que estes movimentos resultaram num processo de deslocamento na maneira de tratar a questão da saúde em nosso país, durante 1946 e 1964. O ápice destas transformações, porém, se deu com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1966. Pode-se dizer que neste entremeio ocorre a focalização dos recursos e do atendimento para a população assalariada, com caráter curativo e individualizado. Com isso, a assistência médica tornava-se cada vez mais imperativa a requerer resposta do aparelho estatal. O momento era de mudanças sócio-econômicas profundas e a necessidade de se transformar o atual de modelo de saúde pública se fez presente a partir do forte avanço da industrialização e da urbanização.

[8] Também neste período foi criado uma Caixa de Fundos para os serviços de assistência e saúde pública nos municípios (Barcellos, 1983:61).

O Plano SALTE – Saúde, Alimentos, Transportes e Energia – instituído em 1948, também já apontava para esta ampla tendência de mudança, quando estabeleceu a Saúde como um dos quatro problemas fundamentais a serem enfrentados pelo Estado brasileiro. É interessante notar que dentro de um Plano eminentemente econômico, destaca-se a área da saúde enquanto único eixo social a receber recursos e a ser alvo da implementação de programas. Não nos esqueçamos, que tudo isso faz parte também de uma estratégia de atendimento à população assalariada, pois havia a necessidade da mesma estar apta para responder às necessidades do mercado de trabalho, então em franco crescimento.

Apesar de todo este apelo desenvolvimentista do período, o que se percebe claramente é que as condições de saúde da população brasileira não avançaram muito no intervalo entre 1946 e 1964. Podemos realizar um corte no atendimento e na forma de atuação da saúde pública neste entretempo. Observa-se que até meados dos anos 50, procedeu-se a consolidação institucional do setor saúde através da criação do Ministério de Saúde e do Departamento Nacional de Endemias Rurais, já referendados acima. Concomitantemente, promoveu-se grandes campanhas no combate às doenças de massa como resposta às novas demandas sociais requeridas, dentro de um contexto de forte urbanização e de amplo nível de contratação de trabalhadores na indústria. Contradizendo este movimento, as causas dos problemas de saúde foram pouco atingidas. Muito pouco se fez nas áreas de saneamento, nutrição, higiene e habitação. No período posterior, após 1960, o enfoque se deu na ampliação da assistência médica previdenciária, muito mais direcionado ao atendimento médico-hospitalar de cunho curativo do que em atividades voltadas à saúde coletiva e a medidas preventivas, o que demonstra novamente que o cerne da questão não foi resolvido, apenas postergado para as próximas décadas.

A formação de uma Sistema Previdenciário, por sua vez, também ganha forma na década de trinta, com a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP's). A partir de 1933, com a criação do primeiro IAP – o dos marítimos –, a Previdência Social foi estatizada e passou a ser organizada por categorias profissionais[9]. Com a Constituição Federal de 1934, foi incorporado o direito à Previdência Social, que previa assistência médica e sanitária ao trabalhador urbano e à gestante, e a partir de contribuição paritária, ao empregador,

[9] Até 1932, os benefícios das Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAP's), reguladas pelo Estado desde 1923 com a Lei Eloy Chaves, foram ampliadas, englobando trabalhadores de vários ramos de atividade (Barcellos, 1983:29).

empregado, idosos e no caso de acidentes de trabalho ou de morte. A organização das instituições previdenciárias era realizada por categorias de trabalhadores e sempre as mais fortes se destacavam em torno dos direitos adquiridos.

O contexto em que se deu a criação e a implementação da Previdência Social era o mesmo em relação ao modelo apresentado nas áreas da saúde e educação: ampla centralização e reorganização administrativa envolto num processo de modernização, urbanização e desenvolvimento que estavam ocorrendo no país à época. Foi dentro deste mesmo modelo que se inseriu a questão habitacional, que desde 1930, incluía fundos para a construção de moradias nas Caixas e nos Institutos de Aposentadoria e Pensões – CAP's e IAP's. Nesse sentido, o Estado passa a assumir um papel mais atuante e toma para si a questão habitacional, até então sob o controle do setor privado.

Na verdade, a consolidação da estrutura previdenciária no Brasil teve vez com a criação do IAPETC e do IPASE, em 1938; mas somente sofrerá alterações em 1960, com a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social. No que se refere às categorias profissionais urbanas, observa-se que no período 1937-45 manteve-se uma estrutura fragmentada, que concedia às mesmas, benefícios e serviços de forma diferenciada. Essa distinção se dava também no âmbito dos recursos públicos, que provinham de três fontes especificamente: dos salários dos trabalhadores, da receita das empresas e dos cofres da União.

No período em análise, verificou-se que *pari passu* com as transformações ocorridas na área econômica e social do nosso país houve um aumento significativo do número de beneficiados pela Previdência em virtude da própria ampliação do nível de emprego. Cresce, ao mesmo tempo, a quantidade de Institutos e o número de filiados, devido aos benefícios estendidos aos familiares dos trabalhadores. Um exemplo deste movimento foi a instituição do abono familiar para os servidores públicos, benefício este ampliado para a categoria dos comerciários sob forma de salário-família, em 1944. Não menos importante foi a aplicação da lei do Acidente de Trabalho, que desde 1919 pregava o compromisso das empresas em assumirem o pagamento do Acidente de Trabalho. Mas até 1933, este fato não tinha ocorrido na prática. Com a nova Lei de Acidente de Trabalho que passou a vigorar a partir de 1934, as empresas foram obrigadas a fazerem um depósito de vinte contos de réis nas Caixas Econômicas ou no Banco do Brasil para cada 50 empregados contra acidentes no trabalho.

Num ambiente de acirramento da industrialização, mais uma vez, estas medidas assumem um caráter preventivo e de manutenção de uma força de trabalho em condições de atividade.

Durante o período do Estado Novo, a habitação ganha espaço e acaba por se desvincular da Previdência. Mais autônomo, este setor ganha centralidade a partir do financiamento realizado pelos Institutos e Caixa de Aposentadorias e Pensões. Nos anos de 1932 e 1937, surgem legislações que regulamentavam as questões direcionadas ao financiamento habitacional referentes à concessão de financiamento para compra, construção e reforma da casa própria, bem como à aquisição de terrenos. O IAPI, por exemplo, possuía uma legislação própria para financiamento habitacional que, além de atingir o público residencial, também englobava as empresas industriais de construção civil. Esta proliferação de financiamentos de vários tipos tinha a ver com a necessidade dos trabalhadores mais qualificados de se fixarem próximos às empresas contratantes[10].

> A legislação relativa à locação de imóveis tem uma grande importância, principalmente por ter sido elaborada na época em que se verificaram os primeiros surtos industrializantes e que contingentes cada vez maiores de trabalhadores foram atraídos às cidades. Isso fez com que ser tornasse cada vez mais sensível o problema habitacional, o qual já vinha sendo levantado pelas classes trabalhadoras em função seja dos altos custos do aluguel, seja da dificuldade de acesso à casa própria (...) (Barcellos, 1983:78).

Esta demanda pelo financiamento habitacional passa a fazer parte do arcabouço de políticas sociais instituído à época. Contudo, o que se percebe claramente no período em análise é um enfoque muito mais político do que propriamente de solução dos problemas habitacionais da população. São ações localizadas e de baixo escopo de atuação, com caráter clientelístico, apresentando ainda fraco desempenho na dinâmica do processo habitacional no país.

No período imediatamente posterior, entre 1945 e 1964, ocorrem avanços significativos nas áreas da previdência e habitação. Destaca-se, dentro deste contexto, um amplo debate sobre a transformação do Sistema Previdenciário Brasileiro, baseado em três objetivos básicos, quais sejam: a uniformização de serviços e benefícios, a unificação administrativa e a universalização da Previdência Social. O esforço maior estava em reivindicar uma participação mais ativa do Estado nas principais políticas sociais em formação. Após a queda

[10] Até 1930, não raro se verificava a construção de vilas operárias ligadas às empresas industriais (Barcellos, 1983:76).

de Getúlio Vargas, este fato se torna mais evidente com o aumento de projetos de lei recebidos pelo Congresso diariamente. Todos estes acontecimentos, porém, não ocorriam de forma linear, mas sim bastante conflituosa, com amplas discussões e divergências entre os representantes de grupos partidários. O elemento principal da discórdia era a unificação administrativa e o grande obstáculo era fundamentalmente político.

Na prática, o que realmente sucedeu-se, portanto, foi a fusão de Aposentadoria e Pensões de Servidores Públicos dos Estados e dos Trabalhadores dos Serviços Aéreos e Telecomunicações em duas instituições de nível nacional. Em 1960, foi promulgada a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) que, mais tarde, em 1966, transformou-se no Instituto Nacional de Previdência Social (INSS). A partir de então, o LOPS homogeneizou os benefícios como aposentadoria, pensões e auxílios em geral e os serviços de assistência médica, alimentar, habitacional e reabilitação profissional, especificamente. Nesse sentido, somente o primeiro objetivo foi atingido – a uniformização de serviços –, deixando a universalização para trás no rol de prioridades.

No caso da universalização, a situação era mais complicada, pois excluía o trabalhador rural, os desempregados e os trabalhadores informais, tais como o doméstico; não dando-lhe acesso ao atendimento básico da Previdência Social[11]. É visível que estas categorias relacionadas eram preteridas aos trabalhadores da indústria. Nota-se, portanto, uma estreita vinculação do Sistema Previdenciário com a economia do país. Este vínculo pode ser percebido através das aplicações dos recursos previdenciários em setores produtivos estratégicos, bem como pelo atendimento de serviços médicos prioritários aos trabalhadores da indústria. Quanto à unificação administrativa, esta não foi concretizada no período, porém a LOPS organizou administrativamente o sistema previdenciário. Ou seja, os primeiros passos rumo à reestruturação administrativa foram dados, ficando pendente a sua verdadeira efetivação.

Paralelamente a este movimento, existia um outro, o da habitação. No período de 1946 e 1964, a preocupação se torna crescente em torno do tema déficit habitacional nos principais centros urbanos de nosso país, conforme retrata Barcellos (1983):

[11] " (...) Para se ter uma idéia, dos 12 milhões de trabalhadores rurais e urbanos, em 1936, apenas e tão somente 4% estavam amparados pelo embrionário sistema de proteção social e trabalhista" (Pochmann, 2004:75).

> A continuidade do processo de industrialização brasileiro foi marcada pelo aumento da população urbana, especialmente o das grandes cidades. Se, por um lado, esse fenômeno foi imprescindível ao processo, dado que garantiu o abastecimento de força de trabalho às atividades em expansão, por outro lado, foi aprofundando e complexificando os problemas urbanos, entre os quais se insere a habitação (Barcellos, 1983:195).

Com a ausência de uma política habitacional que atendesse à população menos favorecida e a baixa intervenção do Estado neste setor, a situação foi ficando cada vez mais complicada[12]. Para os trabalhadores da indústria que não eram incorporados em um sistema de liberação de casas pelas próprias empresas onde trabalhavam, sobravam-lhes muito pouco. A alternativa mais viável era a ocupação de terrenos baldios para a construção de casas, que resultou num intenso processo de proliferação de favelas por todas as cidades em que predominassem o forte processo de industrialização. Decerto, o poder público desde a Era Vargas não concordava com essa dinâmica e repreendia o máximo que podia, sob forma totalmente autoritária. Como resposta do governo a esta situação, foi criada em 1946 a Fundação da Casa Popular (FCP), na tentativa de centralizar as atividades desenvolvidas na área da habitação. A efetividade, contudo, destes programas habitacionais implantados no período em tela não dizem respeito à população mais pobre. Ao contrário disso, o financiamento correspondia ao atendimento da classe média em formação, com um forte caráter clientelístico.

O que se percebia, dentro deste contexto, era uma tendência cada vez maior para a descentralização do setor e a ausência de um Plano Nacional de Habitação. No início dos anos 50, surgem reivindicações populares contra a ineficácia do Sistema Habitacional. Aliada a uma percepção de crise habitacional nas grandes cidades, é deflagrada o prenúncio de uma crise econômica mais profunda que atingiu toda a população brasileira. Em meio a este cenário, ocorre um forte processo de êxodo rural, na qual milhares de pessoas chegam diariamente aos grandes centros urbanos atraídas por uma melhor oportunidade profissional, o que só fez agravar o problema. À medida que aumentava a oferta de emprego de baixa qualificação, as reivindicações iniciadas no período passam a ser substituídas pela possibilidade de inserção no mercado de trabalho, ou seja, os trabalhadores transformam-se em sustentáculos da ordem estabelecida.

[12] O Estado, até então, financiava a casa própria dentro dos limites de abrangência dos Institutos e Caixas de Aposentadoria, o que representava, no período, resultados bastante infimos.

Com a sociedade brasileira passando por sérias transformações demográficas, o setor habitacional não conseguiu responder a contento às novas demandas sociais que surgiam a cada dia e os investimentos nesta área ficaram bem aquém das expectativas. De um modo geral, as residências ocupadas pelos trabalhadores eram, na maioria das vezes, "cortiços e casebres", sendo alugadas a preços exorbitantes, com 28 a 48 metros quadrados, divididos por 5,4 moradores, sem água encanada e esgoto[13]. Todos estes dados representavam um verdadeiro atraso na consolidação de nosso Sistema de Proteção Social no que se refere à infra-estrutura urbana do país (Pochmann, 2004:71).

Da mesma maneira, a última área do Sistema de Proteção Social a ser analisada – a assistência social – também não garantiu grandes transformações no Período Popular. Aliás, podemos até afirmar que foram bastante tímidas, resumindo-se a ações localizadas e de benemerência, apresentando forte conteúdo populista. Seguindo um modelo de centralização do Estado, em 1942 foi criado a Legião Brasileira de Assistência (LBA), a qual englobou programas de assistência às crianças (proteção e alimentação) e às mães e nutrizes, bem como deficientes e idosos. Adolescentes e "menores" carentes passaram a ser atendidos bem mais tarde, em 1964, quando da criação da Fundação Nacional de Bem Estar Social (FUNABEM). Ambas deveriam, por definição, elaborar a Política Nacional de Assistência Social e a Política Nacional de Atenção ao Menor, mas, na prática, se apresentaram bem distantes desta realidade.

A cobertura do atendimento à população mais carente, portanto, era inexpressivo, restando poucas alternativas em momentos de riscos sociais: endemias, enchentes, crises econômicas e sociais. Para se ter uma idéia disso, havia 64 instituições de assistência que não eram públicas. Destas, 53 era franqueadas ao público, sendo 46 a título de gratuidade. Ao final do Governo Populista, em 1964, de acordo com o cadastro do Conselho Nacional de Serviço Social, já existiam cerca de 20 mil instituições filantrópicas, das quais apenas mil na condição de voluntariado (Pochmann, 2004:74). Para este período é muito difícil entender a política assistencial adotada, pois é escasso o volume de estudos nesta área. Sabe-se, conforme demonstra os próprios dados citados acima, que se configurou um atendimento extremamente

[13] Em 1936, somente 35,4% dos municípios brasileiros possuíam água encanada e esgoto, 74% não tinham serviços de limpeza em vias públicas e 58% não sabiam o que era serviço de remoção domiciliar de lixo. Vinte anos depois, em 1964, 40,1% do total dos municípios possuíam abastecimento de água e 31,4% se apropriavam de esgoto sanitário (Pochmann, 2004:71).

fragmentado, distribuídos nas três esferas de governo e, além disso, com um leque de benefícios muito variado, focalizado nas necessidades imediatas da população – saúde, educação, trabalho, lazer, assistência jurídica, etc. Com isso, a política de assistência atuou de forma emergencial às múltiplas carências apresentadas, conforme relata Draibe (1989) analisando a política de assistência no referente período:

> (...) essa área de intervenção governamental tem sido reiteramente apontada como a mais permeada por mecanismos clientelistas, assim como por ausência de controles, o que tende a torná-la fácil presa de manipulação e corrupção. Na ausência de políticas claras para o setor, de mecanismos públicos de controle e de verificação, é amplo o espaço aberto para que tais características se reproduzam; por outro lado, na ausência de clara definição de direitos dos cidadãos em relação àquela oferta de bens e serviços no Brasil, ao longo de sua história, a política de assistência foi sempre marcada por uma concepção assistencialista estreita, que tende a estigmatizar seus beneficiários, tornando-os solicitantes e pedintes em face de um Estado supostamente bénevolo (Draibe, 1989:139).

Gerir um Sistema de Proteção Social no Brasil, portanto, não foi tarefa fácil. Vários obstáculos surgiram ao longo do processo que fizeram das políticas sociais bastante centralizadas em mecanismos de atuação governamental. Com efeito, deve-se chamar a atenção para o fato de que houve uma subordinação prevalecente da política social à econômica, sendo que grande parte dos recursos existentes foram direcionados basicamente às áreas de desenvolvimento econômico num contexto de intensa industrialização. Um exemplo eloqüente disso, ocorreu na promulgação das leis referente à 1930 e 1937, cujo objetivo se voltou para a questão dos direitos do trabalho enquanto eixo de atuação do Estado.

Com o desenvolvimento das atividades industriais e, consequentemente, a exacerbada modernização econômica que invadiu o país, torna-se claro a regulamentação das relações entre trabalho e capital como prioridade nacional. A mudança no padrão de acumulação capitalista – de agroexportador para urbano-industrial – fica evidente e, dentro deste contexto, suas limitações externalizadas pelo baixo dinamismo da área social. Foi fundamental nessa rearticulação o papel desempenhado pelo Estado, instituindo leis e parâmetros para a "nova" sociedade que se afigurava. Na verdade, a partir das novas regras impostas, a política social serviu de definidora das mesmas, montando uma estrutura social diferenciada e que atendesse boa parte dos atores sociais em formação.

As medidas adotadas no âmbito da Previdência Social foi um sinal deste movimento que, de acordo com um critério paternalístico, garantiu aos trabalhadores uma série de

benefícios voltados à reprodução da força de trabalho, fato este que combinou com a busca de legitimação do Governo Vargas. Já as políticas sociais adotadas nas áreas da educação e saúde visavam basicamente a centralização por meio da reestruturação do ensino, no caso da primeira, e a reorganização institucional no setor da saúde, no caso da última. O enfoque dado às políticas sociais implementadas no período, portanto, era somente ao trabalhador urbano, até como resposta às demandas industrializantes, não afetando diretamente a oligarquia rural, que teria que continuar forte e atuante enquanto representante do poder político de nosso país.

Nesse sentido, temos a criação dos Institutos de Aposentadorias (IAP's) e a formação da legislação trabalhista como marcos iniciais de nosso Sistema de Proteção Social. Contudo, este ganhou contornos mais nítidos com a ampliação das demandas da população no período de Estado Novo (1937-45), o que representou uma nova etapa no processo de modernização do país. Assim, o Estado assumiu suas características anteriores de forma mais acentuada e afloraram-se novas, quais sejam: a centralização do poder e a feição autoritária-paternalista, burocrática e corporativa do governo. Um exemplo bastante evidente desta forma de atuação foi a promulgação da Constituição Federal de 1937, que eliminou os princípios democráticos da Carta de 1934, ao estabelecer a intervenção federal nos estados, proibindo a organização sindical e fechando o sistema político em torno do poder executivo, por meio da dissolução do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas dos Estados e da Câmaras Municipais.

Concomitantemente ao cunho autoritário do Estado, emerge sua vertente paternalista manifestada pela aprovação do salário-mínimo e da estrutura de tributação elaborada com vistas ao financiamento das políticas públicas de educação, saúde, previdência e assistência social. Contudo, ambos benefícios não significaram plenamente avanços, pois guardavam em si aspectos de natureza meritocrática e particularista, voltados basicamente a trabalhadores urbanos com carteira assinada. Desta forma, se configura um Estado autoritário-paternalista, com uma estrutura cada vez mais centralizadora tanto a nível do processo decisório como a nível administrativo, concretizada por meio da criação de vários organismos como por exemplo o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (1930), o Ministério da Educação e Saúde Pública (1930), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (1938), dentre outros.

O regime estadonovista que se impõe conseguiu articular uma série de reformas políticas, econômicas e sociais que, em conjunto, representaram a passagem definitiva de uma sociedade de base agrária para uma sociedade urbano-industrial. Claro está, que este novo

processo não rompeu totalmente com a estrutura social herdada dos governos anteriores. O que observamos, na verdade, é um aprofundamento das questões sociais não resolvidas e uma ausência de alternativas e projetos nesta área. Nesse sentido, o Estado se afasta da sociedade civil, e direciona toda a sua energia no forte processo de industrialização atuante em curso no país.

> As modificações institucionais levadas a efeito pelo Estado a partir de 1930 estabeleceram fundamentalmente dois caminhos para conduzir o processo que havia sido deflagrado. De um lado, apresentam-se as medidas de centralização que – através da supressão das taxas que incidiam sobre o comércio inter-regional, do controle político das unidades regionais e da criação de órgãos que iriam traçar diretrizes centrais para as questões relativas à economia nacional – tiveram como objetivo a construção de um "espaço econômico integrado". De outro lado, foi implementada uma política de regulamentação dos fatores de produção: os institutos econômicos já mencionados atuaram no sentido de buscar uma maior racionalização do fator capital; e a legislação trabalhista teve por objetivo disciplinar o fator trabalho (Barcellos, 1983:85).

Exemplo deste fato é visível com a aprovação da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) em 1943; nascida com o objetivo de organizar a relação entre capital e trabalho. Outras medidas surgem nesta mesma direção como é o caso da política educacional, que prioriza o ensino profissionalizante em detrimento do básico e do fundamental, tanto sob a forma de financiamento quanto de atendimento. Tais medidas incorporadas entre 1930 e 1943, no entanto, exacerbaram o processo de centralização institucional, ao mesmo tempo que propiciaram a inclusão de novos grupos sociais em situação de risco social aos esquemas de proteção, sob um padrão, entretanto, seletivo no plano dos beneficiários; heterogêneo, no que se refere aos benefícios; e fragmentado, nos planos institucional e financeiro de intervenção social do Estado (Draibe, 1989:140).

Nos anos cinqüenta, percebemos uma série de alterações econômicas num contexto de rápido crescimento urbano, ampliando-se ainda mais as demandas e os problemas sociais nos grandes centros, cuja resultante foi o aprofundamento da distância entre ricos e pobres. Em contrapartida, a política social não acompanha esta dinâmica econômica vivenciada no período, sendo considerada lenta e ineficaz em alguns setores estratégicos da sociedade. Durante todo o período – de 1946 a 1964 – não podemos afirmar que existiu um setor prioritário na área social, sendo que a maneira de incorporação e de operância foi basicamente a mesma. A saúde, por exemplo, só veio a ser mencionada em 1948 quando então reconhecida

como uma área fundamental no desenvolvimento social do país, consubstanciando o Plano SALTE.

No Governo de Juscelino Kubstichek, todavia, a educação ganhou destaque em seu auspicioso plano de desenvolvimento econômico, ao considerá-la fundamental no processo de industrialização que se desenrolava no país. O programa de ensino em si não guardava muitas diferenças com o aplicado nas décadas anteriores. A novidade estava, todavia, na introdução da área tecnológica de nível superior, no sentido de atender às necessidades de qualificação profissional impostas pela modernização em franca expansão. Do mesmo modo, o Estado também atribuiu ao setor saúde um papel privilegiado na promoção do "progresso" social, propiciando uma mão-de-obra saudável que garantisse altas margens de produtividade.

No caso da habitação, a estratégia de atuação foi totalmente distinta. Após, ter sido deixada de lado por vários anos, este setor ganha ênfase quando o Governo toma para si as atividades ligadas à concessão de moradias aos trabalhadores, por meio da criação da Fundação da Casa Popular. Porém, na prática, a situação era bem diferente, pois a locação era ainda considerada o meio mais popular de moradia que aliado ao fracasso da Fundação da Casa Popular, não conseguiu deter o avanço do déficit habitacional. A estrutura previdenciária, por sua vez, se demonstrou incapaz de responder às novas questões sociais que surgiam a cada dia, o que deixou transparecer seus limites. Em 1960, com a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social, somente a uniformização dos benefícios e serviços públicos, em parte, foi contemplada. Até o final do período, o governo populista, em questão, não conseguiu implementar o conjunto de reformas propugnadas pela sociedade civil e pelo próprio Estado. Somente a questão salarial foi contemplada através de reajustes freqüentes das tabelas do Salário-Mínimo. Este movimento se torna efetivo em virtude das pressões e reivindicações da classe trabalhadora, afetada por perdas salariais periódicas em razão do alto custo de vida à época.

O novo modelo de desenvolvimento que se impõe no decorrer de todo o período traz consigo alterações nas cinco áreas de política social analisadas. Com muita coragem e determinação, podemos afirmar que se instituiu no Brasil um Sistema de Proteção Social, evidentemente, nada comparável com o de países mais desenvolvidos, como foi no caso da Europa e mesmo dos Estados Unidos. Os governos, com destaque para Getúlio Vargas e Juscelino Kubstichek, atuaram de forma bastante contumaz na área econômica,

negligenciando muitas vezes a área social, a qual esta permaneceu subordinada à lógica capitalista durante várias décadas. Contudo, o que fica patente, e precisa ser enfatizado aqui, é que, de fato, formou-se um Sistema de Proteção Social no Brasil, cuja as características revelam particularidades que perpetuaram ao longo do tempo as diferenças e mazelas sociais. A continuidade deste processo veremos nas próximas páginas.

1.2 – A política social dos governos militares: continuidade ou reformismo?

Muito inquietante este período que iremos nos debruçar nas próximas páginas, pois pode-se afirmar ser um dos mais contraditórios de nossa história econômica, política e social. Sem dúvida, um enorme paradoxo fez-se presente: o país em um dos seus melhores momentos em termos de crescimento econômico defrontava-se com uma política conservadora em termos de proteção social, sem conseguir ao menos atingir um mínimo de distribuição de renda comparáveis aos países mais desenvolvidos.

Podemos afirmar ter sido difícil a realização do trabalho, principalmente porque em primeiro lugar, existiu durante todo o tempo de pesquisa, uma grande ausência de títulos e de obras realizadas correspondente ao tema "política social no governo militar", compreensível pelo tipo de regime político adotado à época. Em segundo lugar, a produção literária existente possui um enfoque muito mais setorial, destacando-se as áreas de saúde e educação, marcadas principalmente por uma visão descritiva e muito menos analítica, no sentido de proporcionar uma visão crítica de um período tão conturbado da história de nosso país.

Nesse sentido, tentaremos responder no decorrer desta seção da capítulo como se deu o processo de intervenção do Estado no conjunto de políticas sociais adotadas no pós-64 e que tipo de política social foi implementada em nosso país, levando-se em conta os aspectos políticos e econômicos existentes à época.

Desde a implantação do Sistema de Proteção Social no Brasil na década de trinta, sabemos que sempre a política social veio à reboque da política econômica, e este fato se tornou visivelmente mais acirrado durante o regime militar. O próprio modelo de financiamento do gasto social imposto já denotava os limites estruturais que se seguiriam décadas afora. Paralelamente, observamos no início da década de sessenta o acirramento dos conflitos sociais e políticos em meio a um contexto de recessão econômica e de aceleração inflacionária. No âmbito político, a crise se deu devido à própria instabilidade, com a troca da

Presidência da República entre Jânio Quadros e João Goulart (Jango). Tantas incertezas nos aspectos políticos e econômicos levaram ao Golpe Militar de 1964, impondo de forma autoritária soluções para ambas as crises.

Com isso, instalou em nosso país o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), imposto por Castelo Branco, tendo como idealizadores Roberto Campos e Bulhões. O PAEG tinha como principal objetivo combater o déficit nas contas públicas, considerando este o principal causador da inflação e de toda desordem do país. Para tanto, a preocupação do Governo passou a ser o controle dos gastos públicos e o aumento da arrecadação tributária. A partir do Golpe Militar de 1964, portanto, entra em crise a democracia e a cidadania brasileira. Todas as ações dizem respeito a colocar em prática um modelo de ação autocrático, a partir de pedidos de cassações e de direitos políticos, extinção de partidos, fechamento de associações civis e intervenção maciça nos sindicatos. Esta forma de imposição tem como pano de fundo um considerável crescimento populacional e um forte nível de urbanização que afetaram substancialmente as decisões políticas tomadas.

Como já vimos na seção anterior, a partir dos anos 30 tem-se a ruptura do Estado oligárquico e daí a emergência de uma nova forma de intervenção estatal. Com todas as transformações sócio-econômicas ocorridas, o Estado passa a ter, desde então, uma forte participação na área da proteção social. De 1930-43 observa-se uma maior inserção de novos grupos sociais ao sistema de proteção social, entretanto, como Draibe (1994) afirma seletivo (no plano dos beneficiários), heterogêneo (no plano dos benefícios) e fragmentado (nos planos institucional e financeiro) de intervenção social do Estado. Nas décadas posteriores, principalmente a partir dos sessenta, ocorrem várias transformações no âmbito da política social, quando tal política passa a ser organizada a partir de áreas específicas – saúde, educação, assistência social, previdência e habitação, abrindo espaços para um tendência ao atendimento universalizante.

Nesse sentido, Fagnani (2005) afirma que houve uma modernização conservadora da política social implementada pós-64, ao qual possibilitou que houvesse uma inequívoca expansão da oferta de bens e de serviços que atenderam, sobretudo, as camadas média e alta da população. Conservador, contudo, porque não atingiu as classes mais necessitadas e tiveram baixo impacto na redistribuição de renda de nosso país. Pensando nestas transformações é que iremos utilizar uma periodização correspondente ao de Fagnani, a qual

retrata de forma muito bem elaborada o tipo de modelo de política social que foi se consolidando ao longo deste período em nosso país.

Gestação da consolidação do Sistema de Proteção Social (1964-1967)

Em meio a tantas transformações econômicas, políticas e sociais, propiciadas pelo novo tipo de regime político que se instalara no país, desponta de forma bastante contundente a forte presença do Estado em todas as áreas de nossa sociedade. Concomitante a este processo, temos como pano-de-fundo variáveis naturais como crescimento populacional, urbanização e forte processo migratório. Todos estes aspectos pesaram e muito no tipo de estrutura que se consolidara desde então.

O tipo de gestação que se inicia corresponde tanto ao formato institucional quanto ao financiamento do gasto social. Pós Golpe de 1964, o principal objetivo de tal Governo era de combater a inflação e propiciar um cenário favorável para modificações institucionais que estavam por vir. O PAEG, nesse sentido, identificou como causas básicas da inflação, o déficit público, o excesso de crédito ao setor privado e a política salarial. Com isso, foi instalado no país uma política salarial que não pressionasse os custos das empresas, ou seja, que garantisse aos empresários maiores margens de lucro.

No entanto, dois movimentos importantes relacionados ao Sistema de Proteção Social no Brasil se instalara com a mudança de Regime. De um lado, observamos uma grande oferta de mão-de-obra disponível direcionada para os grandes centros urbanos; de outro, as oportunidades de empregos cada vez maiores para àqueles com um mínimo de qualificação profissional. Assim, o resultado é uma ampla gama de pessoas não inclusas, via emprego, na rede de proteção social vigente. Com isso, cresce significativamente o número de pessoas sem o mínimo de recurso para sobreviver, tendo que ser amparadas pelas políticas públicas de atendimento. Tais políticas – de saúde, educação, assistência social, saneamento, habitação – sempre colocadas no nível mais inferior da agenda governamental. O PAEG, nesse sentido, não visava alterar o Sistema de Proteção Social, pelo contrário, sua preocupação maior era modernizar os instrumento de gestão econômica e de ampliar as bases de financiamento da economia e do setor público, tendo como prioridade expandir a infra-estrutura econômica. E foi este mesmo modelo que determinou o padrão de financiamento da política social, conforme retrata muito bem Fagnani (2005):

> (...) Em essência, nessa fase, vigorava, como regra pétrea, que não se poderia transgredir, a idéia de que o gasto social não deveria pressionar o orçamento fiscal. Assim, o paradigma de financiar-se o gasto social a partir das contribuições sociais emergiu como uma das poucas alternativas que não conflitavam com a regra pétrea. Esse modelo era funcional, no novo regime; ao mesmo tempo em que potencializava o "gasto social", ele alargava o raio de ação do Estado; soldava as alianças empresariais e expandia a cobertura de bens e serviços para as camadas médias. Com isso, o regime militar conseguia dar "respostas" imediatas a um conjunto de questões problematizadas no pré-64. Esse "engenhoso" modelo de financiamento da política social foi progressivamente difundido para a maior parte dos setores sociais (Fagnani, 2005: 54 e 55).

As especificidade de cada setor permite-nos aprofundar na análise. Por exemplo, o setor previdenciário entre 1964 e 1967 se conflitua totalmente com os objetivos do PAEG, principalmente devido à crise financeira instalada a partir dos anos sessenta, o que justificou ações saneadoras como o debate sobre a unificação dos institutos previdenciários promovida pela Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS). A materialização mesmo de tal unificação, o qual congregava seis IAP`s, somente foi concebida através da criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1967. Além disso, durante o período de gestação do Sistema de Proteção Social, a previdência dominou quase totalmente a intervenção do setor previdenciário sobre a saúde pública.

A área da educação percorreu o mesmo tipo de sistema, que pretendia à época realizar reformas no ensino de 1° e 2° Graus e universitário. Se bem que não se pode afirmar que foram verdadeiramente reformas nesse período. A novidade correspondeu basicamente, a criação do Salário-Educação, em 1964. No tocante à Reforma Universitária o objetivo maior era a formação dos recursos humanos que seriam requeridos pelo amplo processo de desenvolvimento econômico pelo qual passava o país e, no aspecto político, suprimir os movimentos estudantis que afloravam em busca de melhores condições de ensino. Destaca-se, nesse sentido, a forte expansão do ensino de terceiro grau, com ampla participação do setor privado. O incentivo às universidades privadas atendeu de imediato a demanda reprimida do setor educacional, a partir da própria expansão do número de vagas e da retenção do gasto público. Em relação ao primeiro e segundo graus, a novidade foi a ampliação da obrigatoriedade escolar para as faixa etárias de 07 a 14 anos.

Já o setor habitacional se consolida de outra maneira no início do Regime Militar. Em meio a crise econômica dos anos 60 e o forte processo migratório do campo para os grandes

centros urbanos, o problema habitacional se torna questão de ordem, sendo a primeira área a receber intervenção imediata no pós-64. Foi instituído, portanto, a Política Nacional de Habitação, o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFAU). Foram adotadas, também, medidas de ação imediata como por exemplo, a política nacional de cooperativismo. Mesmo com todas estas ações sendo realizadas, a questão habitacional somente passou a ser verdadeiramente controlada a partir de 1967, quando se tem o alargamento das fontes de financiamento. Uma de suas principais fontes, porém, é criada um pouco antes, em 1966. O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) operava simultaneamente como substituto da estabilidade, como fundo social dos assalariados urbanos com registro em carteira e como fonte de financiamento das políticas de habitação e saneamento básico.

No campo da assistência social – principal área de nosso objeto de estudo –, o Brasil desde os anos 30 focaliza suas ações sobre três níveis, de natureza assistencialista, esporádica e emergencial. Em 1942 foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA)[14], ao qual centraliza todas as ações de assistência social direcionadas ao grupo de crianças materno-infantil e idosos carentes. Mais tarde, em 1969, a LBA se transforma em Fundação. Também em 1964, é criada a Fundação Nacional para o Bem-Estar do Menor[15] (FUNABEM) (Draibe, 1994:285).

Este conjunto de ações realizadas nos deixa a impressão de gestação do Sistema de Proteção Social, sem grandes transformações, apenas o início do debate em prol de temas tão polêmicos e que requerem amplos projetos sociais, não somente teoricamente, mas que sejam executados de forma bastante criteriosa. Afinal, está se falando de um público-alvo altamente vulnerável e que merece toda atenção possível. Contudo, precisa-se ficar atento a que tipo de política social está em formação em nosso país.

[14] A LBA, geralmente presidida pela primeira-dama da República, tendeu, desde sua formação utilizar-se de convênios com entidades privadas. Com a ampliação de seu papel a partir dos anos 70, o seu poder é mais centralizado e passa a realizar políticas e programas com total independência das eventuais orientações de estados e municípios para a área assistencial. Dessa maneira, percebemos que a LBA foi, desde sempre, um caminho aberto para ações políticas e clientelistas do governo federal junto aos municípios e políticos a eles vinculados (Draibe, 1994:285).

O Milagre Econômico versus os limites das Políticas Sociais (1968-1973)

Ao sairmos de um período conturbado socialmente e economicamente, que foi o início da década de sessenta, entramos em um cenário bastante favorável, podendo até afirmar existir uma certa folga em relação à conjuntura que se instalara em nosso país. É notório que estamos entrando em uma das fases mais importante em termos de crescimento econômico e não podemos, de forma alguma, desvincular este fato das questões sociais ainda tão pendentes e sem soluções práticas visíveis, conforme aponta Henrique (1999):

> A forte recuperação econômica a partir do final dos anos 60, com a manutenção de altas taxas de crescimento por pelo menos uma década, propiciou no entanto um notável aumento do nível de emprego nas empresas, impulsionando a expansão da massa salarial. Criou-se, assim, um quadro muito favorável ao sucesso da operação daquela estrutura de financiamento, favorecendo um inegável aumento dos gastos sociais, particularmente nos anos 70 (Henrique, 1999:77).

O primeiro impacto de tal crescimento em relação às políticas sociais foi um considerado aumento no nível de investimentos sociais em áreas ditas prioritárias, e que transparecessem maiores constrangimentos, ou seja, em setores em que os problemas se tornaram altamente visíveis. Nesse sentido, os resultados imediatos foram bastante positivos em relação aos indicadores sociais. Contudo, não podemos afirmar de forma alguma que as políticas sociais conseguiram corrigir as desigualdades sociais nem tampouco a concentração de renda enraizadas em nosso país.

Apesar de termos crescido de forma singular – cerca de 10% a.a., em média –, o chamado "Milagre Econômico"[16], o financiamento do gasto social, no referente período, ficou bem aquém do esperado. E por mais que se gastasse na área social, era insuficiente diante à reprodução de desigualdades sócio-econômicas, estimulada pela ação estatal até mesmo no

---

[15] A FUNABEM já nasce problemática. Altamente centralizadora, atua mais sob o formato da FEBEM. Direcionada aos menores carentes, misturava, desde sempre, crianças abandonadas, carentes, infratores, se transformou em uma verdadeira reprodução de má conduta.

[16] O período de 1968-73 – governos Costa e Silva e Médici, e com o Ministro da Fazenda Antônio Delfim Netto – caracterizou-se pelas maiores taxas de crescimento do produto brasileiro na história recente, com relativa estabilidade de preços. A taxa média de crescimento do produto situou-se acima dos 10% a.a., com destaque para o produto industrial, enquanto a taxa de inflação permaneceu entre 15 e 20% a.a. Essa performance foi em decorrência das reformas institucionais e da recessão do período anterior, que geraram uma capacidade ociosa no setor industrial e as condições necessárias para a retomada da demanda. Além disso, o crescimento da economia mundial também permitiu a superação das taxas históricas de crescimento (Gremaud, Vasconcellos & Júnior, 2002:397).

campo da própria política social. Decerto, a política social ao invés de corrigir acabou por acirrar até certo ponto o quadro de desigualdades já existentes.

No que diz respeito ao mercado de trabalho, observou-se uma grande massa de trabalhadores chegando diariamente aos grandes centros urbanos. Foi um período bastante marcante em relação à absorção de mão-de-obra. Contudo, admite-se um certo nível de "arrocho salarial" devido às condições não favoráveis à qualidade de emprego geradas, quais sejam: esvaziamento dos sindicatos, instituição do FGTS e a orientação da política salarial sobre a estabilidade do emprego e o comportamento dos salários. O funcionalismo público teve um declínio considerável em suas remunerações, inclusive àqueles com maior grau de qualificação profissional.

Decerto foi um período bastante particular, pois como a constituição do gasto social dependia basicamente das contribuições sociais incidentes sobre a folha de salários do mercado formal de trabalho, o resultado era um padrão regressivo de financiamento do gasto social, na medida em que este era totalmente dependente dos ciclos econômicos pelo qual passara o país. Desta forma, as contribuições sociais é que ditavam o repasse de recursos direcionadas às áreas sociais específicas e não as receitas gerais advindas do governo, oriundas de impostos.

Em meio à todas estas ocorrências, percebe-se um certo recrudescimento do autoritarismo no período em análise. Era o momento de ditadura com D maiúsculo, reforçado pela instalação do AI-5, que abolia por prazo indeterminado os limites constitucionais antepostos à ação governamental. Desde então, o presidente tinha total autonomia e uma ampla gama de poderes excepcionais como, por exemplo, decretar recesso no Congresso, decretar intervenções em estados e municípios, cassar mandatos eletivos e suspender direitos políticos de qualquer cidadão, decretar estado de sítio e fixar seu prazo de duração, decretar o confisco de bens, estabelecer a censura da imprensa, dentre outros.

Tal cenário influenciou de forma significativa nas especificidades setoriais de cada tipo de política social gerada. Por exemplo, no caso da Previdência Social houve a criação do INPS – Instituto Nacional de Previdência Social –, que proclamou a unificação de todos os institutos. Com isso, houve a expansão da geração de recursos através da instituição do FPAS (Fundo de Previdência e Assistência Social) que incidia sobre a folha de pagamento. Em épocas de prosperidade econômica e alto nível de assalariamento, esta forma de repasse de

recursos era bastante propícia à liberação de maiores investimentos sociais. Além de incorporar, mesmo de maneira incipiente, os trabalhadores rurais e seus familiares como beneficiários da Previdência Social. Nesse sentido, dá para percebermos mais visivelmente uma complementariedade virtuosa entre as áreas econômica e social, uma vez que o crescimento da massa salarial ampliou as bases de financiamento das políticas sociais.

Com relação à educação, esta fase é marcada pela reforma do ensino de primeiro e segundo graus e do ensino superior. A reforma centrava-se na divisão entre 1º e 2º graus, sendo deixado para o 2º grau o cargo de ensino profissionalizante, até como uma maneira de conter a demanda dos alunos pelo ensino superior, foco de vários movimentos estudantis em prol de uma maior quantidade de vagas. No que se refere ao ensino universitário, a grande novidade foi a adoção do modelo norte-americano que preconiza o modelo privatista de ensino. A partir desta nova performance, houve um aumento significativo nos números pertencentes ao sistema educacional. Em termos de matrículas no ensino de 1º grau, houve o crescimento médio anual de 4,3% entre 1965 e 1985, e de 3,8% no 2º grau. Também foram construídas 3.148 unidades escolares, um pouco abaixo do verificado no período anterior (Pochmann, 2004:83).

Estas duas áreas centrais do sistema de proteção social brasileiro – previdência e educação – apesar de receberem um maior volume de recursos, ainda apresentavam limites no enfrentamento das questões sociais. A previdência, por exemplo, desde a sua implantação sempre foi voltada às classes mais ricas ou àqueles que pudessem ter uma contrapartida, ou seja, às pessoas incluídas dentro de um regime formal de trabalho (os assalariados). Aos mais necessitados e àqueles que não podem pagar (dito, excluídos de nossa sociedade), até mesmo o período em análise – de "Milagre Econômico" – não conseguiu distribuir a renda, pelo contrário, houve um acirramento da pobreza para os mais pobres, restando-lhes, apenas, programas sociais não condizentes com o modo de vida de cidadãos e cidadãs. Nesse sentido, o que menos a política de previdência social foi é universalizante, de forma que conseguisse promover a justiça social e atender a todos de forma mais equânime. Uma pena pois esta é uma das áreas que apresenta o quadro mais favorável para minimizar as discrepâncias sociais. Chaves salienta este processo quando afirma:

> A lógica do desenvolvimento da Previdência Social no Brasil, historicamente, não levou em conta a justiça redistributiva quanto ao bem-estar social da população associada a seus

> supostos benefícios, deixando-a ao sabor das chamadas "forças naturais" do mercado. Os programas organizados pelos governos, são programas de cunho paternalista e atendem necessidades prementes da população, que exigem uma transferência maciça de recursos, não só do Ministério da Previdência Social, mas de quase todos os ministérios que fazem sua parcela assistencialista no interior de seus órgãos, pulverizando os recursos, afetando direta ou indiretamente toda a distribuição de renda na sociedade (Chaves, 1990:85).

Pelo lado da educação, a situação também não foi muito diferente. A ampliação quantitativa no número de atendimento e de criação de novas escolas não deu conta de resolver um problema que já vem se alastrando por décadas. Se instala, portanto, um sistema educacional de baixa qualidade, reproduzindo-se a cada ano uma quantidade enorme de analfabetos e uma legião de pessoas preparadas para profissões que exigem baixa qualificação e remuneração ínfima, sobretudo nas periferias dos grandes centros urbanos. Ou seja, "educação pobre para os pobres" e a quem pode pagar, os melhores colégios particulares. Desta forma, o ensino no período de regime militar expandiu-se assustadoramente, se tornando quase universal; porém, não conseguiu propiciar uma mudança estrutural na política de atendimento, nem tampouco possibilitar uma melhor qualificação de tais estudantes para o mercado de trabalho.

Não menos importante, as área de habitação e saneamento básico também sofreram alterações importantes ao longo do período. Um dos principais aspectos da consolidação da política habitacional foi a finalização do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) que possibilitou a ampliação no número de atendimento. Porém, o direcionamento de tais recursos foi basicamente para as famílias de classe média, como já constatado no período anterior, enquanto que às camadas mais populares restaram poucas alternativas, acabando por se constituírem em favelas ou casas com baixa infra-estrutura em regiões cada vez mais periféricas. Para os pobres, acaba o sonho de ter a casa própria e para a classe média, ainda o governo implementa programas de liberação de crédito na tentativa de alcançar o maior número de usuários. No que se refere ao saneamento básico não tivemos muitas transformações ao longo do período. Somente assistiu-se a consolidação do Sistema Financeiro de Saneamento (SFS) e do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA).

Por fim, em relação ao complexo da assistência social e combate à fome, observou uma ampliação dos programas federais voltados para a área de alimentação. Na área de assistência social, propriamente dita, prevaleceu o tipo de atendimento via convênio, em que a imunidade tributária e várias formas de subvenção e subsídios fiscais permitiram a difusão de programas

de filantropia e benemerência para além da esfera federal. Foi exatamente pós-1964 que os governos estaduais e municipais passaram a constituir secretarias e departamentos voltados para a área de assistência social (Pochmann, 2004:85).

Nesse mesmo período a Legião Brasileira de Assistência passa a integrar a área de Previdência Social, em 1969, e a FUNABEM – Fundação Nacional de Bem Estar do Menor – se incorpora ao SINPAS, em 1974. Ambas se transformaram em megas estruturas, mas não conseguiram minimizar as diferenças sociais mesmo em época de alto crescimento econômico. Ou seja, o foco principal permaneceu no atendimento imediato aos excluídos sem gerar a possibilidade de uma distribuição de renda mais igualitária.

A ampliação dos gastos sociais, por sua vez, foi marcada pela forte presença das contribuições extrafiscais provenientes do PIS-PASEP, FUNRURAL, FAS, FINSOCIAL e das loterias esportivas. Nesse sentido, esta ampliação foi possível devido a um processo de regressão tributária, que absorvia mais recursos da população mais pobre, por meio de impostos indiretos e das tarifas públicas. Por conta disso, ocorreu uma combinação perversa entre a regressividade do ajuste fiscal e a elevação das contribuições extra-orçamentárias para o financiamento da política social. Concomitante a isso, ressalta-se o maior nível de privatização do espaço público (Pochmann, 2004:87).

Moldou-se, portanto, um modelo de política social condicionado às flutuações da política econômica adotada. Apesar da consolidação das áreas específicas (saúde, habitação, educação, assistência social e saneamento) do modelo de Sistema de Proteção Social Brasileiro ter se efetuado durante este período, tais programas se demonstraram ineficientes para garantir o mínimo de atendimento à população mais carente, além de possuírem fortes características assistencialista e clientelista. Nesse sentido, a política social implementada não deu conta de reduzir as diferenças sociais, nem tampouco promover o rompimento com o ciclo estrutural da pobreza, pelo contrário, sob determinados aspectos houve aprofundamento das desigualdades, como por exemplo, no âmbito da produção e do emprego. Ela tornou-se, dessa forma, palco de profundas desigualdades nas condições de vida da população.

Continuidade ou mudança? (1974-1984)

Este dez últimos anos de Governo Militar o que podemos notar é uma forte tentativa de mudança e de correção de alguns desequilíbrios encontrados. A idéia de que o "Milagre

Econômico" proporcionaria uma melhor equidade social não mais fazia parte nem da população nem tampouco do discurso governamental. O reconhecimento da pobreza e, por sua vez, da perda da oportunidade em melhorar a distribuição de renda de nosso país foram as atitudes mais visíveis realizadas pelo governo. A questão social veio à tona e os números confirmavam uma forte tendência à concentração de renda. Pesquisas realizadas pelo IBGE – notadamente a PNAD – ao longo dos anos 70 e 80, colocou o Brasil como campeão das desigualdades sociais em âmbito mundial.

Três problemas se intensificaram a partir de 1973, sejam eles: a desaceleração do crescimento econômico, a ampliação das tensões inflacionárias e o agravamento da crise cambial. O paradoxo era como distribuir melhor a renda sem gastar muito na área social. Numa tentativa de sanar tais questões, o Governo lança o II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) a partir de metas focalizadas nas áreas de energia, científica e de integração nacional, além de estabelecer novos parâmetros à área social[17]. Em relação à problemática social – foco de nossa análise – pós 1973 observamos um movimento contrário à "teoria do bolo", não mais se admitindo que somente o crescimento econômico resolveria o problema da distribuição de renda. Daí o reconhecimento de que o mercado sozinho não consegue distribuir renda, pelo contrário, sua lógica tende a caracterizá-lo como concentrador de renda. Assim sendo, não há consenso em esperar a solução social do dinamismo da economia de mercado pura e simplesmente (Demo, 1981: 58 e 59).

O avanço maior, nesse sentido, foi que pela primeira vez a política social teve objetivo próprio e, além disso, o reconhecimento em que atrelada à política econômica, ela não funciona. A partir desta confirmação, é criado em 1974, o Conselho de Desenvolvimento Social (CDS) como instância interministerial de coordenação e controle setorial, de controle sobre a burocracia, de racionalização dos programas e definição das prioridades governamentais na área social. Paralelamente, foi criado o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS) como instrumento de apoio financeiro aos programas e

[17] A valorização da área social pode ser identificada pelo próprio orçamento do II PND, composto de grandes itens: programas de valorização dos recursos humanos, integração social e desenvolvimento social urbano. No tocante à valorização dos recursos humanos entre 1975 e 1979 foram distribuídos 50,6% para Educação, 41,2% para Saúde, Nutrição e Saneamento e 8,2% para Trabalho e Treinamento Profissional. A política de integração social destinava 15,1% ao PIS/PASEP, 21,6% à Habitação e 63,3% à Previdência. A política de desenvolvimento urbano usaria 14,5% do orçamento social (II PND).

projetos de cunho social. Ambos não tiveram vida muito longa, sem conseguir atingir seus objetivos iniciais.

Dentro deste contexto, o Estado fica responsável quase exclusivamente pela área social, mesmo que combinada com a iniciativa privada. O Estado é o ente capaz de promover a justiça e o desenvolvimento social, principalmente quando se trata das classes menos favorecidas. Porém, sabe-se que ele não está cumprindo de forma totalizadora este papel, deixando muito a desejar. A tendência de uma política social centralizada nas mãos do Estado é de que se torne ou incompleta, ou inoperante ou assistencialista. O Estado como provedor da área social deve estar muito bem preparado em termos tanto de planejamento quanto orçamentário para que estas situações não ocorram (Demo, 1981:63-65).

Na prática, portanto, o que víamos era uma tentativa do Governo em distribuir melhor a renda, principalmente após o reconhecimento do arrefecimento da pobreza em nosso país. Paralelamente a este processo, observamos a possibilidade de abertura política com o então Presidente Geisel. Com a vitória do MDB em 1974, ganha força os movimentos sociais e na questão do emprego, emerge o "novo sindicalismo". Economicamente, o país estava vivendo uma fase muito difícil, com a visível queda na taxa de crescimento e a volta da inflação.

Em meio a este cenário, ocorre uma mudança na relação entre Estado e sociedade no que diz respeito ao processo de implementação das políticas sociais. O uso clientelístico de tais políticas se torna inevitável, um exemplo é a própria criação do FUNRURAL, cuja concepção redistributiva no plano dos direitos e benefícios teve como contrapartida sua utilização para fins políticos-eleitorais (Malloy & Parodi, 1987 *in* Draibe, Castro & Azeredo, 1991:21). Desta forma, as políticas sociais passam a ser marcadas por interesses particulares, favorecendo a reprodução de práticas políticas atrasadas e conservadoras.

> Assim, as políticas sociais tornaram-se importantes na reprodução de um mundo do trabalho homogêneo na ausência de cidadania política, mas ao mesmo tempo heterogêneo e desigual no que dizia respeito às condições de trabalho, renda, consumo e proteção social. Dissociadas da participação e do controle dos trabalhadores, as políticas sociais tornaram-se elemento adicional de legitimação do regime militar (Henrique, 1998:84).

Paralelamente a este quadro de abertura política, os usuários das políticas sociais implementadas também passam a se organizar. O que notamos é uma proliferação de movimentos sociais de diversos segmentos de nossa sociedade: movimentos dos mutuários do

BNH, dos Aposentados, dos Sem-Terra, dos Sem-Teto, etc. Nas periferias das grandes cidades estouram reivindicações por demandas específicas – creche, educação, saneamento, água, luz, saúde, transporte. Tanto os beneficiados quanto àqueles pertencentes à "lista de espera" se uniram para impulsionar novo direcionamento às políticas sociais. Forma-se, portanto, uma sociedade mais crítica e disposta a lutar pelos seus direitos, ao mesmo tempo que cresce as desigualdades sociais.

Decerto, durante todo o transcorrer do Regime Militar, a política social esteve subordinada à econômica. O que se configurou em nosso país foi o caráter regressivo e conservador da política social, preterindo a camada mais pobre de nossa população da possível riqueza que se instalou no período do "Milagre Econômico". Ou seja, pós-74 a pobreza aumentou, a concentração de renda se acirrou e a elite brasileira continuou abocanhando a maior parte da renda nacional. É nesse sentido que o caráter conservador do Sistema de Proteção Social se intensifica, demonstrado pela opção em se proteger poucos e excluir grande parte da população brasileira.

No que se refere ao caráter regressivo da política social, é facilmente detectado pela questão do emprego em nosso país. Primeiramente, durante o período em questão observamos um forte arrocho salarial. Os militares admitiram que os aumentos salariais fornecidos até então é que não permitiram o desenvolvimento econômico do país. Fez-se necessário, portanto, reduzir a massa salarial ou manter os aumentos abaixo da produtividade da economia. Com os salários baixos, as fontes de financiamento deduzidas diretamente da folha de pagamento dos trabalhadores formais também se reduziu, o que resultou na redução dos gastos públicos, principalmente na área social. Na verdade, os *ditos* fundos sociais serviam muito mais para financiar e dinamizar o crescimento econômico do que para propiciar o bem-estar social da população.

Os salários arrochados combinados com o alto grau de concentração de renda e com a pequena proporção de trabalhadores formais que contribuíam com o sistema de previdência social temos uma base contributiva bem estreita que por si só explica o baixo nível de investimentos sociais e a má qualidade de serviços prestados a maior parte da população. Com o II PND, houve uma inexpressiva melhora no que diz respeito às iniciativas praticadas conforme assinala Draibe (1994):

> As reformas, o adensamento e a expansão dos programas sociais que ocorrem sob o governo Geisel seguiram sendo dirigidos pela razão tecnocrática do autoritarismo e movidos pela sua lógica própria de ação: pelo alto, sem participação dos de baixo ou dos de "fora". Provavelmente por isso mesmo seguiram envoltos no véu opaco que impediu sempre, neste modelo de decisão, que as autoridades efetivamente atinassem com os movimentos que minavam as bases do sistema de proteção social (Draibe, 1994:304).

Diante este quadro, foi sendo reforçado a política social de caráter meritocrático-particularista. Meritocrático, como já vimos anteriormente, no sentido de segmentar a sociedade na medida que elabora políticas para grupos sociais diferentes, com enfoques diferenciados, adotando critérios de elegibilidade que discriminam a população por camadas sociais. Ou seja, é um tipo de política que separa dentre os pobres, os mais pobres, colocando o indivíduo em uma situação emergencial. Também são particularistas, pois reforçam as desigualdades sociais ao focalizar nas necessidades dos indivíduos. Tal procedimento levou ao uso de práticas clientelísticas, comuns em períodos eleitorais onde as trocas de favores se proliferaram. Em contrapartida, do ponto de vista da ampliação dos direitos sociais, podemos perceber que houve uma tendência a universalizar o Sistema, reconhecida pela tentativa de reformar as políticas sociais existentes.

Observando as especificidades setoriais, temos por exemplo, um esforço de se corrigir os desequilíbrios e as deficiências existentes até então na área educacional. O objetivo desde início dos anos sessenta de universalizar o ensino público fundamental ainda não havia se concretizado. No período em análise o interesse maior era de ofertar uma maior quantidade de vagas e facilitar mais a entrada da criança na escola, principalmente nas áreas de educação pré-escolar e especial. Pretendia-se atingir as classes de baixa renda, focalizando no ensino supletivo e na educação rural[18]. Porém, sabe-se que para as crianças pobres os problemas maiores são alimentação e saúde, e, que às vezes, vão à escola para comer, pois não tem nada em casa. Isto dificulta muito mais o ensino-aprendizagem, levando-as, comumente, à repetência e à evasão escolar. Este problema, ainda hoje não resolvido, exige um maior nível de investimento nas áreas de emprego e renda aos pais destas crianças, o que propiciaria uma melhor qualidade de vida às famílias.

[18] A adoção de tais objetivos levou a alguns resultados consideráveis, sejam eles: o crescimento da matrícula da população entre 7 e 14 anos, de 15 milhões para 17 milhões; crescimento orientado do ensino superior; incentivo à volta aos estudos, através da ampliação do ensino supletivo; queda no índice de analfabetismo para menos de 20%; etc (Demo, 1981:111).

Na prática, portanto, estabeleceu-se uma divisão na área educacional em três níveis de competência: o ensino superior era de responsabilidade do governo federal, o ensino médio cabia ao estadual e ao município, o ensino pré-escolar. Entre meados dos anos 70 até os anos 80, teoricamente, 90% das crianças teriam direito à escola. Contudo, esta oferta de vagas do ensino básico, foi acompanhada por um alto nível de abandono escolar e pela deterioração brutal da qualidade no ensino. De acordo com estimativas, no início dos anos 80 ainda tínhamos 8 milhões de crianças fora da escola e uma taxa de evasão escolar em torno de 50%. Baixo nível de investimentos, baixos salários dos professores e curta permanência da criança na escola ajudaram para que nos tornássemos um dos piores países do mundo em qualidade de ensino até os dias atuais.

Na área da saúde, por sua vez, o grande avanço que podemos salientar foi a universalização no atendimento através da criação do Plano de Pronta Ação (PPA), do INPS, em 1974, ao qual toda e qualquer pessoa em emergência, seria atendida independente de estar assegurada ou não. Além disso, foi permitido o atendimento dos mesmos em hospitais universitários, por meio de um acordo realizado entre os Ministros da Educação e Cultura e da Previdência e Assistência Social.

Em 1977, houve outro avanço na integração dos serviços previdenciários através da criação do Sistema Nacional de Previdência Social (SINPAS) e do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS). Esta integração possibilitou triplicar o número de atendimentos, consultas e internações para os beneficiários urbanos. Podemos observar, portanto, que a partir de 1974 começa a existir uma verdadeira política de saúde pública em nosso país, principalmente por possibilitar o acesso das pessoas de baixa renda ao atendimento público.

> A partir de 1975 foram identificadas duas prioridades na área de saúde: a assistência médica individual e as medidas de alcance coletivo. Assim, reconhecia-se a importância da saúde pública, na linha preventiva, embora não usasse este termo. Tratou-se do reconhecimento da existência de medidas de alcance coletivo, que, embora inspiradas e desempenhadas pelo médico, são medidas intrinsecamente multidisciplinares e multiprofissionais, indispensáveis à proteção de saúde: saneamento, melhoria da habitação, alimentação, educação para a saúde, vigilância sanitária, enfim uma série de ações básicas que excedem de longe a competência de um ambulatório médico ou de um hospital (Demo, 1981:159).

Todas estas ações teriam que ser realizadas conjuntamente, principalmente nas regiões mais pobres de nosso país. Porém, sabemos que estamos longe de conseguir esta integração multidisciplinar. Apesar de não alcançarmos tais objetivos, o Ministério da Saúde tentou no referente período propagar uma política de saúde pública mais abrangente. Nesse sentido, destaca-se a organização do Sistema Nacional de Saúde (SNS) em 1975 e o atendimento à população mais pobre, através do II PRONAN (Programa Nacional de Alimentação e Nutrição) e do PIASS (Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento) voltados para a região do Nordeste. O PRONAN atuou menos na linha de fornecimento de alimentos e mais de auxílio ao pequeno produtor rural, dando um enfoque menos assistencialista à política de atendimento. Também o PIASS atuou na área de prevenção à pobreza.

Assim, a partir de então, houve uma grande ampliação no atendimento, tanto a nível de consultas, quanto de internações. Este inchaço no Sistema de Saúde ainda foi influenciado pelas oscilações de sua principal fonte de financiamento – as contribuições sociais. Estas dependiam das mudanças do mercado formal de trabalho, o que levou a um descontrole e um aumento no volume de recursos incontrolável. Tudo isso pesou no atendimento à população. Desta forma, a parceria entre o Estado e o setor privado foi inevitável. Trata-se de um denso mecanismo de fortalecimento do setor privado através dos recursos públicos. No próximo item falaremos mais sobre como ocorreu e as consequências desta parceria.

Como já sabido, a área de habitação também apresentou problemas para a sua implementação, sendo esta somente conseguida muito tardiamente, pós 1964. O destaque para este ano foi a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do Banco Nacional de Habitação, ambos financiados pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)[19]. Este foi criado para sustentar o Sistema de Habitação Brasileiro, mas devido às intempéries de nossa economia e do próprio mercado formal de trabalho, o resultado não foi tão positivo quanto o esperado, o que limitou a sua efetividade. A instabilidade da economia brasileira, desemprego, altos índices inflacionários e elevadas taxas de juros fizeram com que o sonho da casa própria fosse ficando cada vez mais distante não só da população de baixa renda como também da classe média, que teve uma queda significativa na qualidade de vida no início dos anos 80.

Tal modelo concebido no período de Regime Militar mostrou-se fortemente centralizado e foi o que menos conseguiu atingir a população mais necessitada, conforme ressalta Draibe:

> (...) O grande, moderno, caro e sofisticado Sistema Financeiro de Habitação produziu ao longo do período de 1965/84, um total aproximado de 4,5 milhões de moradias, das quais, entretanto, apenas 723 mil se destinaram a camadas de baixa renda da população, que recebiam até três salários-mínimos. No mesmo período, apenas 7,7% do saldo total de financiamento realizado no âmbito do SFH foram destinados a mutuários com renda inferior a 3,5 salários-mínimos mensais... (Draibe, 1989:135).

O que podemos observar, portanto, é uma opção política para as camadas mais ricas e um alto grau de privatização. Ou seja, os interesses privados se sobrepuseram aos interesses coletivos. Longe está de se estabelecer uma política universalizante e bem mais próximo de se reforçar o caráter meritocrático-particularista, característica marcante deste período. Nesse sentido, ao Estado cabia financiar e prover a construção das moradias e ao setor privado produzir as unidades habitacionais. Adotando uma estratégia de auto-financiamento e de retorno de investimentos, o setor não conseguiu muitos subsídios por parte do Governo, o que claramente levou ao distanciamento da política de atendimento aos menos favorecidos e ao favoritismo às classes média e alta.

A política de habitação disseminada pós-74 traz, no entanto, um paradoxo bem marcante. De um lado, um aumento na faixa de renda dos atendidos pelo Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP), de três para cinco salários-mínimos. De outro, deixa fora do financiamento da casa própria, as famílias que recebem até três salários-mínimos, ofertando a estes somente apoio à compra de material de construção, lotes urbanizados e favelas urbanizadas.

Porém, no início da década de oitenta nem a classe média fica livre do impacto da nova política salarial no pagamento das prestações da casa própria. Com os salários arrochados, fica cada vez mais difícil para o mutuário pagar o financiamento de vinte, trinta anos. Salários menores traz dívidas maiores e um significativo aumento da taxa de inadimplência[20]. Assim, o quadro era desalentador, com os salários corrigidos em 80% do INPC e a inflação disparando

---

[19] O FGTS foi instituído com o objetivo de substituir o estatuto da estabilidade de emprego, constituindo patrimônio do trabalhador para fins de habitação, desemprego, etc (Draibe, 1989:134).

[20] Entre junho de 1983 e agosto de 1984, o percentual de mutuários com mais de três prestações em atraso evolui de 6% para 19% e o nível de comprometimento da renda familiar com a prestação da casa própria se eleva de 32% para 45%, para as famílias com renda mensal de até vinte salários-mínimos (Fagnani, 2005:92).

cada vez mais, ocorre uma queda brusca no número de financiamentos habitacionais e um espetacular "rombo" no Sistema Financeiro de Habitação. É a crise deflagrada de um sistema que já não "andava bem das pernas".

Também no mesmo período, um outro Sistema que teve seus gastos quadruplicado foi o Previdenciário. A cobertura da previdência social urbana passou de Cr$ 10 bilhões em 1963 para Cr$ 75 bilhões em 1977. Como já vimos no item acima, nesse período o esforço era no sentido de se tentar universalizar o sistema, atendendo a todo e qualquer cidadão que tivesse registro formal de trabalho – carteira assinada – por meio do Programa de Pronto Atendimento (PPA). Com isso, tornou-se necessário a criação do Ministério de Previdência e Assistência Social (MPAS), em 1974 e do SINPAS – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, que reorganizou a instituição não mais pela clientela e sim através da deliberação de programas específicos, implementados de acordo com os seus objetivos. Concomitante ao SINPAS, foi criado o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) e o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) e foram extintos o FUNRURAL e o IPASE. Desta forma, o SINPAS passou a ser composto pelas seguintes entidades: INPS, INAMPS, LBA (Legião Brasileira de Assistência), FUNABEM (Fundação Nacional para o Bem-Estar do Menor), DATAPREV (órgão de informática do MPAS) e da CEME (Central de Medicamentos).

A Previdência Social, portanto, com este novo desenho e este amplo escopo de atuação se transformou em campo propício ao clientelismo político, corrupção e desvio de dinheiro público. Isto porque seu formato se tornou muito grande e o controle cada vez mais difícil de ser realizado. Os programas criados e implementados pelo governo são explicitamente de cunho paternalista e atendem necessidades prementes da população. Tais programas exigem um alto volume de recursos orçamentários que, por sua vez, são diluídos dentro do próprio sistema e de fácil acesso ao desvio de dinheiro público.

Um outro ponto interessante para refletirmos é quanto a participação da Previdência Social no que se refere às políticas sociais constituídas em nosso país. É inaceitável admitirmos como assistencialista o benefício pago àqueles que trabalharam a vida toda e recebem sua aposentadoria pós 65 anos de idade. Se o cidadão paga sua contribuição durante anos, como usuário, ele não pode ser considerado assistido muito menos beneficiário, como se estivesse recebendo uma esmola e/ou um favor do Estado.

Além disso, sabemos que o Sistema é sustentado pelo mercado formal de trabalho, ficando de fora os desempregados e àqueles pertencentes ao mercado informal de trabalho, o que mais exclui do que inclui, devido ao próprio arrocho nos salários dos trabalhadores formais. No que se refere aos aspectos redistributivos, o que vemos, no entanto, é uma transferência de renda de trabalhadores formais para informais, de sãos para enfermos. Ou seja, não houve uma verdadeira distribuição de renda e de benefícios à população mais carente a partir da consolidação deste Sistema Previdenciário. O que houve, na verdade, foi um inchaço no atendimento à população – principalmente no que se refere à área de assistência médica. Para se ter uma idéia, na metade dos anos 80, a população previdenciária coberta alcançava a casa dos 100 milhões, ou seja, 75% dos brasileiros. Quanto aos contribuintes, o total à época era de 25 milhões, 90% da população economicamente ativa. Mesmo assim, ainda podemos afirmar ser um sistema bastante excludente, pois deixa de fora, os trabalhadores informais (ou precários), os desempregados, etc (Draibe, 1989:128).

O desafio que se coloca, portanto, é como incorporar um maior número de pessoas ao Sistema Previdenciário, sem comprometer os seus recursos. O objetivo é propiciar um maior e melhor nível de atendimento à saúde, tornando-a mais coletiva e não tão privada. Há necessidade de se distribuir de forma mais equânime os recursos e que verdadeiramente eles possam chegar aos menos favorecidos.

Dentro deste Ministério (MPAS) e do SINPAS, nós temos como parte integrante a área de Assistência Social. Mas, historicamente, como procurou-se demonstrar durante todo o transcorrer deste texto, a política de assistência social no Brasil sempre foi fragmentada e implementada pelas três esferas de Governo. Os benefícios sempre foram (e são) os mais variados possíveis e atingem vários tipos de público-alvo: crianças, idosos, pessoas portadoras de necessidades especiais, trabalhadores, etc. Entretanto, com a criação das secretarias de promoção social, em meados dos anos 70, as ações ficaram mais centralizadas a nível federal e estadual.

Os dois organismos – LBA e FUNABEM – então ligados à Previdência Social, também fazem parte do núcleo da Assistência Social. De maneira geral, a LBA não atende somente pessoas seguradas, pertencentes ao mercado formal de trabalho, bem como àquelas que estão em situação de desemprego, subemprego, que não possuem condições mínimas para sobreviverem. Para se ter uma idéia, estimava-se que a LBA atendia em 1985 cerca de quatro

milhões de brasileiros, principalmente crianças, gestante e nutrizes com renda até dois salários-mínimos.

A FUNABEM, por sua vez, em 1979 passa a integrar o SINPAS. No referente período, ela passou a atingir 586 municípios e 242 mil menores assistidos em programas preventivos e unidades terapêuticas. De 134 mil menores atendidos em 1973, passamos a mais de 500 mil em 1978 (Demo, 1981:185). Tanto a LBA como a FUNABEM deveriam proclamar uma verdadeira política de assistência social no Brasil, mas longe estiveram de concretizá-la. O que ficou realmente foram medidas paliativas, sem muito efeito preventivo e muito mais ações de cunho emergencial.

Uma outra área de política assistencial, de base não-contributiva, foi a de programas de alimentação e nutrição. Com a criação do INAN, em 1972, tais programas passam a fazer parte de programas de ação governamental. Dentro do INAN, temos o PRONAM II (Programa Nacional de Alimentação e Nutrição), que passa a atuar no período entre 1976 e 1979. Juntos conseguem abranger três linhas básicas: a suplementação alimentar; a racionalização do sistema de produção e comercialização dos alimentos básicos e as atividades de complementação e apoio. Tais programas não estão vinculados à contribuições pré-estabelecidas e sim à renda das famílias, principalmente àquelas que recebem até dois salários-mínimos. Tem prioridade também, neste caso, as gestantes e as nutrizes. Infelizmente, estes programas tiveram sua atuação frustrada devido ao seu alto grau de fragmentação, multiplicidade, diversidade, burocracia administrativa e ausência de complementaridade. No que se refere à merenda escolar, esta atende ao critério universalista, atingindo toda a população entre 7 e 14 anos de idade.

Nesse sentido, a ação assistencial propagada em nosso país sempre deixou muito a desejar. Suas características marcantes referem-se comumente à programas de natureza assistencialista, esporádica e, na maioria das vezes, emergencial. Até então, não se privilegiava em nosso país ações locais e municipais e sim de enfoque mais abrangente. Além disso, como aponta Draibe (1989):

> ...essa área de intervenção governamental tem sido reiteradamente apontada como a mais permeada por mecanismo clientelistas, assim como por ausência de controles, o que tende a torná-la fácil presa de manipulação e corrupção. Na ausência de políticas claras para o setor, de mecanismos públicos de controle e de verificação, é amplo o espaço aberto para que tais características se reproduzam; por outro lado, na ausência de clara definição de direitos dos

> cidadão em relação àquela oferta de bens e serviços no Brasil, ao longo de sua história, a política de assistência foi sempre marcada por uma concepção assistencialista estreita, que tende a estigmatizar seus beneficiários, tornando-os solicitantes e pedintes em face de um Estado supostamente benévolo.

Observando todo este percurso histórico ao qual nós estamos transcorrendo, temos que o sistema de política social que foi incorporado em nossa sociedade diz respeito ao tipo *meritocrático-particularista*, ou conservador, se formos usar a classificação de Esping-Andersen. Mesmo na *época de ouro* de nossa economia, o dito "Milagre Econômico" não conseguimos reverter este quadro, pelo contrário, acentuamos e acirramos muitas desigualdades sociais, com baixíssima ou quase nula redução da pobreza. Período este também marcado pela dissociação entre a expansão quantitativa e a qualidade de nossos bens e serviços sociais. Ou seja, nestes cinqüenta anos de política social mudou-se quase nada a estrutura de renda da população brasileira.

Apesar de ter se consolidado um sistema bastante abrangente de assalariamento, a concentração de renda ainda persistiu. Fato este facilmente visualizado pelos baixos salários incorporados em nosso mercado de trabalho e uma quantidade expressiva de subempregos, integrando um imenso contingente de pobres e miseráveis. O que vemos, portanto, é uma forte mobilidade social combinada com uma extrema desigualdade. Nesse sentido, é clara a lacuna existente entre uma pequena parcela da população privilegiada e com uma boa qualidade de vida *versus* uma grande massa despossuída, vivendo a margem de nossa sociedade. Somado a este enorme número de pobres e miseráveis estão os trabalhadores que recebem ínfimos salários, forte candidatos a se tornarem clientes de nossa política assistencialista.

Com isso, foi visível a incorporação de um grande número de pessoas aos programas sociais no referente período. Movimento claro de aumento da demanda por serviços de educação, saúde e alimentação e perda acentuada na qualidade dos serviços prestados. O que vimos, na verdade, foi uma tentativa frustrante de universalizar as políticas sociais existentes combinada com o reforço de caráter "meritocrático-particularista". Desta forma, até os anos 80, o Estado foi marcado por centralização política e financeira em nível federal, fragmentação institucional, tecnocratismo, autofinanciamento, privatização e uso clientelístico das políticas sociais (Draibe, 1989:15). Ou seja, este é um sistema que está longe de ser caracterizado como "institucional-redistributivo".

Configurou-se, portanto, de um lado uma sociedade formada por uma perversa estrutura de emprego e renda, apresentando baixos salários e uma parcela considerável de pessoas em sub-emprego. De outro, um denso esquema de assistência social, focalizado e dirigido a grupos específicos de cidadãos, denominados "grupos de risco", que perfazem a maior parte da população brasileira, com renda familiar de até dois salários-mínimos, afora os programas sociais não-contributivos que atendem crianças, idosos, gestantes, nutrizes, etc.

Tanto os baixos níveis salariais e o altíssimo grau de concentração de renda se acirraram com a crise econômica que se instalou nos anos 80. Com isso, todos os programas sociais implementados até então (INAN, LBA, FUNABEM, FAS, etc) não conseguiram transformar, muito menos melhorar as condições de vida da população mais necessitada. Face pobre da política social, tais programas sempre se demonstraram precários, descontínuos, não garantidos e nunca avaliados, tornando-se presa fácil para o uso de práticas clientelísticas nas diversas áreas de nosso Sistema de Proteção Social.

> O Brasil constitui um caso exemplar de desenvolvimento capitalista excludente e concentrador, e coerentemente construiu também um sistema de políticas sociais com fortes características do tipo conservador. Em decorrência dos processos de industrialização e crescimento, entre os anos 30 e 80, é certo que houve progresso social no país. Mas este assumiu a forma de mobilidade social com miséria absoluta de ampla parcela da população, de mobilidade social com desigualdade extrema (Draibe, 1994:05).

A partir de 1981, instala-se em nosso país uma verdadeira crise social, devido ao próprio esgotamento do modelo em ação. O Regime Militar fracassou, e com isso, vieram um conjunto de demandas sociais proclamadas pela sociedade civil. Crise também no financiamento dos gastos sociais com uma tentativa de solucioná-la por meio da criação de mais um imposto – o Finsocial – acompanhado do aumento da contribuição previdenciária. Era o momento de se refletir qual o tipo de Sistema de Proteção Social se instalara e, mais do que isso, criar uma nova forma de intervenção com a participação direta da sociedade, através do processo de democratização. Podemos considerar este momento como único em nossa história, um dos belos momentos em que a população passa a integrar, a participar e a exigir respostas e soluções de nossos governantes, não mais como mero espectadores mas como cidadãos, com direitos e deveres sociais.

1.3 – O processo de democratização e as questões sociais em uma década perdida (1985-1994)

Podemos afirmar que o período em que iremos nos referir foi um dos mais importantes em termos de luta pelos direitos sociais da História de nosso país. Nunca se viu tantos esforços para se transformar o rumo do sistema político como foi demonstrado nesta década. Realmente, foi um decênio muito marcante no que diz respeito aos avanços e conquistas sociais, porém também marcada pelo recrudescimento da pobreza e pela piora nos índices de desigualdade social. Vários indicadores sociais confirmavam a situação caótica a qual nós estávamos entrando, tanto social quanto economicamente.

Conforme vimos no item anterior, o início dos anos 80 ocorre o arrefecimento de nossa indústria combinado com estagnação econômica e altíssimas taxas de inflação. Com um cenário tão desalentador, rompe-se a curva ascendente do emprego formal, juntamente com a queda na mobilidade social vista até então. Caminho fácil para o aumento da informalidade e redução no nível salarial dos trabalhadores formais. Desta forma, houve uma diminuição no setor secundário e um aumento no setor de serviços, devido a abertura de micro e pequenas empresas, os denominados "trabalho por conta própria", conforme ressalta Henrique (1998):

> Com a deterioração das condições de emprego e renda, houve um crescimento absoluto e relativo da pobreza nessa década, especialmente no meio urbano. Foram expressivos os custos sociais associados à crise e ao ajuste econômico. Menor dinamismo econômico, piores condições ocupacionais e queda da renda passaram a condicionar a reprodução da pobreza, dificultando o recurso à utilização do trabalho de vários membros da família para a ampliação da renda e ampliando as demandas sociais (Henrique, 1998:85).

Nesse clima de transição, ganha relevo o debate sobre o direcionamento da política social brasileira. De um lado, temos uma população extremamente pobre e destituída de qualquer forma de organização; de outro, surge os novos atores sociais, mais organizados e orientados politicamente. Período de transição marcado pelo crescimento da atividade partidária e sindical. Daí, cresce significativamente o número de greves e a luta por melhores salários se proliferam por todo o país. Paradoxalmente, o tema política social vai ficando cada vez mais distante da agenda social. Reforma Agrária e Dívida Externa passam a ser os temas centrais da agenda social. A classe média, o funcionalismo público e os profissionais autônomos integram os novos atores sociais em busca de seus direitos políticos e sociais, bem

como co-adjuvantes da disseminação dos valores democráticos e práticas participativas no processo de transição.

Além disso, ocorre a explosão de movimentos sociais ligados à Igreja e às entidades e associações de bairro. Surgem grupos específicos lutando por demandas específicas, tais como: mulheres, negros, meninos e meninas de rua, religiosos, usuários de transporte coletivo, de creches públicas, etc. Diante este quadro, os governos estaduais, eleitos em 1982, se depararam com um conjunto de demandas sociais que exigiam respostas rápidas do poder público. Contudo, as reivindicações combinadas com a deterioração do emprego e da renda em nosso país, fez reduzir os gastos sociais, o que piorou ainda mais a situação da sustentação de nosso Sistema de Proteção Social. Com isso, há um corte expressivo no financiamento por setores e um crescimento pouco expressivo em relação às demandas sociais. No final do Regime Militar, as perdas reais se apresentaram bastante significativas.

Com a ampliação dos movimentos sociais e de uma maior participação da população na área política, difundiu-se uma visão das políticas sociais como elemento estratégico na construção de uma sociedade democrática e justa. Estava colocada a nova agenda social – de transição – com um forte viés democrático, tendo como enfoque a descentralização e a melhor adequação dos gastos sociais. A partir de então, apostava-se numa nova estrutura e regime que combinasse desenvolvimento, expansão do emprego, aumento no nível salarial e políticas sociais universais e mais efetivas. Todo este movimento de transição para o processo de redemocratização de nosso país recebeu um forte aliado que foram os partidos políticos – notadamente PT, PMDB e PDT – que reivindicavam as Eleições Diretas para Presidente da República, movimento este que ficou conhecido como "Diretas Já"[21].

Diante este cenário, a partir de 1985, a "agenda de transição" da Nova República estava consolidada, conforme Draibe (1991) aponta seus principais itens:

[21] A nova fase inicia-se com um conturbado quadro político. O candidato da oposição, Tandredo Neves, venceu as eleições no Colégio Eleitoral em função de uma ampla aliança feita inclusive com dissidências do partido governamental (PDS), que não concordavam com o nome do candidato escolhido pela situação, e fundaram um novo partido (PFL) do qual saíra a indicação do nome do candidato a vice-presidente na chapa da oposição – José Sarney. O cenário político fica ainda mais incerto quando o presidente indicado pelo Colégio Eleitoral – Tandredo Neves – adoece às vésperas da posse e assume em seu lugar o vice-presidente José Sarney, sendo que logo em seguida o presidente falece e o vice é confirmado no cargo. Esse governo pode ser considerado com de transição entre o regime militar e a democracia, tendo como pano-de-fundo as eleições diretas para governador e as eleições para o Congresso Nacional, em 1986 (Gremaud, Vasconcellos e Junior, 2004:430).

- a reestruturação do padrão de financiamento dos gastos sociais, com ênfase no equacionamento de mecanismos capazes de amortecer os efeitos negativos das flutuações cíclicas da economia sobre as receitas;

- a reorganização do aparelho administrativo de produção de serviços sociais, com vistas a torná-lo mais ágil e corrigir as imensas distorções de seu funcionamento;

- a promoção de amplo debate tendo em vista a definição de um novo perfil de proteção social, segundo critérios mais justos de equidade, e que correspondesse às exigências de democratização – maior descentralização decisória e executiva e maior participação na definição, gestão e controle dos programas (Draibe, 1991:93 e 94).

Na prática, devido a magnitude de tal proposta, a sua execução foi bem mais tímida. O governo, na verdade, somente conseguiu atingir alguns programas sociais emergenciais de combate à fome e à pobreza. Para tanto, criou o Planos de Emergência denominados PPS-85 e PPS-86, de combate à fome, ao desemprego e à miséria, com objetivo de atingir crianças, gestantes, nutrizes e faixas de renda até dois salários-mínimos. Apenas três novos programas foram implementados: o do Leite, o Programa de Alimentação Popular (PAP) e o de Medicamentos e Imunobiológicos. Além destes, foram realizadas algumas intervenções pontuais e regionais nas áreas de abastecimento, saúde, educação, construção e assentamentos agrários, o que proporcionou uma pequena alteração no nível de emprego[22].

O ano de 1985 foi marcado por várias transformações tanto econômico quanto social. De um lado, uma série de indefinições acompanhou o rumo de nossa política econômica. Além disso, a inflação já não podia mais ser controlada, dada a recessão do início da década em um contexto de ampla indexação – financeira, cambial e salarial[23]. Com vistas no combate à inflação, surge o Plano Cruzado, em 1986[24]. Para tanto, foram realizadas várias medidas de caráter heterodoxo, tais como a ampliação da arrecadação tributária através de um pacote fiscal e a vinculação de alguns preços controlados pelo governo à ORTN (Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional). Não obstante, devido aos choques agrícolas e em

[22] Foram destinados 11 trilhões de cruzeiros para o PPS-85 e 76 trilhões para o PPS-86, modestos ante as necessidades, mas, teoricamente, atingiu a ampliação da cobertura de alguns programas, além de dar início aos novos programas (Draibe, 1989:158).

[23] A inflação no período corrente se encontrava em torno de 200% a.a.

[24] A aceleração inflacionária no final do ano anterior e início de 1986 levou ao lançamento do Plano Cruzado em 28/02/1986. O Plano Cruzado introduziu uma nova moeda, substituindo o cruzeiro pelo cruzado, e definiu regras de conversão de preços e salários de modo que se evitasse efeitos redistributivos, ou seja, buscou promover um

decorrência do próprio crescimento econômico, a inflação continuou a se elevar, o que requereu ações governamentais mais drásticas.

Por outro lado, a área social não apresentou grandes avanços em termos de financiamento e implantação de novos programas sociais, mas foi um ano marcado por intenso debate, em nível federal, do tipo de Sistema de Proteção Social que estávamos desenhando para o nosso país. Nesse sentido, a área social entra como prioridade nos documentos e no Plano de Desenvolvimento do governo federal, com enfoque emergencial. Entre os anos de 1985 e 1986, no entanto, assiste-se um movimento mais denso de alteração do perfil do Sistema de Proteção Social, apesar de ser considerado bastante modesto.

Um exemplo de tal situação refere-se ao fato de termos no referente período uma das taxas mais elevadas de investimento na área social (18,3% do PIB em 1986) e ainda persistirem graus de elevadas pobreza e concentração de renda. É possível, portanto, considerarmos que gastou-se muito mal, sem nenhum direcionamento e péssima condução de nossa política social. Ainda podemos observar baixa efetividade dos programas sociais e muito assistencialismo por parte de nossos governantes.

Não obstante, entre 1985 e 1986 foram realizados vários planos na tentativa de reverter o quadro de paralisação da área social, com destaque para o Plano de Prioridades Sociais em 1985 e 1986 e o I Plano Nacional de Desenvolvimento do Governo da Nova República (1985-1989). A bandeira principal do governo à época era o "resgate de dívida social". A partir de diagnósticos realizados em despeito a situação social de nosso país, foram identificadas as principais carências e apontadas metas ambiciosas de difícil exequibilidade. O Governo Federal admitiu, para tanto, ser imprescindível o crescimento econômico como condição para a transição para o regime democrático e a adoção de um novo modelo de desenvolvimento econômico. Para se obter tais resultados e combater a pobreza dilacerante foram assinaladas duas formas de atuação. De um lado, medidas emergencias que garantissem o mínimo de sobrevivência aos mais pobres, visando o combate à fome e ao desemprego. De outro, medidas de caráter estrutural, a serem implementadas a longo prazo, tais como: distribuição de renda mais igualitária, Reforma Agrária e instituição do Seguro-Desemprego, etc.

Portanto, foram realizadas várias frentes de trabalho para que se tornasse possível a realização de tais medidas. Uma delas foi a revisão e a ampliação da política de suplementação

---

"choque neutro" que mantivesse sob o Cruzado o mesmo padrão de distribuição de renda do cruzeiro (Gremaud,

alimentar, que atingiu principalmente a merenda escolar e a liberação de cestas básicas para gestantes, nutrizes e crianças, famílias com renda inferior a dois salários-mínimos. No que se refere à Reforma Agrária foi criado em 1985, o Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário (MIRAD) e lançado o primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Já o seguro-desemprego foi instituído em 1986, na época do lançamento do Plano Cruzado. Também foram instituídos grupos de trabalho e comissões para quase todos os setores sociais, com o objetivo de elaborar diagnósticos e propostas de reformulação do padrão herdado do autoristarismo (Fagnani, 1997:216).

Em um contexto de mudança de governo e de criação de novos planos econômicos – notadamente, Plano Cruzado –, é que temos a configuração de um novo cenário de conquistas e retrocessos. A opção da política econômica estava clara: combate à inflação. Por sua vez, mesmo dentro de um processo de democratização instalado no país no referente período, não se via uma tendência de abrir mão ao uso clientelístico e corporativista do Estado, muitas vezes usado em nome da própria democracia. Dessa forma, dificilmente os planos econômicos a serem realizados tinham chance de transformarem a nossa sociedade, menos ainda implementarem reformas estruturais e reverter o contexto recessivo que se iniciara na década.

O Estado, todavia, tornou-se extremamente fraco e debilitado frente ao novo cenário. Na etapa de transição para a democracia, a profunda deterioração fiscal e financeira do Estado debilitou-o perigosamente, extirpando as suas principais funções, quais sejam: saúde, educação, saneamento básico, segurança pública. Esta transição significou o fim do Estado protetor e o início da baixa intervenção do Estado na economia, o aprofundamento do neoliberalismo econômico. Transformado em arena de disputa e atendimento de interesses particulares, corporativos, o Estado encontra-se imobilizado e meio derreado.

Em meio a este cenário, é que temos a agenda de reformas dos programas sociais na transição democrática, conforme ressalta Draibe (2002):

> As políticas sociais integraram a agenda reformista nacional sob a dupla chave da democratização e a da melhora da sua eficácia e efetividade. Em boa medida, o acerto de contas com o autoritarismo supunha um dado reordenamento das políticas sociais que respondesse às demandas da sociedade por maior equidade ou, se quiser, pelo alargamento da democracia social. Projetada para o sistema de políticas sociais como um todo, tal demanda por redução das desigualdades e afirmação dos *direitos sociais* adquiriu as concretas conotações de extensão da

---

Vasconcellos & Júnior, 2004:434).

> cobertura dos programas e efetivação do universalismo das políticas, sistematicamente propostas e registradas no texto constitucional de 1988 (Draibe, 2002).

Se, por um lado, o Estado se transformava em mínimo, por outro, os movimentos sociais não deixavam que propostas e projetos realizados anteriormente, ficassem parados e esquecidos pelo tempo. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, novos parâmetros foram consolidados e um novo perfil de se fazer política social foi instalado em nosso país. A nova Constituição Federal, sem dúvida, representou um avanço bastante significativo no Sistema de Proteção Social vigente. Ou seja, ao que tudo indica, saímos do modelo meritocrático-particularista, em direção ao modelo institucional-redistributivo, porém, de forma bastante incipiente. Longe ainda estamos de termos uma sociedade mais igualitária. Todavia, a nova Carta Constitucional concebe a ampliação dos direitos sociais, a concepção de seguridade social – definido pelo tripé saúde, previdência e assistência social – como forma mais abrangente de proteção social, uma maior universalização do acesso e cobertura de programas sociais vigentes. Desta forma, é exigido do Estado um maior nível de comprometimento com a sociedade civil, graças, dentre outros atores, aos movimentos sociais que proliferaram na década de oitenta.

Dentre os vários temas abordados e discutidos pela Constituição, a descentralização dos poderes e da funções do Estado foi recorrente, como sinônimo de democratização. Erra quem pensa que o tema somente veio fazer parte da agenda social a partir da Constituição Federal de 1988. Desde 1970, já fazia parte das reivindicações democráticas de nosso país, conforme ressalta Arretche (2002):

> (...) A avaliação unânime de que a excessiva centralização decisória do regime militar havia produzido ineficiência, corrupção e ausência de participação no processo decisório conduziu a um grande consenso – que reunia, correntes políticas à esquerda e à direita – em torno das virtudes da descentralização. Esta última – esperava-se – produziria eficiência, participação, transparência, *accountability*, entre outras virtudes esperadas da gestão pública. Assim, no Brasil dos anos de 1980, centralização e autoritarismo eram ambos encarados como filhos da ditadura, ao passo que descentralização, democratização do processo decisório e eficiência na gestão pública andariam automaticamente juntos" (Arretche, 2002:2 e 3).

Com o processo de democratização instituído a partir dos anos 80, o Estado brasileiro recupera as suas bases federativas, suprimidas durante o período de Regime Militar. Com este novo formato foi realizado um amplo programa de descentralização nas várias áreas que

compõem o nosso Sistema de Proteção Social: saúde, educação fundamental, assistência social, saneamento e habitação popular, com exceção da área de previdência social. Nesse sentido, descentralização significa a implementação de tarefas de gestão pública em nível local, podendo ser tanto estadual como municipal. Por exemplo, nas áreas de saúde e educação, a meta era de municipalização, já a política habitacional, a tendência seria a estadualização. No entanto, em termos políticos-institucionais, a partir dos anos 90, os governos federal, estadual e municipal passaram a ser independentes e autônomos.

Com um formato tão diferenciado, Estados e municípios brasileiros tentam reduzir as desigualdades inter-regionais, tanto economicamente, quanto administrativamente. O Brasil possui uma quantidade significativa de municípios pequenos, com baixa infra-estrutura e representatividade, dependentes de transferências fiscais e sem tradição administrativa e burocrática. Isso faz com que tenhamos uma situação bastante complicada em termos de distribuição e execução de recursos financeiros. Como distribuir melhor o orçamento federal e fazer com que os municípios realmente executem o que recebem são perguntas a serem discutidas e analisadas neste momento inicial de implantação da descentralização.

Para tanto Sposati & Falcão (1990) apontam algumas dificuldades a serem enfrentadas: o despreparo dos municípios para operar a gestão das ações locais; a fragilidade do poder político local; o domínio da oligarquia e do privado; a enorme fragmentação dos programas, ações e recursos ainda existentes; a resistência dos agentes técnicos; a ausência de clareza e preparo para os novos papéis dos níveis federal e estadual para direcionarem o processo de municipalização; a ausência de informações e visibilidade das políticas sociais públicas; a ausência de recursos humanos qualificados no quadro da administração municipal.

Dentre as diversas áreas que foram reformuladas na implementação da descentralização, destaca-se a da assistência social. Até então, inexistia uma política que definisse claramente seus objetivos, limites e clientelas, o que conduzia à existência de um conjunto de órgãos e programas desarticulados. A marca registrada era o clientelismo, o patrimonialismo e o assistencialismo, tão comuns na aplicação de nossas políticas sociais. Ao passo que a assistência social se transforma em direito social, muda-se a visão do que seja realmente uma política pública, não tido como paternalista e *benesses*, mas sim como legítima de uma população extremamente carente de recursos sociais. É entender a nova área de assistência social não como práticas eleitoreiras e sim como uma política que atenda os necessitados,

independente da contribuição à seguridade social, tendo como objetivos a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice. Daí que a descentralização se torna essencial, pois permite que se atinja os vários públicos-alvos a partir das diferenças regionais tão marcantes em nosso país.

O que está no cerne da questão da descentralização, portanto, é a autonomia dada aos estados e municípios, e que sejam atores políticos independentes com capacidade de implementação e que estes possam assumir atribuições no que se refere ao financiamento dos programas sociais. Na teoria, pós-1988, cada autoridade política é autônoma e independente. Porém, na prática, é que mesmo no início dos anos 90 a gestão das políticas públicas – notadamente a área social – continuava centralizada no governo federal, conforme aponta Arretche (1999) com relação à efetividade do processo de descentralização:

> É devido à dimensão de barganha federativa que o processo de descentralização das políticas sociais no Brasil só pode ser efetivo na medica em que as administrações locais avaliem positivamente os ganhos a serem obtidos a partir da assunção de atribuições de gestão, ou pelo menos, que considerem que os custos com os quais deveriam arcar poderiam ser minimizados pela ação dos demais níveis de governo. Assim, nas condições brasileiras atuais, a adesão dos governos locais à transferência de atribuições depende diretamente de um cálculo no qual são considerados, de um lado, os custos e benefícios fiscais e políticos derivados da adesão de assumir a gestão de uma dada política e, de outro, os próprios recursos fiscais e administrativos com os quais cada administração conta para desempenhar tal tarefa (Arretche, 1999:06).

Diante este quadro, vivemos uma situação bastante ambígua. De um lado, o Governo Federal forçando para que ocorresse o processo de descentralização, de outro, estados e municípios sem nenhuma perspectiva financeira para que isto realmente ocorresse. Ou seja, transferem-se encargos e serviços, mas não os recursos, nem a autoridade para operá-los com eficiência. Por isso, é somente a partir dos anos 90 que iremos implementar programas efetivos nesta direção, a partir da redefinição do Sistema Único de Saúde e a descentralização de programas sociais em ação, como por exemplo, o da merenda escolar.

Além do tema descentralização, outro que compôs a pauta da Constituição Federal de 1988 foi a implementação dos direitos (e deveres) das crianças e dos adolescentes. Para se ter um idéia a Comissão Nacional Criança e Constituinte realizou um amplo processo de sensibilização, conscientização e mobilização da opinião pública e dos constituintes. Encontros nacionais, debates em diversos estados, ampla difusão de mensagens nos meios de

comunicação, eventos envolvendo milhares de crianças em frente ao Congresso Nacional, distribuição de panfletos e abordagem pessoal de parlamentares constituintes, participação dos membros da Comissão nas audiências públicas dos grupos de trabalho responsáveis pelas diversas áreas temáticas do texto constitucional, carta de reivindicações contendo mais de 1,4 milhões de assinaturas de crianças e adolescentes, exigindo dos parlamentares constituintes a introdução dos seus direitos na nova Carta, apresentação de uma emenda popular "Criança Prioridade Nacional", com mais de 250 mil assinaturas, ou seja, uma série de acontecimentos e de lutas em favor do tema na *agenda* Constitucional (Costa, 1994).

Todo este processo desencadeou a criação do Fórum DCA - Fórum Nacional Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – em março de 1988. O Fórum surgiu dada a necessidade de as entidades representativas constituírem um organismo permanente entre elas que tivesse como objetivos básicos: organizar a participação representativa na Constituinte e desenvolver ações conjuntas no combate à violência contra a infância pobre. Desde então, o Fórum DCA passou a ser o principal interlocutor da sociedade civil no que se refere à questão da criança e do adolescente em nosso país.

Reunindo todos estes esforços e contando com a participação decisiva de vários parlamentares comprometidos e sensibilizados com a "questão do menor", a emenda Criança Prioridade Nacional foi incluída na sua quase totalidade, particularmente no artigo 227 da Constituição Federal de 1988, sendo a primeira Constituição em nosso país a garantir direitos específicos à criança e ao adolescente[25].

A partir de então, o termo "menor" foi substituído por "criança e adolescente". O objetivo, com isso, era universalizar os direitos das crianças e dos adolescentes em nosso país, e uma das portas de entrada seria a criação e, mais do que isso, o cumprimento do novo Artigo 227.

Com um amplo projeto em defesa da criança e do adolescente em nível nacional, foi formado um grupo de trabalho que ampliou e intensificou as ações entre agosto de 1989 e junho de 1990. Entre essas ações se destacaram: debates, seminários, estudos; mobilização

[25] O Artigo 227 manifesta a postura do movimento social ao reafirmar que "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, à convivência familiar e comunitária. Além de colocá-los a salvo de toda forma de: negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade, opressão".

social em torno do tema, com a participação de diversas entidades (CNBB, OAB, Fundação Abrinq); debates com juízes, promotores públicos e advogados; adesão da FUNABEM e da FONACRIAD (Fórum Nacional dos Dirigentes de Órgãos de Políticas Públicas); trabalho com às crianças (passeatas, atividades lúdicas); trabalho junto ao Congresso Nacional, com a criação da Frente Parlamentar pela Infância; e campanha na mídia.

Depois de uma série de audiências públicas, o projeto de lei foi aprovado na Câmara em 28 de junho de 1990, homologado pelo Senado em 29 de junho, sancionado pelo Presidente da República em 13 de julho e entrou em vigor em 14 de outubro do mesmo ano: o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Sobre esse Estatuto, assim se manifesta Veiga (1998):

> O Estatuto da Criança e do Adolescente foi criado para regulamentar as conquistas em favor da infância e da juventude, introduzidas na Carta Constitucional de 05 de outubro de 1988. Essas conquistas resultaram de um amplo movimento de mobilização e organização social que tomou a forma de duas emendas populares apresentadas à Assembléia Nacional Constituinte, com as assinaturas de mais de duzentos mil cidadãos adultos e de um milhão e quatrocentos mil crianças e adolescentes (Veiga: 1998:37).

Na área da infância e adolescência foi nessa década que o Brasil despertou e agendou definitivamente a questão da criança, que na versão anterior ao ECA, era denominada problemática do "menor abandonado", do "menor delinqüente", de "meninos e meninas de rua". O movimento de defesa da criança e do adolescente é parte de uma estratégia de articulação e especificação dos movimentos sociais. Foi nos anos 80 que ele se constituiu, se expandiu e se consolidou em nosso país.

Não somente a área da assistência social bem como outros áreas de enfoque social foram contempladas a partir da Constituição Federal de 1988, sejam elas: saúde, habitação, previdência, assistência social e educação. O setor de saúde, por exemplo, foi um dos primeiros a serem descentralizados, a partir da implantação do Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (SUDS). Com isso, no contexto da Nova República algumas medidas muito importantes foram tomadas: a reafirmação das Ações Integradas de Saúde, privilegiando o setor público; transferência do poder decisório centralizado no INAMPS para os governos estaduais e locais e começa a ser estudada uma reorganização administrativa do INAMPS, visando transformá-lo em uma organização de planejamento estratégico, avaliação e controle de aplicação de recursos previdenciários no setor saúde. Buscava-se, portanto, afastar

o INAMPS de suas funções operacionais e gerenciais, fazendo com que estas fossem exercidas pelos governos estaduais e locais (Draibe, 1989:167).

A partir da instalação desta novo formato de distribuição de recursos, as relações entre as esferas de governo sofreram um profundo estreitamento. A partir de 1987, os estados passaram a transferir suas atribuições para os municípios, sendo estes responsáveis pelo atendimento básico e os estados pelo atendimento de segundo e terceiro níveis. Todo este processo não foi nada fácil, ocorrendo vários problemas de ordem política (favoritismo do Governo Federal a alguns estados alinhados às suas idéias e a resistência em se acabar com o clientelismo) e de ordem administrativa (o repasse dos recursos foi ficando cada vez mais dificultoso, o que prejudicava enormemente a manutenção dos níveis de atividade do INAMPS). Ou seja, além dos repasses dos recursos iniciais, nada mais acontecia em termos de transformações concretas. Entretanto, houve avanços e as metas de descentralização na área da saúde se apresentaram bastante coerentes e necessárias; porém, existiam obstáculos a serem ultrapassados. Os dados da época comprovam este cenário, não apresentando melhorias em áreas estratégicas de atendimento, tais como mortalidade infantil, morbidade e esperança de vida.

Distorções desta natureza não se dão tão-somente no âmbito da saúde, também no caso da habitação muito pouco foi realizado. A aplicação de recursos nos programas habitacionais foi quase inexistente e a liberação de financiamento à casa própria atingiu principalmente às classes média e alta, e minimamente as classes menos favorecidas[26]. Dependente das oscilações da economia, tal Sistema financiado pelos recursos do FGTS sofreu todo o impacto da crise dos anos 80. De características paternalistas e demagógicas, não conseguiu administrar a taxa de inadimplência, o que fez acumular um alto nível de endividamento. Com isso, no início da Nova República o BNH foi extinto, tendo seus recursos destinados aos programas habitacionais da Caixa Econômica Federal. Desde então, pouco se tem feito para incrementar os investimentos na área de habitação, o que se traduz por meio de um déficit habitacional em torno de 10 a 12 milhões de moradias, principalmente para famílias de baixa renda.

[26] Para se ter uma idéias, após 20 anos de existência de financiamento de programas habitacionais, do total de 4,5 milhões de moradias, somente 273 mil foram destinadas às famílias com renda de até três salários-mínimos (Draibe, 1990:20).

Não muito diferente foi a situação da área de previdência social. Em 1985, Waldir Pires assume o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), ao qual apresentava um déficit quatro vezes ao anunciado pela administração anterior. Nesse sentido, a retórica oficial "resgate da dívida social" estava cada vez mais distante de nossa realidade. O caminho mais correto a percorrer seria o controle das despesas através de uma "lavagem" de ética, ou seja, acabar definitivamente com as fraudes e corrupções existentes. Em meados de 1985, com a melhora no nível de atividade econômica no país, conseguiu-se alcançar até um superávit nos gastos sociais, o que demonstrou uma maior eficiência na área da previdência.

Para tornar mais viável a aplicabilidade de tal área foi realizado um Grupo de Trabalho de Reformulação da Previdência Social, presidido pelo cientista político Wanderley Guilherme dos Santos. A introdução do termo "seguridade social" era o cerne das discussões do Grupo, que objetivava realizar uma ampla transformação do Sistema de Proteção Social em nosso país. Para tanto, se tornava essencial a conjugação de várias ações integradas destinadas a assegurar direitos sociais universais no campo da Previdência, Saúde e Assistência Social. Era o momento de transformar direito individual em direito coletivo, a partir da incidência de encargos financeiros sobre o conjunto da sociedade (Fagnani, 2005:175).

O conceito de seguridade social, sem dúvida, foi de extrema relevância para os avanços sociais realizados em nosso país, trazendo consigo uma série de princípios e objetivos que nortearam a base da Constituição Federal de 1988, sejam eles: universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços à toda a população; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação do custeio; diversidade da base de financiamento; participação da comunidade, em especial dos trabalhadores, empresários e aposentados, e caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa.

Ainda no que diz respeito à área de previdência social, o princípio de igualdade entre os trabalhadores rurais e urbanos foi de suma importância para o estabelecimento de uma nova política social. Novos direitos foram incorporados ao Sistema de Proteção, protegendo os menos favorecidos a partir do princípio da seletividade[27]. Apesar de todos os avanços realizados, o sistema previdenciário demonstrou seus limites ao repassar para toda a sociedade

[27] Foram introduzidos, à época, o abono-família, a ampliação da licença-maternidade para 120 dias, a introdução da licença-paternidade, bem como o repasse de um salário-mínimo para todos os beneficiários da Prestação Continuada (Draibe, 1991:96).

os encargos referentes à seguridade social e, mais do que isso, lastrear os benefícios previdenciários à contribuição, ou seja, somente terá acesso a tais direitos quem pertencer ao mercado formal de trabalho, salvo exceções. Com isso, foi criado uma nova estrutura de financiamento da política social brasileira, baseada essencialmente na folha de pagamento. Além disso, canalizou-se a seguridade social em dois fundos, o Finsocial e o PIS-PASEP, tidos como receitas do Sistema de Proteção Social.

Um erro marcante nesta estrutura de financiamento social é a confusão existente entre o que pertence à Previdência Social e o que está ligado à área de Assistência Social. Alguns dos benefícios nitidamente assistenciais previstos na Previdência poderiam ter sido repassados à Assistência Social – como auxílio-funeral, salário-família, auxílio-maternidade, renda mínima para idosos e deficientes físicos –, mas não foram. Este procedimento melhoraria até o grau de focalização dos programas sociais, atingindo realmente os mais necessitados, concretizando as diretrizes entre seletividade *versus* universalidade da Seguridade Social. Além disso, a área de Assistência Social se valeria da experiência já mais completa da Previdência Social para a concessão de novos benefícios.

A área da Assistência Social em nosso país sempre foi uma incógnita e repleta de contradições. O uso clientelístico de recursos colocou-a, como já vimos anteriormente, em uma situação extremamente vulnerável e com baixo nível de efetividade em relação ao atendimento de seu verdadeiro público-alvo. Desvio de dinheiro e corporativismo sempre fizeram parte de sua forma de atuação, por isso a ser considerada uma área de baixo dinamismo e de resultados pífios. No caso da descentralização na área da Assistência Social não significou muito pois o histórico de sua aplicabilidade sempre foi em nível local, conforme saliente Sposatti & Falcão:

> A assistência social só tem efetividade a nível local quando articula o conjunto de programas e ações sociais destinados ao coletivo de usuários definidos pelo microterritório em que habitam (bairros, municípios). (Sposatti & Falcão, 1990:27).

Além disso, a área da assistência social é sempre confundida com benesses sociais ao invés de direitos sociais. As políticas públicas de assistência social se comportam ainda como uma não-política, ao qual somente administra favores. Também não há um recorte definido entre o que é público e o que é privado, confundindo na maioria das vezes filantropia e

assistência social. Daí a ser difícil estabelecer a clientela a ser atingida, pois o comando dos serviços sociais quase sempre está sob o controle de políticos, sendo raramente administrado por especialistas de políticas públicas, por exemplo. O que prejudica muito o estabelecimento de políticas sociais eficazes e que possam realmente atingir quem mais necessita. Nesse sentido, a municipalização da assistência social tem um longo caminho a percorrer para que se transforme em uma política pública efetiva. Um ponto positivo foi a entrada da assistência social como parte integrante da Seguridade Social a partir da Constituição Federal de 1988, o que fez clarear a distribuição de competências entre a diversas áreas que compõem o seu conjunto de ações sociais.

Este novo cenário de redemocratização do país trouxe consigo um novo princípio de universalidade: todo(a) brasileiro(a), com exceção do trabalhador ativo (na idade entre 18 e 65 anos) estaria sob a proteção da assistência social, mesmo não pertencente ao mercado de trabalho formal. Isso condiz a uma parcela bastante significativa de nossa população, na época em torno de 53% estariam propensos a serem incorporados pela área de assistência social. Nesse sentido, cabe à Previdência Social atender os segurados e à Assistência Social aos necessitados, cabendo-lhes o direito somente ao agradecimento e favores (Sposatti & Falcão, 1990:30).

É na Constituição Federal de 1988 que a área de Assistência Social entrou como um direito, sendo que antes o sistema era altamente desorganizado e fragilizado enquanto política de atendimento aos mais pobres. O novo princípio foi o da descentralização administrativa e a atuação deveria se dar mais ainda a nível local, sendo que a área já possuía um histórico voltado às periferias, organizações comunitárias, o que favoreceu comumente o localismo. Neste ponto, a Constituição Federal de 1988 avançou quando reconheceu as organizações populares como interlocutores legítimos na capacidade de reivindicar direitos. Também os programas assistenciais sofreram modificações no que se refere ao seu escopo de atuação. Inscritos pela nova Constituição na esfera dos direitos sociais, foram destinadas à proteção da família, à maternidade, à infância e ao idoso, bem como aos desempregados e à pessoas portadoras de deficiência física e mental. Uma contribuição marcante foi o pagamento de um salário-mínimo aos idosos carentes e aos portadores de deficiências graves, denominado Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Um pouco menos marcante do que a área de assistência social foi a da educação. Apesar de se ter tido poucos avanços, estes se demonstraram fundamentais para consolidação do novo Sistema Educacional após Constituição Federal de 1988. O direito ao ensino básico permaneceu inalterado, com atendimento às crianças e adolescentes da faixa etária equivalente. No tocante ao financiamento, a Constituição prevê que 50% dos recursos sejam destinados à educação básica, reforçando o princípio da universalização do ensino básico. É reafirmado o direito ao ensino gratuito a todos os níveis educacionais. Uma novidade trazida na Carta Constitucional é o direito à creche e à pré-escola à todas as crianças de 0 a 6 anos de idade.

Somente para se ter uma idéia, a área do ensino básico conseguiu atingir quase 90% de cobertura plena, ou seja, as crianças de sete anos se matricularam no primeiro ano quase totalmente, nas áreas urbanas. Porém, as crianças não permaneceram na escola, o que foi traduzido por uma elevada taxa de evasão escolar e alto nível de repetência. Este fato é visível quando olhamos a taxa de escolarização que passou de 62,2% para 69,8% entre 1981 e 1986, o que demonstrou baixo nível de efetividade da escola pública. Além disso, se associarmos, no mesmo período, um aumento do grau de analfabetismo de 31,7% para 33,8%, a situação ainda fica pior. Em 1986, 17,8% do total de crianças se encontrava fora da escola e 7,2% na faixa etária entre 10 e 14 anos de idade nunca freqüentaram a escola (Draibe, 1990:18).

Todos estes dados apresentados, possivelmente, tem a ver quase exclusivamente com a renda das famílias, sendo que quase 70% das crianças e adolescentes pertencem às famílias com rendimento de até meio salário-mínimo. Para o ano de 1988, as estimativas eram de 15,6 milhões de crianças pobres no Brasil. Logicamente, as conseqüências deste tipo de cenário não eram as melhores, resultando em altos índices de trabalho infantil. Para se ter uma idéia, apenas 58,6% das crianças e adolescentes entre 10 e 17 anos estudavam sem trabalhar, cerca de 18% apenas trabalhavam e 12,3% conciliavam as duas tarefas (IBGE-Unicef, 1989). Na verdade, estamos muito longe de conseguirmos atingir plenamente o ensino fundamental para todas as crianças e adolescentes, principalmente para as famílias de baixo nível aquisitivo, e quando olhamos os dados referentes àqueles que conseguiram concluir o primeiro e segundo graus, os números se apresentam extremamente pífios. Isso sem levar em conta, a qualidade de ensino, que a cada ano piora cada vez mais, apresentando ao longo do período péssimos indicadores sociais. Com isso, abre-se espaço para as redes privadas de ensino, ditas melhores

qualificadas, direcionadas aos extratos mais bem remunerados da sociedade. Sabemos, portanto, que uma das principais áreas a serem investidas – senão, a principal – em nosso país, é histórico os baixos níveis de repasse orçamentário e a péssima qualidade de ensino, combinado com baixíssimos salários dos professores.

Com relação à descentralização propriamente dita, não houve muita diferenciação, pois os estados e municípios continuaram a atender a demanda do ensino fundamental e ao governo federal coube normatizar as bases curriculares e o repasse dos recursos para a criação, manutenção e capacitação dos professores, além da atenção à merenda escolar e material didático. Na esteira da aplicação de recursos, o Governo Sarney regulamentou a "Emenda Calmon" – que previa a obrigação da União em aplicar nunca menos de 13% e os estados e municípios 25%, no mínimo, da receita total resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino público. Com isso, o gasto federal foi potencializado, sendo que o orçamento do MEC em 1986 foi 86% superior ao de 1984. Com certeza, o ensino fundamental foi o mais atingido. Foi criado o Programa "Educação para Todos" (PET), com o objetivo de atingir todas as crianças e adolescentes na faixa etária de 7 a 14 anos. De acordo com o PET eram críticos os problemas com relação ao ensino fundamental: déficit de escolaridade básica; concentração da matrícula nas séries iniciais; altas taxas de analfabetismo; oferta insuficiente do ensino público; precárias condições de qualificação e de trabalho dos professores; precariedade da rede física; reduzida jornada escolar; distorções entre as faixas etárias dos alunos e as séries por eles freqüentadas; altos índices de evasão e repetência; e grande número de crianças que não ingressam na escola. Com isso, o PET focalizou uma série de Programas para o biênio 1985-1986[28] (Fagnani, 2005:214).

No tocante aos direitos trabalhistas, os avanços colocados na Constituição Federal de 1988 foram bastante significativos, sejam eles: redução da jornada de trabalho de 48 para 44 horas semanais; férias anuais remuneradas com o valor de um terço do salário nominal; ampliação para 120 dias de licença-maternidade e cinco dias para licença-paternidade; o direito a greve e a liberdade e autonomia sindical; a extensão de 12 para 14 anos a idade mínima de início ao trabalho, dentre outros. Um outro avanço, foi a implementação do

[28] Na época, os programas oferecidos pelo Governo Federal correspondiam: ao Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDEF), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional do Livro Didático, o Programa de Apoio Tecnológico e o Programa de Transporte Escolar. Tais programas são geridos pelo FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (Arretche, 1997:24).

Seguro-Desemprego, sendo que desde a Constituição da República ele estava previsto como um dos principais pagamentos à sociedade. Porém, somente no bojo do Plano Cruzado é que realmente foi instituído. Paralelamente, foi criado a "escala móvel de salários" que corrigia os mesmos através da reposição real das perdas salariais. Ambas novidades foram extremamente importantes em um ambiente de tantas incertezas econômicas e sociais como se apresentou a década de oitenta.

Observando todas as áreas que perfazem o Sistema de Proteção Social apontadas acima, temos que a Constituição Federal de 1988 realmente foi um marco ao definir o novo papel do governo federal, que passou a assumir prioritariamente a administração das políticas públicas. Aos Estados e Municípios coube executar de forma autônoma, a nível local, a transferência de recursos. A descentralização, nesse sentido, vem auxiliar para que tal situação se torne real, mas a forte tradição centralizadora do Estado, na maioria das vezes, não permitiu as transferências para estados e municípios. Draibe (1990) traduz muito bem o que significou este momento de transição democrática:

> Vistas em conjunto, as inovações introduzidas na Constituição Federal de 1988 sugerem um adensamento de caráter redistributivista das políticas sociais, assim como de maior responsabilidade pública na regulação, produção e operação. Ou seja, a ampliação e a extensão dos direitos sociais, a universalização do acesso e a expansão da cobertura, um certo afrouxamento do vínculo contributivo como princípio estruturante do sistema, a concepção de seguridade social como forma mais abrangente de proteção, a recuperação e redefinição de patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais e, enfim, o maior comprometimento do Estado e da sociedade no financiamento de todo o sistema (Draibe, 1990:29).

Todos estes aspectos colocaram em evidência um novo sistema de direitos sociais, mas o que se questiona é a efetividade de tal legislação. Até que ponto tais direitos serão realmente praticados, e teremos uma sociedade formada de cidadãos reais e não somente de papel? Ou seja, conseguimos avançar, sem dúvida, mas o modelo de Sistema de Proteção Social está longe de se tornar institucional-redistributivo. Em uma sociedade tão desigual como a nossa, a tendência é de transformamos tais direitos em medidas compensatórias de alcance aos mais pobres. Consequentemente, o caráter universal das políticas sociais fica cada vez mais distante, abrindo-se espaço para ações focalizadas, de cunho assistencialista.

Assim, chegamos ao final dos anos 80, sem muitos avanços no que diz respeito à estratégia adotada com relação às políticas sociais. A permanência de um modelo conservador

de ação social truncou a estratégia reformista que poderia ter sido implantada neste momento. A conjuntura econômica também não foi das melhores, ao apresentar queda nos níveis de emprego e de salário, o que fez elevar ainda mais a quantidade de demandas sociais, sobrecarregando o financiamento de políticas públicas. Daí a ocorrência de um paradoxo, pois, de um lado, uma forte crise econômica, traduzida através de um alto grau do nível de pobreza em nosso país[29], envolto num aumento bastante acentuado das demandas sociais. Por outro lado, houveram alguns indicadores sociais positivos, tais como melhoras na taxa de alfabetização, escolaridade, cobertura da pré-escola e na educação básica. Portanto, assim se configura altamente paradoxal o final dos anos 80, com um significativo grau de empobrecimento da população, por isso a ser considerada a "década perdida", combinado com alguns avanços, notadamente na área da educação.

Com a vitória de Fernando Collor no início da década de noventa, não foi possível reverter tal situação, e ganha espaço o neoliberalismo[30] como motor condutor da política social brasileira, cada vez mais subordinada aos interesses macroeconômicos. A rearticulação e a permanência do pacto conservador no final da década de oitenta coloca um fim no projeto nacional de desenvolvimento que já se apresentava em vias de quebra. O momento era de consagrar um novo pacto de poder sob o predomínio das políticas neoliberais, submetidas à financeirização do capital e à globalização financeira.

Nesse sentido, ganha espaço uma política governamental voltada ao desmonte dos direitos recém conquistados pela Constituição Federal de 1988. A ordem era de redução de investimentos na área social, e o enfoque a partir da adoção de uma política neoliberal era no mercado, qual seja, a mercantilização do capital. O Estado, portanto, passou a ser mínimo e a sustentar tal processo, com isso houve um crescente endividamento e uma deterioração do tecido social. Com isso, assistimos uma das piores crises econômica e social pelo qual o país já passou, com o desaparelhamento do setor público, a fragmentação e burocratização da

[29] No final da década de 80, 48,6% da força de trabalho ganhavam até dois salários-mínimos e 27,2% da população ocupada recebiam um salário-mínimo. Para se ter uma idéia dos baixos valores salariais e da concentração da riqueza, vale assinalar o comportamento da massa salarial na renda interna local: cai de 40,79% em 1970 a 37,9% em 1980 e em 1989 estava estimada em 30%. Além disso, em 1989, 8,6 milhões de domicílios (um terço do total) e 41,6 milhões de pessoas (cerca de 40% do total da população urbana) são constituídos por pessoas pobres (NEPP/Unicamp, 1981 *apud* Draibe,1990:213).

[30] Doutrina político-econômica que representa uma tentativa de adaptar os princípios do liberalismo econômico às condições do capitalismo moderno. Atualmente, o termo vem sendo aplicado àqueles que defendem a livre atuação das forças do mercado, o término do intervencionismo do Estado, a privatização das empresas estatais e

políticas sociais, a pulverização dos recursos já insuficientes, a desorganizada descentralização de ações, além do elevado custo operacional das políticas e as novas formas de terceirização e de intermediação dos interesses clientelistas (Pochmann, 2004:93).

Diante este cenário, assume Fernando Collor de Mello com a proposta de, entre outros objetivos, abertura econômica e, mais tarde, determina o confisco da poupança que deixou toda a população sem ação, demonstrando um forte despreparo do Governo em assumir a Presidência da República e uma total ineficiência em propiciar a contra-reforma neoliberal[31]. Desta forma, ficava cada vez mais distante a prática dos preceitos da Constituição Federal de 1988, desvirtuando de seus principais objetivos, notadamente na área social, conforme aponta Fagnani (1997) em sua reflexão sobre o período em destaque:

> O período de 1990/92 foi marcado, em primeiro lugar, pelo recrudescimento do ataque de inspiração liberal à presença do Estado. A candidatura de Fernando Collor à Presidência da República foi o amálgama da rearticulação das forças conservadoras e da gestação do novo consenso neoliberal. Em segundo lugar, pela persistência da instabilidade macroeconômica e pela exaustão dos seus instrumentos de regulação. Os planos de estabilização adotados tiveram curta sobrevida. Grosso modo, além do incessante espectro da aceleração inflacionária, o período caracteriza-se pelo ajuste recessivo que deteriorou o quadro social., fragilizou a base financeira da políticas sociais e restringiu seus raios de manobra. Em terceiro lugar, pelo aumento da crise estrutural do setor público (Fagnani, 1997:225).

Na área social, portanto, o curto interregno de tempo em que Fernando Collor esteve na Presidência, passou por um de seus piores retrocessos, demonstrando ser um governo altamente conservador, principalmente no que diz respeito às ações universalistas que se tentou implantar até então. Em termo de implantação de programas sociais não houve quase novidade nenhuma, somente a redução nos gastos sociais em nível federal[32], como conseqüência o corte de quase todos os programas de natureza assistencial, com exceção somente do programa de merenda escolar e do Programa de Alimentação do Trabalhador

---

até mesmo de alguns serviços públicos essenciais, a abertura da economia e sua integração mais intensa no mercado mundial (Dicionário de Economia do Século XXI, 2005:591).

[31] O confisco da poupança parece ter sido a grande âncora do plano. Buscou-se retomar a capacidade de fazer política monetária ativa congelando o estoque de moeda. O impacto imediato foi uma grande semiparalisia na produção, demissões, férias coletivas, redução na jornada de trabalho, redução nos salários, deflação, atraso nos pagamentos das dívidas, expansão no volume e no prazo dos créditos comerciais, desenvolvimento de meios de pagamento alternativos. Enfim, o choque sobre os estoques monetários gerou profunda desestruturação em termos de condições de emprego e de produção, provocando um retração do PIB da ordem de 8% no segundo trimestre de 1990 (Gremaud, Vasconcellos & Júnior, 1990:452).

(PAT). Com isso, a rede de proteção social mínima instituída nos anos 80, se deteriorou totalmente nos anos 90. Desta forma, todos àqueles direitos sociais concedidos legalmente pela Constituição Federal de 1988, foram "por água abaixo", o que aprofundou ainda mais a enorme brecha social já existente entre os cidadãos protegidos e os despossuídos de qualquer proteção.

Com medidas sociais extremamente focalizadas, o período se seguiu com forte redução nos gastos. O que vimos foi um forte processo de desaparelhamento e fragmentação da política social. A tão esperada descentralização ficava cada vez mais difícil de se concretizar e, quando ocorria, se dava de forma caótica e sem planejamento. Os recursos, por sua vez, eram distribuídos de forma pulverizada, servindo a interesses clientelistas e políticos. O objetivo do atual governo era de estabelecer uma ampla base de apoio ao seu projeto político pessoal, sem se preocupar verdadeiramente com o interesse da população. Um exemplo disso foi a forte redução dos gastos nas áreas estratégicas da política social: saúde, educação e previdência[33]. Como conseqüência tivemos um nítido processo de deterioração na prestação de serviços públicos.

Na verdade, o que se tentou todo o tempo no Governo Collor foi a minimização da intervenção do Estado em áreas que poderiam ser atendidas pelo setor privado. Concomitantemente, o Estado teria que atender aos grupos de pessoas em situação de risco social e ao mercado caberia toda a população pertencente as classes média e alta. Para tanto, precisaríamos ter um mercado formal de trabalho que inserisse minimamente parcela significativa da população. O fato é que ao longo dos anos 90, ocorre exatamente o contrário, uma forte deterioração no mercado de trabalho, com significativas quedas do emprego formal e no níveis salariais. Consequentemente, ocorre a queda das contribuições sociais, o que piora ainda mais a qualidade dos serviços sociais prestados à população.

Desta forma, após quarenta anos de atraso em relação à legislação social em comparação com os países mais desenvolvidos, no início dos anos 90, atestamos quase o sepultamento dos direitos sociais recém-conquistados. O embrião de Estado Social, universal e eqüitativo,

---

[32] Durante o período de 1980 e 1996, o gasto federal atingiu patamares baixíssimos, notadamente no ano de 1993, ao qual o gasto *per capita* na área da saúde, por exemplo, que era de U$ 80 em 1989, passou para U$ 40 em 1993 (Draibe, 2002)

[33] Na área da saúde, a Lei Orgânica de Saúde (LOS) sofre o veto presidencial a 25 itens, principalmente no que se refere ao financiamento do SUS e na área da assistência social houve um veto integral à regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

esboçado pela Constituição Federal de 1988, emergiu praticamente sem chances de sobrevida, conforme retrata Fagnani (2005) muito bem em sua fala:

> Os princípios que orientam o paradigma neoliberal na questão social eram absolutamente antagônicos aos da Carta de 1988: o Estado de Bem-Estar Social é substituído pelo "Estado-Mínimo"; a seguridade social, pelo seguro social; a universalização, pela focalização; a prestação estatal direta dos serviços sociais, pelo "Estado Regulador" e pela privatização; e os direitos trabalhistas, pela desregulamentação e flexibilização. Em suma, a "Constituição Cidadã" tão bem alcunhada por Ulysses Guimarães se transformou na "Constituição Vilã", aos olhos dos reformadores liberais e da elite (Fagnani, 2005:407).

Diante este cenário desalentador, a aplicação dos direitos sociais foi ficando cada vez mais difícil de ser efetivado. Para piorar ainda mais a situação, a Constituição Federal poderia ser revisada em 1992 e aí a "nova" política neoliberal implementada estava pronta para ser colocada em prática. A estratégia do então Governo Collor era reformular as políticas sociais nos moldes da agenda neoliberal, proposta no documento "Brasil: um Projeto de Reconstrução Nacional". Porém, devido às turbulências políticas que ocorreram em nosso país em 1992 com relação ao impeachment do governo Collor[34], a proposta de reforma teve que ser adiada e somente foi consolidada no período entre 1993 e 2002, como veremos mais adiante. Portanto, o impedimento do Governo Collor truncou temporariamente a contra-reforma liberal que vínhamos acompanhando. Surge, então, um novo comando da política econômica, realizado pelo Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, sob o governo provisório de Itamar Franco.

1.4 – Os anos 90 e os dilemas do Sistema de Proteção Social

Com a consolidação do Estado Mínimo e a disseminação da política neoliberal, o Ministro da Fazenda, que mais tarde se transformaria em Presidente da República, inicia seu mandato sob a discussão direcionada ao tipo de política social que embasaria o nosso Sistema de Proteção Social. Como vimos, as reformas acentuadas na Constituição Federal de 1988 não foram efetivadas de forma plena, pelo contrário, parte significativa delas foram imbricadas e postas em xeque pela nova agenda de reformas iniciada em nosso país. A quase possibilidade

[34] Em outubro de 1992, com a decisão do Congresso Nacional de afastar o presidente Collor por crime de responsabilidade, o vice-presidente Itamar Franco assumiu a chefia do Executivo.

de termos uma política social com enfoques mais democrático, igualitário e redistributivista fora se esvaindo, devido às próprias condições política e econômica à época.

No que se refere à questão econômica, no final de 1993, começa a ser implantado um dos planos mais engenhosos de combate à inflação já elaborado em nosso país: o Plano Real[35]. Após várias tentativas fracassadas de planos heterodoxos da Nova República, o Plano Real chega com a proposta de estabilização econômica, e foi o que se conseguiu de forma mais contundente. Apesar de tal sucesso, a questão que fica é até que ponto uma economia dita estável irá possibilitar o crescimento e o desenvolvimento econômico? Infelizmente no caso do Brasil, a estabilidade econômica não veio acompanhada de crescimento, e muito menos de desenvolvimento econômico. O sacrifício do crescimento na estratégia da estabilização provocou um aumento significativo do desemprego no país. As contas externas deterioram-se na metade da década de noventa ampliando a vulnerabilidade externa da economia brasileira. O déficit público não foi corrigido, e a dívida pública assumiu uma trajetória ascendente. Deste modo, percebemos o peso da estabilização em nosso dia-a-dia e no acirramento da pobreza para a maior parte da população.

Pelo lado da política, o primeiro mandato do então presidente Fernando Henrique focava na tentativa de, concomitantemente, consolidar as reformas propostas anteriormente e solidificar a democracia tão esperada. Para tanto, as dimensões política e jurídica da reforma de Estado compõem um dos vetores do estabelecimento da democracia. Em um país que inicia a década de noventa com quase 100 milhões de pessoas pertencentes ao grupo de pobres e miseráveis, chegando a um terço – 50 milhões – de pessoas e famílias vivendo na e abaixo da linha de pobreza, é muito complicado discutir e fortalecer o papel do Estado. É exatamente este cenário desalentador que leva à política social a vários dilemas, tais como: concepções entre políticas universalistas x seletiva (ou focalizada), seguro social x seguridade social, estatização x privatização, etc. Draibe (2002) preconiza muito bem o paradoxo existente na política social a ser implantada à época:

[35] Quando Fernando Henrique assumiu o Ministério da Fazenda em maio de 1993, já começou a preparar o novo plano de estabilização que seria lançado no final do ano. Esse visava não incorrer nos erros dos planos anteriores. Em primeiro lugar, deve-se destacar que o plano não seria adotado de surpresa, mas sim gradualmente. Em segundo lugar, não iria incorrer a congelamentos, mas a uma "substituição natural da moeda". Em terceiro lugar, haveria uma preocupação com a correção dos desequilíbrios existentes na economia (Gremaud, Vasconcellos & Júnior, 2002:468).

> A discussão entre o tipo de política social seletiva ou universalista assume contornos de tensão e dilema ao colocar tanto a possibilidade e ampliação do direito social, através da universalização de programas e pela multiplicação de políticas não-contributivas como, ao reduzir os recursos públicos e privados disponíveis para o gasto social, impondo opções, seleção de políticas e prioridades a alguns de seus beneficiários, o que teoricamente contradiz a tendência à universalização anteriormente afirmada (Draibe, 2002:45).

Foi pensando nestes princípios que temos o desenvolvimento da estratégia social do Governo Fernando Henrique Cardoso prevendo uma ampla estabilidade macroeconômica, a reforma do Estado e a retomada do crescimento econômico. Os eixos de seu plano de governo estava centrado em três linhas de atuação: nos serviços sociais básicos de caráter universal, envolvendo os programas de previdência social, saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento; nos programas de trabalho, emprego e renda, voltados para gerar novas oportunidades de trabalho e eliminar formas socialmente discriminatórias ainda prevalecentes no mercado de trabalho e os programas prioritários, tanto os que se destacam no interior dos programas universais, quanto os que conformam o Programa Comunidade Solidária, voltado para o combate à pobreza.

Como vimos, centrar no universal juntamente com ações focalizadas em programas específicos parece ter sido a diretriz e o dilema do então governo. Era nítido não conseguir realizar nenhum nem outro de forma eficaz. A idéia era focalizar grupos vulneráveis e ações prioritárias dentro dos programas universais, e não em seu detrimento (Draibe, 2002:23). Na verdade, se constituiu um confronto entre ações universalistas que concebe direitos à educação, saúde, habitação, previdência e assistência social, garantidos pelo Estado Provedor, executadas sob à égide do neoliberalismo econômico que prevê princípios de seletividade e focalização das ações de políticas públicas, voltados para os segmentos mais vulneráveis da população.

Uma crítica aos programas focalizados é de que os recursos nunca chegam ao público-alvo: os pobres. Por isso, há necessidade de um redirecionamento dos gastos sociais e uma melhor administração de seus recursos, para que cheguem definitivamente aos mais necessitados. É certo que o Estado deve prover famílias que estão passando fome de forma emergencial, através de programas que atendam rapidamente tais segmentos. Mas, o Estado não pode deixar de se preocupar com a melhor distribuição dos gastos sociais, tentando não

minimizar a sua participação como tem feito nestas últimas décadas, mas sim, promover o bem-estar social da população pobre, em geral, e não somente, em momentos de alta vulnerabilidade social. Ou seja, o governo deve atacar as raízes dos problemas sociais e não somente implementar programas de emergência, de cunho assistencialista, clientelista e em datas específicas do ano, como é o caso de períodos eleitorais.

Assim, tais medidas adotadas – de focalização, privatização e até mesmo descentralização – foram usadas de tal forma a acentuarem e acirrarem as desigualdades sociais já existentes. De um lado, temos uma infra-estrutura muito boa de atendimento direcionada à população com maior poder aquisitivo e que possa pagar por tal acesso restrito, o que fez proliferar os serviços do setor privado. De outro lado, quando nos direcionamos ao setor público nos deparamos com um atendimento de baixa qualidade, vagoroso e muito mal administrado. Nesse sentido, o que deve ser corrigido, é o tipo de política social que está sendo implementada no nosso Sistema de Proteção Social. Ao focalizarmos o atendimento público, dentro deste contexto, a tendência seria ao assistencialismo, principalmente quando as famílias tem que realizar "testes de meios" para comprovar que não possuem condições mínimas de sobrevivência. Diante estes aspectos, o que ocorre é o fortalecimento da segmentação da população brasileira, ao qual se apresentam dois pólos bastante diferenciados: uma política voltada para a classe mais rica e outra para os mais pobres ou em situação de alta vulnerabilidade social. Por sua vez, a concepção universalista também não atende a população quando esta necessita de ações prioritárias, mas somente aos mais necessitados em situações extremamente precárias.

Na verdade, o Plano Real ao enfocar a sua estratégia na política macroeconômica de estabilidade monetária e ao implantar uma forte moeda, a partir de mecanismos de valorização cambial, favoreceu uma política social com forte caráter compensatório, tendendo a assumir medidas ditas focalizadas. Um exemplo bastante marcante no momento inicial da estratégia governamental foi a consolidação do "Programa Comunidade Solidária". Na época o programa foi muito criticado pela mídia ao propagar que a política social do Governo Fernando Henrique Cardoso estaria mais voltada a programas emergenciais focalizados nas áreas críticas de pobreza, em detrimento das ações de cunho universal. O Presidente reafirmava o tempo todo que a política econômica não pode ser dissociada da política social, ambas devem andar juntas, pois de acordo com ele: *"Ou a gente coloca o social no*

econômico, ou vai ser sempre uma coisa, uma migalha". Para que a população entendesse que os objetivos de sua política governamental não estava somente voltada à ações focalizadas, foi criada a Secretaria Executiva, com objetivo de cuidar das várias áreas sociais de forma mais universalizante e, no início de 1996, foi divulgado o documento "Uma estratégia de desenvolvimento social", apresentando as principais áreas de ação governamental.

O encilhamento da política social a serviço da política econômica tornou-se mais evidente, sobretudo, com o predomínio da lógica recorrente do ajuste fiscal. Com uma política macroeconômica voltada para o mercado exterior, embasada em altas taxas de juros, o que levava o país a um alto nível de vulnerabilidade econômica, não houve alternativa senão a redução dos gastos públicos. Este é um ponto importante para entendermos a dinâmica da proteção social a partir de meados dos anos 90. Com a nova política neoliberal implementada, o ajuste nas contas públicas passou a promover a transferência dos recursos do gasto social para a sustentação da financeirização da riqueza. Sem mencionar os desvios de recursos da área social para setores estratégicos da economia, conforme ressalta Pochmann (2004) muito bem em sua fala:

> A contrapartida ao ajuste fiscal foi o desajuste social. Nem a economia nacional reagiu à estagnação da renda, nem o país deixou de avançar no processo de exclusão social. (...) Frente a isso, os complexos da política social passaram por uma importante reestruturação. Fundamentalmente a partir de 1995, as políticas sociais foram sendo frequentemente redefinidas no ambiente neoliberal (Pochmann, 2004:96).

Este novo cenário estabelecia limites em relação às despesas sociais da época e afetou intensamente os ajustes propostos na década de oitenta – notadamente no que diz respeito aos preceitos da Constituição Federal de 1988. Assim, a partir de 1995, as políticas sociais foram sendo frequentemente redefinidas no ambiente neoliberal. O Brasil foi o país da América Latina que mais tardiamente realizou os ajustamentos fiscais. Dentro deste contexto, ocorrem simultaneamente os processos de estabilização econômica, ajustamento fiscal e reformas institucionais e, também a consolidação do processo de democratização instaurado em meados dos anos 80. As tentativas de reformas dos programas sociais acontecem em meio a este cenário.

Para se ter uma idéia o setor da saúde teve mudanças descontínuas no sentido da descentralização. Uma medida que possibilitou o resgate e a consolidação do SUS foi a

extinção INAMPS, em meados de 1993. A NOB n. 01/93 buscou, nesse sentido, reorientar a descentralização do SUS, por meio de pactos políticos e de consensos entre as três esferas governamentais[36]. A meta era o repasse de recursos do Governo Federal para os estados e municípios. Já em 1996, sob o governo de Fernando Henrique Cardoso, o processo de descentralização foi mais acirrado, estabelecendo novas atribuições e responsabilidades aos estados e municípios.

Um avanço importante no que se refere à nova política adotada foi a inserção de novos programas que passaram a ser incorporados em municípios habilitados pelo SUS, com viés preventivo, quais sejam: o Programa de Saúde da Família (PSF), o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) e o Programa Farmácia Básica. Estes programas tinham como objetivo reduzir os custos no atendimento da rede pública de saúde. O lema era "prevenir para não remediar", na tentativa de minimizar o número de atendimento nos hospitais, centrando os esforços no atendimento domiciliar. Outra novidade na área da saúde foi a instituição do Piso de Atenção Básica (PAB), que passou a transferir R$ 10,00 por habitante/ano para o custeio da assistência básica, garantindo de forma automática os recursos federais para estados e municípios. Dentro da atual política, foram extintos a Central de Medicamentos (CEME) e o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) e os avanços que se deram foram nas áreas do Combate a AIDS e na disseminação de produtos genéricos (Pochmann, 2004:98).

Todos estas novas formas de atuação na área da saúde contaram com o financiamento de um novo recurso que se instalara no país à época – a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF). Tal contribuição contou com uma ferrenha oposição à sua aplicabilidade, chegando ao ponto de seu mentor, o então Ministro da Saúde Adib Jatene se demitir. Ao ser aprovada, a CPMF deixa de ser direcionada à área da saúde e passa a ser utilizada de forma indiscriminada no pagamento de juros da dívida externa. Uma nova tentativa para vincular recursos ao SUS foi impulsionada em 2000, durante a gestão Serra no Ministério da Saúde. A partir de 2001 amplia-se a vinculação dos orçamentos da saúde aos três níveis de governo e, em 2004, encerra-se o período de transição para um novo modelo de atuação na área da saúde pública (Fagnani, 2005:534).

[36] Os programa nacionais de descentralização na área da saúde apresentaram durante a década de noventa altas taxas de adesão. Para se ter uma idéia, em janeiro de 1997, 58% dos municípios brasileiros estavam habilitados em alguma condição de gestão do SUS e, ao longo de 1996, 54% das consultas médicas foram prestadas por unidades municipais da saúde (Arretche, 2002:13).

Deste modo, o objetivo inicial de se tentar universalizar o sistema da rede pública de saúde vai ficando cada vez mais difícil de ser efetuado. Somente se o município tiver condições mínimas que o habilite a fornecer um atendimento básico à população mais carente, é que podemos observar uma melhora na disseminação de uma rede de saúde pública mais integrada. Ou seja, o volume de atendimento depende diretamente de recursos técnicos – equipamentos e recursos humanos – para se efetivarem de forma plena, caso contrário, teremos um alto grau de precariedade e fortes distorções na rede pública de saúde. Mesmo assim, em 2000, 99% dos municípios se encontravam habilitados no Sistema Único de Saúde, aceitando as normas da política de descentralização do governo federal. Portanto, a universalização dos serviços implicou na ampliação dos direitos dos cidadãos, o que representou um fator de motivação para os municípios aderirem ao SUS[37]. Atualmente, o sistema de atenção à saúde se divide em dois enfoques: o setor público, que atende a 140 milhões de brasileiros e, o setor privado, direcionado a 38 milhões de pessoas com maior poder aquisitivo. A existência de um paradoxo, nesse sentido, é visível, pois de um lado temos a tentativa de universalizar a rede pública de saúde e, de outro, os gastos sociais que não correspondem a uma efetiva política pública de atenção à saúde[38].

No campo da habitação popular as perspectivas também não foram as melhores. As tentativas de reorganizar a política federal de habitação no período entre 1993 e 2002 foram minadas pela estratégia macroeconômica de estabilização da economia. Devido à reestruturação do mercado de trabalho que se instalou no Brasil em meados da década de noventa, com alto nível de desemprego formal, aumento bastante expressivo do mercado informal e queda no nível de renda, resultou numa baixa inserção da população de baixa renda aos programas de crédito habitacional. Outro limite que se apresentou foi o elevado custo no financiamento da casa própria, com a manutenção de altas taxas de juros. Todos estes fatores afetaram significativamente a ampliação do sistema de habitação popular do governo federal, conforme aponta Fagnani (2005):

[37] No período de 1981 a 1992, tivemos um aumento bastante significativo no número de estabelecimentos municipais, que passou de 2.961 para 18.662, ou seja, de 22% para 69% de estabelecimentos do setor público (Arretche, 2002: 13).

[38] Em 2001, por exemplo, o gasto com saúde foi de 222 dólares, enquanto na Argentina era de 679 dólares e no Uruguai de 603 dólares, conforme dados do Banco Interamericano de Desenvolvimento (Pochmann, 2004:97).

> (...) De um lado, o ajuste fiscal limitou a utilização de recursos fiscais federais nos programas habitacionais voltados para atender às situações mais críticas de pobreza. Como se sabe, a utilização de fontes de natureza fiscal a fundo perdido é, seguramente, a única capaz de atender tais circunstâncias, num contexto econômico e social marcado por taxas de juros elevadas e condições de trabalho e rendimento precárias. De outro, em função das políticas monetária e fiscal adotadas, estados e municípios não conseguiram demonstrar a requerida capacidade de endividamento. Assistiu-se, assim, a uma situação paradoxal, na qual, sobravam recursos e escasseavam tomadores de empréstimos (Fagnani, 2005:493).

Todos estes fatores dificultaram o acesso da classe mais pobre ao sistema de habitação popular, sem mencionar o amplo processo de burocratização que circundava todo o sistema de financimento da casa própria, como por exemplo a apresentação de toda documentação (CIC, RG, Carteira de Trabalho, etc) e a comprovação da renda familiar.

Este excesso de exigências e de alto nível burocrático emperraram o sistema de financimento da casa própria, o que dificultou enormemente o acesso ao Sistema Financeiro de Habitação Popular, sendo que o número de inscritos chegou somente a 10% do total do Sistema[39]. Devido à própria fragilidade financeira das famílias e à ausência de empregos formais, muitas delas não tinham condições de assumirem compromissos financeiros a longo prazo. Com um Sistema Financeiro de Habitação Popular cada vez mais restrito, apenas 12% das famílias de baixa renda conseguiram ser inseridas, de acordo com os dados do IPEA (1998). O redirecionamento de tais políticas foram para famílias de classe média, que ainda conseguiram se manter no mercado formal de trabalho e, portanto, mais estáveis economicamente. Desta forma, os programas de Habitação Popular somente se faziam pelo nome, na prática o foco prioritário passou a ser a classe média.

O valor das prestações da casa própria também se configurou, à época, como um empecilho ao financiamento a longo prazo. Com base na Taxa de Referência (TR), mais juros à taxas de 12% ao ano, tais valores encareciam o custo do financiamento, principalmente para as famílias de baixa renda. Os baixos níveis salariais concomitante à deterioração do mercado de trabalho (desemprego, informalidade) piorou ainda mais a situação do financiamento público. Este cenário propiciou um aumento de ocupações de forma ilegal e um acirramento do crescimento desordenado das periferias na década de noventa, processo este difícil de ser revertido posteriormente.

[39] Entre 1995 e 1998, a relação entre os recursos orçados e realizados situa-se em torno de 60%. Entre 1997 e 1998, de um total de R$ 10,6 bilhões orçados, foram realizados somente cerca de R$ 5,3 bilhões (Fagnani, 2005:494).

O papel do Estado, nesse sentido, além de prejudicar a focalização dos programas sociais de habitação para a população mais pobre, também não facilitava a utilização dos recursos fiscais a fundo perdido, devido ao enfraquecimento do FGTS, principal fonte de financiamento, em decorrência do desmonte do mercado de trabalho nacional. A política econômica adotada com um forte ajuste fiscal e estreitas metas de superávits primários fizeram com que o orçamento ficasse cada vez mais restritivo, apresentando gastos sociais ínfimos, diante o quadro acirrado de necessidades. O próprio Orçamento Geral da União (OGU) direcionado para tais programas foi extremamente baixo. Se o governo federal passara por tais dificuldades, imagine os estados e municípios que tinham de se adequarem ao novo regime fiscal e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Portanto, hoje o Sistema Financeiro de Habitação endivida obrigatoriamente estados e municípios que são sabidamente destituídos de capacidade de endividamento. Enfim, o Sistema Financeiro de Habitação Popular se torna inócuo quando direciona a maioria de seus recursos para às famílias de maior poder aquisitivo, desvirtuando de seu principal foco – as camadas mais pobres da população – o que faz transparecer de forma bem clara seu caráter excludente de atuação[40].

Diferente um pouco das áreas em análise – saúde e habitação –, a área da Educação apresentou sinais positivos com relação a sua nova estrutura e quanto à sua gestão de política nacional de educação fundamental. A idéia central era a descentralização, instituída desde meados dos anos 80, ao qual assume um novo formato, mais integrado e com potencial de execução maior, ou seja, as três esferas de governo passaram a compartilhar de forma mais equânime as suas responsabilidades. Em seu papel, o governo federal assume com força o seu papel de executor e de planejador do Sistema Educacional brasileiro.

Na educação fundamental, por exemplo, tem-se a reestruturação bastante significativa e um novo formato a partir da instauração da nova Lei de Diretrizes e Bases (LDB), em 1996. Ela surge com o objetivo de redefinir as diretrizes, os parâmetros e os princípios que passaram a orientar a educação nacional em todos os seus níveis de escolaridade. Posteriormente, foi aprovado o Plano Nacional de Educação (PNE), com mudanças significativas na área da educação. Para que ocorresse tais mudanças, necessitou-se de um período de oito anos, com

[40] Para se ter uma idéia dos R$ 54 bilhões de financiamentos contratados entre 1993 e 2002, 62,3% foram apropriados por famílias com renda superior a 10 salários-mínimos; 23,1% pelas famílias com renda entre 5 e 10 salários-mínimos; 5,9% pelas famílias com entre 3 e 5 salários-mínimos; e 8,7% pelas famílias com renda inferior a 3 salários mínimos (Fagnani, 2005:499).

intenso processo de discussão e interlocução entre os representantes do Governo Federal e da sociedade civil.

Com a LDB foi instituído o Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental (FUNDEF) e a educação básica passou a ser dividida em educação infantil (de 0 a 06 anos de idade), o ensino fundamental obrigatório (de sete a 14 anos) e o ensino médio, e, logicamente, todo este sistema tido de forma obrigatória e gratuita. Quanto ao ensino médio, ainda fica patente as questões relacionadas ao exercício da cidadania e da formação técnica para o mercado de trabalho. No que se refere ao ensino superior, ficou a questão da maior autonomia universitária.

No ensino fundamental observou-se ao longo do período, mudanças positivas visando a reestruturação do modelo em gestão, a partir de 1995, com o então Ministro da Educação Paulo Renato de Souza. Dentre as principais mudanças, tivemos: a criação do FUNDEF, a descentralização dos programas federais, a transferência direta dos recursos, as mudanças no Livro Didático, a introdução de novas tecnologias, a elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) e o reforço da avaliação do ensino (Fagnani, 2005:545).

O objetivo do Governo FHC era priorizar o ensino fundamental. Uma de suas principais medidas era adequar as distorções existentes entre o número de aluno e os impostos liberados para cada região. Por exemplo, na região Nordeste, os municípios respondiam por 54% das matrículas do ensino fundamental, mas ficavam com apenas 33% das receitas recebidas pelos quatro maiores níveis de impostos e transferências. Deste modo, era primordial ajustar quantidade de alunos x impostos repassados aos municípios. Para resolver tal impasse, foi criada uma Emenda Constitucional que propiciasse um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, que distribuísse entre os Estados e Municípios, no mínimo, 15% dos impostos – ICMS, FPE, FPM e FX – de acordo com a quantidade de alunos matriculados no ensino fundamental. Além disso, foi previsto um valor de 60% destes recursos a serem aplicados para o pagamento de professores no exercício do magistério.

Na verdade, a partir de então, os recursos ficariam nas mãos dos estados e municípios. Nesse sentido, muitos municípios criticam esta nova forma de repasse por já possuírem a maioria de suas escolas municipalizadas. Porém, em decorrência deste rápido processo de municipalização, nota-se que a maior parte dos municípios estão bastante interessados em

aumentar suas receitas e, por isso, aceleraram a oferta de vagas na rede municipal. Paralelamente, ocorre uma valorização nos salários dos professores, chegando a um aumento médio de 29,5% em sua remuneração, o que explica o aumento da municipalização das matrículas escolares (Arretche, 2002:12).

Outra mudança descentralizadora positiva foi a criação, em 1995, do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE), conhecido como "dinheiro na escola", com a proposta de transferir de forma direta recursos às escolas públicas e à organizações não-governamentais, no sentido de melhorar a infra-estrutura física e pedagógica do ensino fundamental. O objetivo era atender, minimamente, a manutenção e conservação dos prédios, a compra de material didático-pedagógico e as atividades de capacitação dos professores. O repasse maior ficava a cargo de escolas de maior porte e localizadas em regiões mais pobres.

Também a descentralização na merenda escolar pode ser considerada positiva, pois conseguiu atingir 95% das escolas públicas. Neste caso não exigiu-se uma quantidade excessiva de recursos. A proporção dos recursos por aluno se configurava em R$ 0,13, o que permitia angariar benefícios políticos a baixos custos, refeição que não exige controle de qualidade, podendo ser realizada por funcionários de baixa qualificação profissional a baixos salários[41].

Não obstante, aos ensinos fundamental e médio, a tentativa do governo foi de proporcionar a maior nível de acesso via escola pública. O que vimos, também como resultado do aumento do desemprego e da informalidade em meados da década de noventa, foi um maior direcionamento das crianças e adolescentes às escolas públicas, e o processo de descentralização ajudou muito esta mudança. Para o ensino superior, a situação é bem diferente, pois os alunos são cada vez mais incentivados a buscarem as universidades privadas, se tornando um grande desafio entrar na universidade pública. Além disso, foi instituído sistemas de avaliações para os três níveis correspondentes ao ensino básico (SAEB), ensino médio (ENEM) e ensino superior (Provão).

Fica claro, portanto, que todo o processo de universalização do ensino prometido há muitos anos se torna patente na década de noventa, pois os custos financeiros de se tornar

[41] Em 1998, foi criado o Programa Bolsa-Escola, com intuito também de transferir renda às famílias carentes com filhos em idade escolar, objetivando a inserção dos mesmos na rede escolar. Mais adiante, falaremos sobre os objetivos, limites e desafios do Programa.

possível o ensino público é maior proporcionalmente ao número de atendidos. Ou seja, o governo – nas três instâncias – tem como obrigação oferecer vagas à sociedade, independente do público-alvo a ser atingido. Por isso, tais governos devem buscar parcerias com ONG´s, sociedade civil e até mesmo com o setor privado para que este objetivo possa ser concretizado de forma justa e equânime.

Desta forma, entramos nos anos 90, com várias defasagens na área da educação e saímos melhores, porém os dados nos apontam que há muito a se fazer. Embora tenhamos alcançado 92,5% de crianças e adolescentes na faixa etária de 7 a 14 anos na escola, somente 50% conseguem terminar o ensino médio e o aumento da quantidade de alunos não significou necessariamente aumento no número de professores, sendo que foi contratado somente 1.466 professores entre 1985 e 2001. Atualmente, somente 1/3 dos adolescentes entre 15 e 17 anos estão matriculados, o restante (2/3) estão fora da escola ou estão em atraso na relação série-idade, sendo que a média de atraso é de três a quatro anos. No ensino médio existe uma defasagem de cerca de 250 mil professores, de acordo com o Ministério da Educação (Fagnani, 2005:547).

Com um perfil um pouco diferenciado da área da educação, o sistema de Seguridade Social passou a vigorar em nosso país a partir da Constituição Federal de 1988, dividido entre as áreas de Previdência Social e Assistência Social. No tocante à Previdência Social, o ponto inicial foi a elaboração de dois documentos sobre a situação da Previdência em nosso país. Um primeiro estudo denominado "Relatório Britto" e, a "Emenda Jobim", com um projeto de reforma previdenciária.

Dentre as principais mudanças propostas em ambos documentos, as que ganharam maior amplitude foi a substituição da aposentadoria por tempo de serviço pela aposentadoria por tempo de contribuição, a supressão da aposentadoria proporcional, o estabelecimento de idade mínima e o estabelecimento de tetos nominais do valor da aposentadoria. Além disso, a correção do benefício foi desvinculada do salário mínimo e do salário da ativa, no caso de servidor público (Fagnani, 2005:462). Tais propostas foram colocadas na prática a partir da Emenda Constitucional No. 20, de 1998.

Na primeira metade dos anos 90, temos o que se pode chamar de legado da Constituição Federal de 1988, que finalmente, após vários anos de tentativa, conseguiu equiparar os direitos trabalhistas do trabalhador rural ao trabalhador urbano. Ao delimitar 35 anos de tempo de

serviço para a aposentadoria, conseguimos atingir um alto nível de aposentadoria para pessoas de baixa renda[42]. Para se ter uma idéia, 62,9% dos benefícios pagos atingiam a população até um salário-mínimo, 12,5% entre um e dois salários-mínimos e 7,1% entre dois e três salários-mínimos. Nesse sentido, o RGPS atinge 22 milhões de pessoas em situação de pobreza, constituindo-se em um amplo programa de Sistema de Proteção Social. Afora, se pensarmos nas famílias atendidas, teremos cerca de 77 milhões de pessoas diretas e indiretamente beneficiadas, aproximadamente 40% da população brasileira. No caso da Previdência Rural, atinge quase 24,5 milhões de pessoas, ou seja, dois terços da população do campo (Fagnani, 2005:465).

Com isso, observamos que a Previdência Social acopla todo um conjunto de pessoas – as famílias –, e o provedor passou a ser a figura do "pai" aposentado, ou seja, pessoas idosas que contribuem muito para a manutenção da renda familiar. De acordo com o IBGE, a partir de dados fornecidos pelo Censo Demográfico 2000, 62,4 % dos idosos eram chefes de família, com idade em torno de 69,4 anos. Esses aspectos positivos também foram direcionados para a Previdência Rural no combate à pobreza. Com a Previdência Rural, os benefícios previdenciários passaram a ter peso importante na composição da renda familiar. A saber, no final da década de noventa, 71% da renda domiciliar das famílias nordestinas correspondiam aos benefícios da Previdência. Para famílias com renda até um salário-mínimo, 99,9% chegaram a ser beneficiadas, ou seja, praticamente a única fonte de renda disponível (Fagnani, 2005:466). Dentro desta perspectiva, a situação do "homem do campo" melhorou, tanto em termos de qualidade de vida, redução da pobreza, maior oportunidade de acesso aos benefícios sociais, na melhoria dos domicílios, na redução da migração, na saúde, etc.

> Em suma, a vigência do princípio da seguridade introduzido pela Carta de 1988 trouxe, por cerca de uma década, reflexos extraordinários na proteção social do País. Funcionou como o mais efetivo mecanismo de redistribuição indireta de renda da história do Brasil. Num momento marcado pelo espectro da barbárie social, a previdência, ancorada nos princípios da solidariedade e da universalidade, impediu que cerca da metade da população brasileira – do campo e da cidade, idosos e demais membros das famílias – submergissem para a destituição absoluta (Fagnani, 2005:468).

[42] Entre 1988 e 2002, o número de benefícios mantidos pelo Regime Geral da Previdência Social (RGPS) praticamente duplicou, passando de 12 para 22 milhões. Da mesma forma, entre o início da vigência dos preceitos constitucionais e 2002, o número de benefícios rurais concedidos passou de 3,9 milhões para quase 7 milhões (Fagnani, 2005:463).

Porém, a partir de 1996 inicia-se um processo de desmantelamento do sistema da Previdência, chegando ao seu limite em 1998, com a contra-reforma que destruiu a sua principal fonte de repasse. Com as despesas maior que as receitas, era chegado a hora de uma nova readequação institucional. A partir do alto índice de desemprego deflagrado em meados dos anos 90, a folha de pagamento foi ficando cada vez mais enxuta e, consequentemente, verificou-se uma queda bastante significativa no número de contribuintes, afora o aumento expressivo dos trabalhadores informais que sobrecarregaram ainda mais o nosso complexo Sistema Previdenciário. Com uma população envelhecendo cada vez mais tarde, não há dúvidas de sobrecarga no pagamento dos benefícios.

Estabeleceu-se em nosso país, um complicado programa de aposentadoria. A partir de então, aposentar foi ficando cada vez mais difícil. Diante um quadro de política econômica recessiva de combate à inflação, o ajuste fiscal chegou de forma ofensiva na Previdência Social. Como esta constitui o principal gasto do governo federal, em contrapartida, foi legalmente garantido como direito social adquirido, nos colocamos em um cenário altamente conflitante. Como reduzir gastos de um setor protegido pelo Sistema de Proteção Social e pela Constituição Federal de 1988? Para alcançar a meta de superávit primário, portanto, fez-se necessário suprir direitos trabalhistas. De acordo com Fagnani (2005), teremos um aumento significativo de idosos nos próximos 50 anos, consequentemente, os gastos irão aumentar, portanto, a proposta era transformar seguridade social em seguro social e o regime de repartição em regime de capitalização, ou seja, tornar o público e o universal cada vez mais privado e focalizado. Nesse sentido, destacam-se as seguintes mudanças a serem efetuadas após 1998:

- *Mudanças nas aposentadorias:* extinção da aposentadoria por tempo de serviço, das aposentadorias proporcionais e das especiais por categorias sócio-profissionais e introdução do Fator Previdenciário para o cálculo de aposentadorias do setor privado.

- *Critérios de elegibilidade:* introdução da idade mínima de 60 para homens e de 55 anos para mulheres, para os servidores públicos, com exceção dos militares, exigência de 10 e 5 anos na função para o servidor receber aposentadoria integral e proibição de acúmulo de aposentadorias.

➢ *Regimes especiais e auxílios assistenciais:* unificação dos regimes especiais dos servidores para os três níveis de governo e supressão dos benefícios assistenciais do plano de benefícios do Regime Geral.

Tal reforma foi incompleta e não agradou nem ao governo muito menos à população, porque não resolveu a raiz do problema: a concessão de benefícios. Porém, no tocante à redução dos gastos sociais apresentou sucesso ao aplicar o Fator Previdenciário, por exemplo, e conseguiu atingir uma queda de 34 mil aposentadorias concedidas por tempo de serviço entre 1995 e 1997, passando para 10 mil entre 1998 e 2002. Mesmo aplicando tais medidas, o resultado deste processo avassalador de redução de direitos sociais não foi tão eficaz, pois significou uma redução de apenas 2% do PIB (Fagnani, 2005:469).

Portanto, temos um sistema previdenciário que além de reduzir a concessão de benefícios sociais e ir na contramão da universalização nos últimos anos, enterrou a Seguridade Social e o Orçamento da Seguridade Social. Com um cenário desalentador, de alto nível de flexibilização do mercado de trabalho e aumento significativo da informalidade, a situação tende somente a piorar. A hora é de repensar tal sistema e realizar medidas urgentes para se evitar um verdadeiro colapso no Sistema Previdenciário, em particular, com forte impacto no Sistema de Proteção Social, em geral.

A área de assistência social, por sua vez, teve um impacto bastante marcante em relação ao histórico do Sistema de Proteção Social implantado no Brasil. O que tivemos até então foi a proliferação de programas assistenciais espalhados de forma pulverizada. Somente a partir do final dos anos 80 é que ocorreu uma verdadeira política de assistência social baseada nos preceitos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988.

O impulso inicial de tal reforma tem como marco a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), pelo então Presidente da República Itamar Franco, em 1993. Com este novo formato, a Assistência Social adquire densidade, se transformando em política pública, sendo colocada no tripé da Seguridade Social, ao qual se encontram a Saúde e a Previdência Social. Conforme afirma Monfredini (2003): *"A LOAS altera o fundamento da assistência social na concepção – direito social, o estilo da política – redução do clientelismo e a armação institucional em relação aos sistemas decisório e de financiamento, ampliando e institucionalizando a participação social"*. Desta forma, passamos de um modelo baseado no assistencialismo e benemerência para a condição de direito social, principalmente de acordo

com a legislação. Na prática, todavia, ainda temos uma forte contradição entre "cidadão do papel" e "exercício da cidadania".

Diante deste contexto, a assistência social segue o mesmo percurso do Sistema de Proteção Social, ou seja, se desloca de um modelo meritocrático particularista para institucional redistributivista, na medida que coloca em pauta a LOAS como política pública na tentativa de universalizar cada vez mais os direitos sociais. Esquematizar este processo em uma sociedade acostumada com forte nível de clientelismo e assistencialismo é muito difícil. A partir desta nova atribuição é exigido uma melhor qualificação do profissionais da área, um reordenamento da infra-estrutura e um melhor redirecionamento dos recursos públicos, com isso, se fez necessário a criação de conselhos, fundos e planos municipais, tendo como base a descentralização da assistência social.

Assim, durante toda a década de noventa, se institui e se implementa no Brasil um novo desenho da política de assistência social, embasada na Constituição Federal de 1988 e na aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente. O novo modelo que prevê a descentralização da LOAS tem como *locus* privilegiado, o município, que passa a ser o executor da política de assistência social, o que inclui a prestação direta de serviços e a gestão dos convênios com entidades assistenciais. Deste modo, fica a cargo do município aplicar os programas assistenciais enviados pelo Governo Federal e aos estados a execução de tais programas, no caso da impossilidade dos municípios em executá-los. Com isso, caberá ao governo federal o papel de financiador e normatizador e, aos municípios, o papel de formulador e executor das políticas públicas locais (Arretche, 1998: 179 e 180)[43].

A Norma Operacional Básica (NOB) da descentralização, instituída a partir de 01/01/1998, afirma que ao Estado caberá receber os recursos públicos e subconveniar os municípios e aos Municípios caberá receber tais recursos e administrá-los, além de firmar o convênio com as entidades assistenciais. Porém até 1997, os Estados recebiam os recursos e aí que iriam decidir se passariam ou não aos municípios, criando uma situação altamente constrangedora. Na prática, portanto, somente muito recente é que tivemos a efetivação do

[43] De acordo com o Artigo 30 da LOAS, para que o Governo Federal repasse os recursos públicos para Estado e Municípios é necessário a criação de um Conselho da Assistência Social, do Fundo de Assistência Social, a partir de seus respectivos Conselhos de Assistência Social e do Plano de Assistência Social (Arretche, 1998:180).

repasse instantâneo de verbas aos municípios. Foi com a NOB de 1999 é que podemos verificar a questão da garantia de direitos de forma mais atuante.

É no segundo ciclo das reformas sociais que podemos observar as transformações em relação à área de assistência social por meio de algumas medidas decisivas, sejam elas: a extinção da Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA), até então principal agência federal; a implementação do Conselho Nacional de Assistência Social e do Fundo de Assistência Social, em1996; a total descentralização dos recursos federais para estados e municípios, a partir de 1997 e a criação de um novo programa de transferência monetária para idosos carentes e pessoas com necessidades especiais graves, o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Este último prevê o pagamento de um salário-mínimo para estes segmentos – idosos e pessoas com necessidades especiais – no caso das mesmas e das respectivas famílias não terem meios de prover ou de serem providos minimamente.

Então, a partir da NOB/99, considerando a descentralização, a coordenação da política de assistência social passou a ser gerida pelo Ministério de Previdência e Assistência Social (MPAS) e o público-alvo formado por segmentos populacionais que se enquadrem nas condições de vulnerabilidade social, notadamente crianças e idosos. Ou seja, pessoas que se encontram em idade ativa para trabalhar, mas não o fazem por estarem incapacitadas, como por exemplo moradores de rua, migrantes, dependentes químicos, crianças e adolescentes vítimas de abandono, desagregação familiar, violência sexual e doméstica e trabalho infanto-juvenil, bem como crianças, idosos e mulheres vítimas de maus tratos.

Um exemplo desta descentralização foi a criação do Programa Comunidade Solidária, que concentrou recursos públicos em municípios que apresentassem altos índices de pobreza. Porém, o que ficou claro com a instituição de tal programa foi a transferência da responsabilidade do poder público para a sociedade civil, através de ações que valorizassem a questão da cidadania individualizada, ou seja, o(a) cidadão(ã) passou a ser responsável pelos principais setores da política social (saúde, educação, assistência) através das organizações não-governamentais.

Finalmente, destaca-se na área da assistência social, a criação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), em 1996. Caracterizado como um programa de complementação da renda familiar, o principal objetivo era a retirada da criança do trabalho exploratório e abusivo e a entrada da mesma na escola. As primeiras regiões beneficiadas

foram Mato Grosso do Sul e cidades da região Nordeste. Na última parte desta tese iremos voltar ao tema de forma mais detalhada.

Portanto, podemos observar é que na área de assistência social há existência de vários programas sociais, pulverizados e aliados a outros segmentos de nossa política social: Educação, Saúde, Trabalho e Desenvolvimento Agrário. São tentativas de combate à pobreza e de proteção à população mais vulnerável economicamente. A preferência quase em sua totalidade, tem sido por programas de transferência de renda às famílias e programas de crédito. Durante o decorrer de toda esta década tivemos resultados bastante satisfatórios, que demonstraram eficácia na amplitude da cobertura, incorporando um maior número de pessoas em situação de vulnerabilidade social, além de minimizar ações eleitoreiras e clientelistas. No entanto, há um longo caminho a se percorrer, pois tais resultados estão longe de serem satisfatórios, e exigem um maior e melhor direcionamento dos recursos públicos, além de uma ampliação na integração das redes de proteção social, bem como o fim do uso clientelístico de programas sociais com características ainda assistenciais e de benemerência.

Desta forma, é nítido observarmos que durante todo o decorrer da consolidação do Sistema de Proteção Social implantado em nosso país, a política econômica foi priorizada em detrimento da política social. Este fato foi facilmente percebido quando olhamos a redução dos gastos sociais nas três esferas governamentais. Estados e municípios ficaram totalmente de "mãos atadas" ao se depararem com a restrição dos recursos públicos. O principal sintoma desta situação foi o alto nível de endividamento que assumiram. De acordo com a Lei da Responsabilidade Fiscal, estados e municípios tiveram que se adequarem à nova realidade e cumprirem as suas dívidas. Consequentemente, a área mais afetada em termos de ajuste foi a social, mais uma vez se demonstrando à reboque da política econômica. Nesse sentido, o governo federal adquire maior autonomia, acumulando um maior nível de receita, e redireciona estes recursos para pagamentos de juros de dívida externa e pública. Ou seja, os rumos da política econômica se demonstraram incompatíveis com o desenvolvimento social durante todo o período do governo FHC.

Sob a égide de uma política neoliberal, a focalização dos programas sociais ganhou força. Desde então, vivemos uma política voltada para os mais pobres dentre os pobres, focalizando e priorizando segmentos populacionais mais excluídos, deixando para trás ações universalizantes. Passou, portanto, a ser objetivo prioritário da política social programas de

transferência de renda para os mais pobres. Programas com o "Plano de Combate à Fome e à Miséria", criado pelo sociólogo Herbert de Souza e o "Programa de Comunidade Solidária" desempenharam com muita eficiência as ações focalizadas no interior das políticas universais.

Dentro deste contexto inicia-se o segundo mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso (1998-2002), com uma forte tendência às ações focalizadas à revelia das universalizantes. Porém, este tipo de estratégia apresenta seus limites conforme aponta Pereira (2003):

> Há mais riscos do que fracassos e irracionalidade nas políticas sociais focalizadas do que nas universais, porque elas: a) estão dissociadas do objetivo de extensão da cidadania aos mais pobres; b) transformam problemas estruturais em faltas morais que estigmatizam os seus portadores; c) valem-se da ausência de poder de pressão social dos necessitados para oferecer-lhes benefícios e serviços de baixa qualidade; d) desqualificam as políticas sociais como meios que são de ampliação da cidadania; e) funciona como "armadilha da pobreza" porque não liberam os pobres da situação de privação; f) aumentam a pobreza porque, ao deixarem no desamparo grupos sociais não focalizados, contribuem para o seu empobrecimento (Pereira, 2003:4).

Assim, dentro de uma perspectiva neoliberal, ocorre um aprofundamento das questões ditas econômicas – concorrência internacional, financeirização do capital, globalização financeira, alto nível de capital especulativo – ao qual, as políticas sociais universalizantes vão ficando cada vez mais distantes de serem disseminadas. O enfoque na política social redistributiva e a redução das desigualdades sociais deixam de ser prioridades. Portanto, o paradigma neoliberal ganha força nesse período, tendo como base a focalização e os programas de transferência de renda para as famílias mais pobres. Concomitantemente, há um acirramento do desemprego, da informalidade, consequentemente, da pobreza e da miséria em nosso país, com redução drástica nos orçamentos sociais combinada à práticas de seletividade de políticas sociais e de públicos- alvos.

Seguindo esta linha de raciocínio, Fernando Henrique Cardoso tenta aprofundar dois programas sociais logo no início do seu segundo mandato, com o objetivo de redesenhar e aprofundar o eixo público do Programa Comunidade Solidária. Nesse sentido, foram instituídos o Programa Comunidade Ativa, voltado para o desenvolvimento local nos municípios mais carentes, e o Plano aos Estados de Menor Desenvolvimento Humano, a partir do Projeto Alvorada. Dentro deste contexto, cria a Rede de Proteção Social (RPS), instituindo um conjunto de 22 programas sociais destinados à população de baixa renda. Tais programas

contemplavam tanto aspectos universalizantes, conquistados pela Constituição Federal de 1988, como por exemplo o Benefício de Prestação Continuada (BPC), os benefícios da Previdência Rural, o Abono Salarial (PIS) e o Seguro-Desemprego. Por sua vez, também englobavam programas de transferência monetária focalizado para as famílias mais pobres, como é o caso do PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) e do Bolsa-Escola (Fagnani, 2005:555).

A partir de 2000, ocorre um aprofundamento da vertente neoliberal no tocante à disseminação de programas focalizados. Nesse sentido, foi criado o Fundo de Combate à Pobreza (com recursos da CPMF) e instituído o Cadastro Único, com objetivo de caracterizar os beneficiários da Rede de Proteção Social. Além disso, são implementados, no mesmo período, os programas Bolsa-Alimentação, Bolsa-Qualificação, Bolsa-Renda e Auxílio-Gás. Estes tinham como propósito aperfeiçoar os programas federais de transferência de renda, e ao mesmo tempo focalizar as ações nas áreas mais críticas de pobreza e miséria em nosso país, o que demonstrou forte opção pelos mais pobres dentre os pobres.

Esta Rede de Proteção Social, contudo, foi criada em um contexto macroeconômico de crises econômicas mundiais consecutivas – Crise Asiática em 1997 e Crise da Rússia em 1998 –, ao qual o Brasil foi obrigado a realizar um empréstimo de regularização com o FMI, BIRD e BID, de forma bastante rápida, o que nos deixou numa situação econômica altamente instável e vulnerável. Com isso, foi realizado um forte ajuste fiscal que afetou enormemente os gastos sociais, o que acabou afetando a política social implantada à época. Um dos sintomas desta crise foi a própria criação da Rede de Proteção Social, que se traduziu em um conjunto de ações focalizadas nas camadas mais pobres da população, demonstrando seu próprio limite ao não propiciar ações mais universalizantes.

A década de noventa, portanto, se demonstrou bastante contraditória no tocante aos aspectos econômicos e sociais, com fortes sinais do viés econômico se sobrepondo ao social. Esta estratégia de opção pela vertente econômica trouxe consigo vários e profundos problemas para a área social, o que resultou num aumento da crise social e no estreitamento das bases financeiras e institucionais das políticas sociais. A política econômica adotada – recessiva de combate à inflação – durante todo o decorrer dos anos 90, nos colocou numa situação altamente vulnerável tanto interna como externamente. Consequentemente, os gastos sociais foram ficando cada vez mais restritos e a opção pelos programas sociais focalizados de

transferência de renda às famílias mais pobres coibiu ainda mais o nosso Sistema de Proteção Social. Desta forma, vários direitos sociais conquistados na década de oitenta foram extirpados da população brasileira, o que demonstra a fragilidade de nossas políticas sociais, bem como de nossa cidadania recém-conquistada.

Uma das primeiras cidades a implantar programas de transferência de renda direta às camadas mais necessitadas, foi Campinas. A seguir, iremos nos debruçar sobre sua história econômica e social, tão singular e inovadora.

Capítulo 2

Campinas e as contradições entre a riqueza e a pobreza

A cidade de Campinas é um marco nesse processo da construção social que envolve as classes sociais totalmente desprotegidas e a riqueza simbolizada pela elite campineira. Nesse medida, vale a pena conhecer melhor o processo de formação e consolidação de uma estrutura dividida entre a pujança industrial e a pobreza, demarcando dois mundos distintos.

O entendimento sobre a formação econômica e social de Campinas é de extrema importância devido ao amplo espectro de sua atuação na economia nacional. Os vários ciclos econômicos por que passou esta cidade e sua representatividade em âmbito nacional, solidificou-a, junto com outras cidades, como um balizador em termos de prosperidade e progresso industrial nunca visto em todo o Estado de São Paulo. Tendo o café como primeira atividade econômica importante do município, o que propiciou transformações nos aspectos sócio-econômico-culturais de grande valia para a sua entrada definitiva num padrão de acumulação capitalista diferenciado e inovador.

A instalação das ferrovias, a imigração e a própria abolição escravocrata permitiu um rápido processo de urbanização que consagrou a posição do município como um núcleo urbano central do complexo cafeeiro até a década de trinta. Posteriormente a crise cafeeira de 1929 fez com que se imaginasse uma derrocada do crescimento econômico testemunhado até então, mas o cenário em transformação se apresentou de forma totalmente diferenciada do presenciado no resto do país. Devido à solidez da base produtiva e da estrutura urbana herdada do período cafeeiro, garantiu-se uma reversão quase imediata da crise e a oportunidade da criação de um novo padrão de acumulação. Nos anos seguintes – notadamente nas décadas de quarenta e cinqüenta – observamos a entrada maciça de capital estrangeiro, tornando-se já o grande pólo industrial de São Paulo, antecipando o processo de industrialização pesada ao qual passava o país.

Todos estes acontecimentos fizeram de Campinas palco de um dos mais dinâmicos processos de urbanização e de industrialização do país. Porém, é importante ressaltar como esta intensa dinâmica capitalista veio acompanhada de um amplo movimento de degradação

social e de piora nas condições de vida da população, com aumento significativo da pobreza, da periferização, da favelização e de toda ordem de problemas sociais existentes. Nesse processo contraditório entre a riqueza e A pobreza, num município fortemente marcado pela desigualdade social e concentração de renda, o papel do setor público se torna essencial no sentido de proporcionar e implementar políticas públicas de atendimento à população de baixa renda, o que foi verificado como positivo até o final dos anos 70. Nas duas décadas posteriores – anos 80 e 90 –, no entanto, observa-se o agravamento da corrosão social em Campinas, bem como o processo de precarização e de queda do nível de emprego, o que resultou num cenário de contradições entre a formação e consolidação de um amplo pólo industrial e tecnológico *versus* a ampliação da grande massa de excluídos disseminada pela cidade. Mais recentemente, com a criação da Região Metropolitana de Campinas, em 2000, percebe-se um avanço em termos de direcionamento de políticas urbanas e sociais, mas o resultado é pouco significativo enquanto melhoria de condições de vida da população mais pobre, e o que vemos é o acirramento do desemprego, da violência e da concentração de renda. Estes fatos nos leva a questionarmos até que ponto uma cidade bem estruturada economicamente como Campinas consegue resolver a raiz de seus problemas sociais de forma decisiva e atingir minimamente a equidade social.

2.1 – Um breve olhar sobre a formação socioeconômica de Campinas

A delimitação entre a pobreza e a riqueza em Campinas não pode ser dissociada da história política, econômica e social da cidade. O entendimento sobre a evolução tecnológica e industrial combinada com altos índices de pobreza nos remete às origens de nosso passado histórico e do próprio sistema de atividades econômicas.

Campinas surge em meio à expansão da rede de transporte, com o plantio da cana-de-açúcar em suas terras até então como economia de subsistência, em fins do século XVIII – notadamente em 1797 –, ainda denominada como a Vila de São Carlos e marcada pela instalação de pouso de tropeiros, o chamado "caminho de Goiás", pois abrigava a grande maioria que passava pela região. Posteriormente à sua criação, a cidade se transforma na principal produtora de cana, ultrapassando Itu (SP), enquanto pólo canavieiro paulista. *Pari passu* ao dinamismo do setor açucareiro, já se observa na região um movimento de nascente exclusão social, iniciado pela elite campineira em formação, mas que não queria tornar visível

os problemas encontrados dentro do próprio ambiente familiar. Um exemplo contundente disso, nesse sentido, refere-se à omissão da Santa Casa de Misericórdia de Campinas em relação à roda dos expostos[44] , conforme relata Benedito Barbosa Pupo:

> Na Santa Casa de Campinas, nunca houve a roda dos expostos, não pegava recém-nascidos como a Santa Casa de São Paulo. O que acontecia era que, quando também alguma família de Campinas não queria assumir algum filho bastardo ou neto ilegítimo, mandava o recém-nascido para São Paulo para ser colocado na roda da Santa Casa de São Paulo, na calada da noite, de madrugada, de tal forma que ninguém visse. Havia no muro da Santa Casa uma janela e uma campainha, e quando acionada a campainha, abriam a janela por dentro e a criança era colocada, com pacotes de dinheiro e jóias. A janela se fechava e nunca mais se ouvia falar da criança. Quanta gente da "alta" e de renome de Campinas fez isso!!!! (Pupo, 1999 in *apud* Negrão, 2002).

Este fato nos demonstra o quão a burguesia campineira pretendia se resguardar de qualquer situação que possibilitasse o surgimento de um, digamos, "mau passo" no que diz respeito à sua reputação, ilustrando a hipocrisia existente para com os desvalidos do município, marcando uma fronteira bastante nítida entre duas classes sociais: a do rico e a do pobre, com diferentes modos de tratamento e de enfoque, sem nenhum tipo de piedade ou de justiça social. A Roda dos Expostos representaria, nesse sentido, uma "mancha" perante uma sociedade composta de famílias da mais alta estirpe, de comportamentos pueris e lícitos, emanada de bons costumes.

Por trás desta aparente virtuosidade, explodia a degradação social de uma cidade que dia-a-dia enriquecia-se com a sua principal atividade econômica do período – a cana-de-açúcar. Tal cultura marcou a utilização e a sistematização do uso da mão-de-obra escrava em Campinas. O Censo de 1776 registra uma população de 444 moradores, com 137 escravos. Já o Censo de 1797, ano de criação do município, aponta o crescimento para 2107 moradores, sendo 330 agricultores, 550 mulheres brancas, 400 mulatos livres, 700 escravos, 14 tropeiros, 9 comerciantes, 4 padres e "uma dúzia de mendigos" (Bergó, 1952 in *apud* Martins, 1998). Os primeiros dados estatísticos elaborados revelam situações em que existiam uma quantidade significativa de pedintes perambulando pelas ruas da cidade, em sua grande maioria mulheres, chefes de família, se utilizando do único meio de conseguir remuneração para sustentar suas famílias.

[44] Roda dos Expostos era um local direcionado ao atendimento de crianças não aceitas por seus pais – geralmente filho(as) bastardos(as) – e eram deixados em um lugar similar a uma roda, sem nunca mais saber o destino da

A realidade das mulheres é sintomático de um movimento mais amplo de pobreza, dado pelo baixo nível de condições de vida que se confunde com a própria formação social da cidade e concomitantemente com a ausência de políticas assistenciais direcionadas à população mais pobre, situação esta muito similar com que estava ocorrendo no resto do país. Este fato é facilmente identificado por meio dos altos índices de mortalidade infantil e juvenil nos filhos dos agricultores, de crianças abandonadas por apresentarem problemas de deficiência física e mental, do registro de muitas doenças entre a população de escravos, o que tornava o seu preço de venda mais barato e, também, a proliferação da doença hanseníase – vulgarmente conhecida como lepra – entre os moradores, de alto teor discriminatório e carregada de estigmas.

O cenário era, portanto, assustadora, e piorou com a ampla utilização da mão-de-obra escrava de forma abusiva. Explodem as rebeliões de escravos em Campinas, a partir de 1810. Com a economia em crescimento devido ao bom desempenho do açúcar, triplicando o número de escravos, que até os trabalhadores livres viviam com medo que pudesse haver uma desordem social no município. Ao mesmo tempo, altera-se a estrutura social do núcleo urbano da população, ampliando consideravelmente as áreas do setor de transporte, de serviços e o número de artesãos[45]. Na conseqüente sociedade mais complexa, a divisão do trabalho torna-se ainda mais acentuada.

A partir da década de quarenta daquele século, acentua-se com maior vigor o contingente da população de escravos, o que faria de Campinas um dos principais centros do mercado negreiro do país. O papel da mão-de-obra cativa, por sua vez, garante o enraizamento de uma nova cultura agrícola então nascente, o café. O açúcar dá lugar a este novo produto que iria permanecer em nossa economia durante muito tempo. A Vila de São Carlos, até aquele momento sem o estatuto de cidade, se transforma em Campinas em 05 de fevereiro de 1842, no auge da economia cafeeira. Porém, no que se refere à questão social, permanece ainda uma defasagem enorme para com a população carente, em geral, e com os escravos, em particular, conforme afirma Pupo (1969):

---

criança.

[45] Os artesãos, apenas 2,8% da população em 1809, dobram a sua participação, atingindo 5,6% em 1829. O crescimento mais intenso, porém, ocorreu no setor de serviços, de 5,7% passou para 15,5%. Enquanto em 1809, apenas 1,8% dos chefes de família eram comerciantes, em 1829 eles somavam 13,4%. Trabalhadores em transportes passam de 0,2% para 3,6% e, expressivo, os "rentiers" que eram 0,6% em 1809, em 1829 atingiam 2,4% (Semeghini, 1988:12).

> Vinda deste ciclo de açúcar ou nascida no ciclo do café. Campinas teve fama de rigorosa com seus escravos. Rica pela exuberante produção em duas fases econômicas do século passado, não poderia ter fugido ao crescer dos lucros com um maior esforço no trabalho e na produção, esforço que nascia exigindo do escravo mais força e mais destreza; e o relho era o maior argumento para obrigá-los a isto. Este fator da má fama de Campinas em relação aos seus escravos tinha outros paralelos, como eram as ameaças que os senhores de outras terras faziam aos seus escravos para obrigá-los à maior dedicação, amedrontando-os com a afirmativa corrente e generalizada de "eu vendo você para Campinas" (Pupo, 1969:79).

O que diz o autor nos reporta, com efeito, a um período de grande barbárie em relação a uma parcela da sociedade desprotegida, vitimada pelos maus tratos e pela punição exacerbada. Logicamente, este fato atesta o péssimo tipo de tratamento oferecido aos escravos pelos seus senhores. Todavia, nem todos agiam da mesma forma. É possível mesmo encontrar na literatura a existência de senhores "bons" que, segundo os autores, amenizavam os malefícios da escravidão na vida do negro[46].

A força de trabalho cativa também serviu de esteio para a nova cultura que estava nascendo na região, o café. O produto veio como substituição a então plantação de cana-de-açúcar, constituindo-se em um dos produtos mais valorizados e cultivados até o início do século XX. Campinas e região tornaram-se, nos anos 40, um dos principais produtores de café do Brasil. Com a absorção de todo o maquinário, da rede viária, da infra-estrutura, da mão-de-obra remanescente da cana, os custos de produção apresentaram-se ínfimos e o lucro era quase constante. Mas, de todo modo, os produtores não deixaram de se dedicar inteiramente ao cultivo da cana e do fabrico do açúcar, apesar das rigorosas geadas que acabou devastando as plantações entre 1840 e 1842.

Ao mesmo tempo em que Campinas se consubstancia no cenário paulista, tornando-se independente da província de São Paulo, verificamos o aumento da "desordem" social decorrente do crescimento populacional desorganizado que se estabelecera na cidade, o que acarretou o crescimento vertiginoso e sem precedentes dos problemas sociais, da pobreza e da mendicância. O marco deste período em relação à área social – no auge do ciclo do café – é a de saúde e a educação. Ambas apresentam-se pormenorizadas e com enfoque somente nas elites. A educação teve um impulso como multiplicação da quantidade de escolas, embora a

[46] Existem relatos históricos sobre alguns escravos muito bem tratados. Um exemplo é o de D. Vitalina Pompeu de Sousa Queiros que admite: "fui vendida para Campinas, por castigo" "e foi a minha felicidade" (Reminiscência de Campinas *apud* Pupo, 1969:83).

grande maioria delas de propriedade particular, podendo ser somente frequentadas pela mais alta estirpe; por sua vez, a saúde encontrava-se totalmente descomprometida com a população carente, principalmente com os portadores de hanseníase, que viviam à margem da sociedade. Esse segmento da sociedade estava privado até mesmo de receber esmolas. Aliás, tal prática era expressamente proibida pelo poder público, inclusive com a aplicação de multas. O que se pretendia era "limpar" a região, por isso foi construída uma casa de apoio no caminho para Mogi Mirim (nos arredores de Campinas), para que os mesmos fossem retirados do centro urbano, confirmando, mais uma vez, a ausência de caridade e de conscientização social da classe alta campineira.

Nas décadas posteriores, entre 1860 e 1870, a cidade se consolida como a principal produtora de café da região, triplicando a sua capacidade produtiva[47]. Inicia-se um processo de imigração, no qual muitos imigrantes estrangeiros passaram a mudar a sua rota de chegada, da província para Campinas. Com isso, testemunhou-se um aumento significativo de mão-de-obra imigrante trabalhando em regime de parceria. Simultaneamente, cresce o número de trabalhadores livres na região. Não menos importante é a construção de uma rede ferroviária, o que favorece enormemente o comércio entre os municípios e confere um maior dinamismo à economia cafeeira. A instalação da Cia Paulista de Estradas de Ferro possibilitou uma ampla comercialização entre as cidades de Jundiaí e Santos, bem como a criação de outras companhias, fazendo de Campinas o centro do principal pólo ferroviário regional do país no século XIX[48].

Em contraposição a este movimento de progresso econômico, temos uma cidade esquecida em relação aos seus aspectos sociais. Ao lado de uma sociedade elitizada, tem-se uma forte estratificação social, composta de um amplo contingente de miseráveis, uma assistência social precária, uma ausência de saneamento básico, de água encanada e de cuidados necessários à higiene pública, o que resultava numa elevada incidência de enfermidades, como as duas epidemias da "peste da bexiga" – a varíola em 1858 e 1773-1875, a cólera e a tuberculose, extremamente contagiosas e atingido a maior parte da camada pobre e

[47] Entre o período de 1854 e 1870, Campinas alcançou 335 mil arrobas e 700 mil, respectivamente (Martins, 1998).

[48] Além da rede ferroviária, Campinas conheceu bem antes que outras grandes cidades, algumas inovações tecnológicas fundamentais para o seu desenvolvimento, como por exemplo: Companhia a Gás e Gasômetro (1875), a Companhia Campineira de Carris de Ferro, com bonde tração animal (1879), Empresa Telefônica Campineira (1884), a primeira rede elétrica (1886) e as primeiras agências de instituições bancárias (1871).

indigente, deixando marcas profundas em seu tecido social. Lapa (1995) demonstra de forma muito bem elaborada o sentimento do poder público para com os seus desvalidos:

> Era proibido abrir na cidade casas de saúde, hospitais e estabelecimentos médicos destinados a doentes de moléstias contagiosas, somente podendo ocorrer fora da cidade (Lapa, 1995:218).

Embora Campinas tivesse projeção cultural e econômica nacional e fosse uma cidade integrada com o grande poderio, inclusive abrigando fazendeiros com títulos de nobreza, não cuidava bem de suas camadas menos favorecidas, deixando-as entregues à sua própria sorte, sem sequer o mínimo de assistência social. Muito, pelo contrário, o poder público não assumia a responsabilidade de criar hospitais públicos em seu perímetro urbano, afastando mais e mais os pobres e os doentes do cenário degradante e perverso que a elite insistia em não deixar transparecer.

Ao mesmo tempo, criou-se uma rede de solidariedade impulsionada por esta ausência do poder público, nas áreas da saúde e educação, como por exemplo, o "Asylo de Morpheticos"; a construção de um lazareto destinado às vítimas pobres de varíola; o Colégio Florence, que foi um marco no setor educacional por seu métodos e aplicação de conceitos extremamente liberais; o Colégio Culto à Ciência, também seguindo a linha liberal de ensino e o Colégio Internacional, fundado em 1870 por membros da Igreja Prebisteriana. Apesar destes avanços, Campinas ainda se constituía muito aquém do que poderia se esperar em atendimento aos pobres e oprimidos, demonstrando um elevado grau de injustiça social. Um exemplo nítido era como a cidade zelava pela população negra. Em 1872, os negros e mulatos somavam 57,2% da população, num universo de 31.176 pessoas. A maior parte dos negros foi atingida por um novo surto de varíola que se instalou entre 1874 e 1875 (Lapa, 1995:220). Não existia auxílio médico e assistencial para a população atingida, e quem podia viajava para outras cidades da região, fugindo da epidemia que se alastrava pelo município. A situação foi parcialmente resolvida com a benemerência do então coronel Joaquim Quirino dos Santos, através da construção de um hospital provisório, somente suficiente para atender os casos extremos.

No início dos anos setenta, são fundados vários hospitais particulares, como resultante da prosperidade econômica propiciada pelo café. Contudo, a administração pública tenta resgatar minimamente o seu papel através da criação da Santa Casa de Misericórdia em 1871,

em um bairro nobre, atendendo pessoas de qualquer raça e classe social, com a tentativa de transparecer uma nova maneira de se lidar com as camadas mais pobres, livres de qualquer tipo de preconceito e discriminação social e racial. Era um novo momento para o setor público demonstrar a sua preocupação com os mais necessitados. Na mesma direção, temos a fundação do "Asilo das Órfãs", privilegiado com uma ampla mobilização social por donativos, tinha o fito de atender meninas órfãs, a fim de preveni-las da prostituição. Percebe-se, portanto, com o crescimento sócio-econômico de Campinas, ocorre a intensificação das desigualdades sociais, paralelamente a consolidação de uma rede de solidariedade mais integrada. Todo este arcabouço criado passa a ser fundamental no enfrentamento da grande tragédia da febre amarela, entre 1889 e 1897, que exigiu um esforço redobrado da comunidade em benefício dos desvalidos.

Tal surto eclode na cidade, em meio a um cenário de horror e de desleixo do poder público. Na década de oitenta, Campinas ainda era palco de um enorme descaso para com seus indicadores sanitários e com a sua população miserável, o que viria a refletir sobre o grande surto de febre amarela ocorrido em 1889. Trazida por uma professora de francês, com nacionalidade suíça, contaminada no porto de desembarque de Santos ou Rio de Janeiro; tão logo se alastrara por todo o município, provocou uma verdadeira calamidade pública. Não tendo como controlar a epidemia, o que se viu pelas ruas foi uma verdadeira devastação, conforme salienta Negrão (2002):

> A epidemia de 1889, considerada a pior delas, provocou êxodo rural. Os mais atingidos pelo terrível mal foram os integrantes da classe média e da classe baixa, pois a classe alta, incluindo muitos médicos e os titulares do Império que residiam em Campinas partiram e, alguns jamais retornaram. Os fazendeiros deixavam suas casas da cidade para se refugiarem nas fazendas; moradores menos favorecidos, apavorados, abandonaram os lares e pertences, fugindo de trem ou a pé, reduzindo-se a menos da metade a população urbana, estimada em torno de dez mil habitantes. Negrão (2002:71).

Além do fato de ocorrer uma fuga em massa daqueles que puderam, temos um significativo índice de mortalidade, em torno de 1200 pessoas, o equivalente a 10% da população total (Martins, 1998:55). Todos fecharam suas portas, o comércio, hotéis, fóruns, escolas, etc. O poder público se mobilizou rapidamente, instalando um verdadeiro "estado de sítio sanitário". Os vereadores tiveram um papel fundamental no atendimento aos doentes; mas nenhuma mobilização foi maior do que a popular. A Sociedade Protetora dos Pobres,

fundada um mês antes do surto, teve um papel central no atendimento à população desprotegida, chegando na casa das mil pessoas por dia. Os imigrantes também auxiliaram, criando a Sociedade Cruz Verde, em favor não somente dos seus, mas de toda a sociedade. Vale destacar o auxílio imprescindível do Rio de Janeiro, que muito fez por nossos antepassados, arrecadando uma grande quantidade de roupas e alimentos, constituindo-se em uma ação filantrópica de relevo por Campinas.

Somente a partir de 1897, podemos dizer que o grande surto se dissipou definitivamente e conseguiu-se superar a epidemia, mas este episódio também serviu para o poder público se conscientizar do quão atrasada e precária era a saúde sanitária e as condições de vida da camada pobre totalmente desprotegida e isolada ante o crescimento econômico e urbano da cidade. Deste modo, em 1896 foi instalada uma estação de tratamento de esgotos no antigo Córrego do Serafin e o Desinfectório Central e em 1899 começaria a funcionar o sistema regular de limpeza pública. Tais acontecimentos, porém, não mitigaram as conseqüências econômicas pelo qual passou a cidade pós-febre amarela. Uma delas foi a perda do lugar de principal potência cafeeira do Estado, título que detivera por mais de vinte anos. O município entrava na fase de estabilização da produção de café, que se estenderia até o final dos anos 20. Nesse sentido, Campinas se conforma a uma nova realidade econômica, acumulando os problemas sociais já existentes.

2.2 – Entre a "Crise de 1929" e o Progresso Econômico: suas virtudes e promessas

A década de vinte inicia-se com os resquícios do que sobrou de um período marcado pelo sofrimento de uma população e pela negligência de um setor público ineficiente e limitado. Apesar das medidas sanitárias tomadas, Campinas passava por um momento bastante complexo, devido não somente a grande tragédia do surto da febre amarela, bem como pela abolição da escravidão ocorrida no ano anterior e pela Proclamação da República, que com a vitória dos anti-monarquistas, garantiu a sua permanência no cenário político nacional. Todos estes acontecimentos ocorrendo quase que simultaneamente, por mais distorcidos que pareçam, permitiu a transição de um século para o outro, de forma amena e satisfatória, proporcionando à cidade o começo da industrialização, com efeitos decisivos na urbanização e no estilo de vida das pessoas, demonstrado através da explosão demográfica, do rápido crescimento econômico e da alteração do padrão de consumo posteriores.

No que se refere à diversificação produtiva, vale ressaltar que Campinas, já nos anos 20, se destacava com relação à estrutura industrial. Jundiaí, Campinas, Americana, Piracicaba, Limeira, e Rio Claro sediavam importantes estabelecimentos têxteis, metalúrgicos, mecânicos, de sabão e sabonetes, de papel e papelão, de fósforos, calçados, chapéus, vestuário, cervejas, fumo, etc. Além disso, as sub-regiões de Campinas e Piracicaba estavam entre as maiores produtoras de açúcar da época (Semeghini, 1988:90). É notável, portanto, a profusão de pequenos estabelecimentos comerciais que garantiram a principal fonte de contratação da força de trabalho. Porém, neste período não se percebe nenhuma transformação sócio-econômica mais significativa, a não ser a continuidade da urbanização, o aumento populacional e a própria expansão ferroviária, ligados ainda à diversificação agrícola.

Esta instalação do parque industrial em Campinas foi um primeiro passo para o que seria considerado o novo padrão de acumulação capitalista. Paralelamente a este processo embrionário de industrialização e urbanização local, o café desponta como um produto altamente comercializado interna e sobretudo externamente, sendo financiado o seu cultivo em todo o país, como uma forma de política interna de valorização como resposta ao aumento da demanda externa. A imigração maciça cresce seguindo a rota da industrialização e do poder de venda do café, principalmente em direção às novas cidades que estão se formando na região do interior paulista[49]. Nesse sentido, observamos uma mudança substantiva daquele cenário, onde o novo e o velho denotam descompasso. A consolidação das novas indústrias, a intensificação do comércio, o ir e vir dos operários das fábricas e das oficinas, patenteiam uma cidade em transição. Porém, sua população ainda vive problemas de miséria e de dificuldades no atendimento público, não permitindo uma prosperidade ainda maior.

A origem da indústria vem acompanhado dos primeiros e tímidos movimentos reivindicatórios, sendo que no período entre 1906 e 1917 não se tem notícia de nenhuma greve e nem manifestações por parte dos trabalhadores. Somente em 1917 – ano de extraordinários acontecimentos internos e externos, como por exemplo, a vitória da Revolução Russa, sob a liderança de Lênin – eclodiu em São Paulo a maior greve de sua história, a qual atingiu todas as categorias, inclusive os trabalhadores do bonde; houve várias cenas de violência e de tumulto por toda parte, choque entre empregados e policiais, ou seja, um verdadeiro caos, a cidade parou!! O povo se solidarizou com os grevistas e posicionou-se contra os patrões, que

negavam aumentar os salários dos trabalhadores, apesar de terem tido um enorme aumento na sua receita, devido à ampliação das exportações.

Em Campinas, a greve de 1917 – a primeira grande greve da região – iniciou-se a partir dos trabalhadores da Companhia Mogiana e logo se alastrou pelas várias empresas em formação neste período. As conseqüências foram trágicas. O acontecimento se deu de forma covarde e imprudente. Assim que o trem chegou de São Paulo, com os trabalhadores grevistas, em 17 de julho do mesmo ano, os policiais estavam de "tocaia" esperando e logo que os grevistas desceram foram surpreendidos com vários tiros de fuzil, uma verdadeira carnificina que redundou num pânico geral. Ao todo, foram três mortos e 16 feridos, inclusive com ferimentos graves. A notícia logo se espalhou, e toda a população se viu contra a ação policial, e a imprensa, não menos indignada, pedia justiça e punição aos culpados, conforme relata os jornalistas através de uma moção de repúdio enviado por meio de um telegrama ao Secretário da Segurança Pública, Eloy Chaves:

> Imprensa de Campinas, traduzindo impressão dolorosa e indignação geral do povo desta cidade, vem pedir enérgicas providências, punição e recolhimento dos soldados responsáveis pelas cenas de selvageria praticadas contra civis inermes, ocasionando mortes e ferimentos em adultos e crianças, sem aviso prévio e sem o emprego de recursos políticos (Amilar Alves, "Correio de Campinas", Henrique Voguel, "Comércio de Campinas" e Álvaro Ribeiro, "Diário do Povo").

A cidade, aos poucos, foi retornando à sua normalidade, mas com uma mancha nunca esquecida por quem vivenciou a situação e por suas novas gerações, que tem neste ato insano, um marco de reivindicação e de poderio das elites exacerbados. Os operários voltaram ao seu trabalho, sendo que a Cia Mogiana também repudiou tal fato, e todos os feridos foram salvos graças à dedicação dos médicos presentes. Porém, as reivindicações não cessaram, apesar das circunstâncias e do movimento operário ter sido brutalmente sufocado nos anos 20. Isso tudo não fez com que o movimento dos trabalhadores – que estava em fase de formação – desistisse de suas lutas reivindicatórias, o que lhes garantiu uma ampliação na discussão sobre a legislação e os direitos trabalhistas, propiciando-lhes várias vitórias[50].

---

[49] De acordo com Semeghini, no período entre 1921 e 1930, houve a entrada de 690 mil imigrantes no estado de São Paulo (Semeghini, 1988:112).

[50] A Associação dos Empregados do Comércio de Campinas promoveu no dia 11/01/1921, passeata em comemoração à lei municipal que promulgou o descanso dominical. Em 1923, a mesma associação reivindicou

Deste modo, Campinas seguia o seu ritmo: entre o café e a industrialização. Ainda conservava os mesmos aspectos sócio-econômicos do final do século anterior. Sua população crescia a todo vapor, já com 115.602 habitantes no início da década de vinte. População esta de origem altamente diversa, com 20,34% de estrangeiros, a maior parte italianos, em seguida portugueses, espanhóis e alemães. E cerca de 17% da população era negra (Souza, 1998:100). A cidade passava por um processo de transferência da área rural para a urbana, atraída pelas novas condições de vida que a urbanização lhes rendera. Nos centros urbanos, o ramo têxtil se destacava cada vez mais, e os pequenos estabelecimentos comerciais eram os maiores empregadores, não somente a mão-de-obra feminina, em sua grande maioria, mas as crianças, que já perfaziam uma força de trabalho ágil e barata. Dentre os excluídos e os explorados, estavam também os negros, que dificilmente conseguiam trabalhos melhores remunerados e em melhores condições, sendo quase sempre preteridos aos brancos. Geralmente, o que lhes restavam era o que podemos chamar de subempregos, como por exemplo, cocheiros, carroceiros, trabalhadores de limpeza, condutores de bonde de tração animal, vendedores ambulantes e engraxates. Às mulheres negras comumente restava-lhes os serviços domésticos mais precários.

Próximo à região industrial, houve uma proliferação de bairros construídos pelos próprios operários. Os trabalhadores da indústria que ganhavam maiores salários viviam melhor e em casas maiores, já a maior parcela era mal remunerada e vivia em péssimas condições de saneamento básico e de infra-estrutura, além de ser constituída por famílias numerosas – chegando a morar de 10 a 15 pessoas numa mesma casa –, os pais logo colocavam seus filhos menores e adolescentes no mercado de trabalho[51]. Em bairros melhores estruturados e com maior infra-estrutura, como por exemplo, no caso da Vila Industrial, os laços de sociabilidade e de identidade operária eram reforçados pelas próprias "ruas", como espaços lúdicos e de aproximação entre os vizinhos que logo se tornavam amigos e confidentes. As ruas como espaços públicos de integração social, proporcionava momentos de descontração e de encontros, concretizados através das festas de rua religiosas e de quermesses, que sempre ocorriam em determinadas épocas do ano.

---

outra lei municipal regulamentando a obrigatoriedade de fechamento das casas de comércio à 18:00 horas ou 18:30 horas (Souza, 1998: 107).

[51] A maioria das ruas não possuía calçamentos, a falta de água era constante nos bairros que estavam sendo formados. A população pobre reclamava muito das péssimas condições de vida e de habitação a que estavam submetidas.

Todavia, o contexto social não se alterou muito em relação ao período anterior. Pelo contrário, os anos 20 foram marcados pelo agravamento da pobreza no tocante a diversos aspectos. No pós Primeira Guerra Mundial, observa-se uma população esmorecida e cautelosa. Com o custo de vida muito elevado, o pobre foi ficando sem perspectiva de melhora de suas condições de vida. Todos os alimentos essenciais – carne, leite, arroz, feijão, pão – aumentavam quase diariamente. Neste período, foi realizada uma ampla campanha de protesto contra os aumentos de preços abusivos, o que redundou na criação de uma Comissão de Abastecimento pelo poder público, ou seja, um armazém que vendia os produtos de primeira necessidade a preços mais acessíveis.

Com um crescimento populacional significativo, o problema de moradia torna-se cada vez pior, por um lado pelo aumento dos aluguéis, e de outro, pelo próprio déficit habitacional do município, já que a demanda crescia a cada dia. Com isso, prolifera-se a instalação de cortiços, como uma única alternativa à falta de dinheiro e de residências. De acordo com De Decca, no período entre 1921 e 1934, os salários dos operários possuíam um poder de compra baixíssimo, sendo que o orçamento do trabalhador não cobria sequer as despesas mínimas de habitação, alimentação e vestuário. Em média, gastava-se 25% em habitação, 50% em alimentação e entre 15% e 16% em vestuário, com o valor mais alto destinado à alimentação, em virtude do grande número de pessoas pertencentes a uma mesma família (De Decca, M. A. G. de *apud* Souza, 1998:113). Portanto, a população pobre encontrava-se exposta a toda sorte de situações e de precariedades como ausência de água, esgoto, luz, habitação, calçamento, transporte, assistência médica, limpeza pública e educação.

No tocante à questão da educação, como já vimos na explanação sobre o arcabouço do Sistema de Proteção Social, desde o início do século havia uma demanda reprimida por escolas populares em regiões consideradas pobres. Uma das principais reivindicações era por escolas noturnas e por cursos de alfabetização para adultos. Nos primeiros anos da década de vinte, desenvolveu-se uma rede mínima de ensino formada por uma Escola Normal e 84 escolas isoladas, sendo cinco noturnas, uma escola reunida, um Ginásio e uma Escola Complementar, o que correspondia a cerca de cinco mil alunos matriculados (Souza, 1998:133). Com a reforma do ensino realizada no ano de 1923 este número dobrou, devido à junção das escolas isoladas. Tal movimento difundiu-se por todo o decênio dos anos 20,

embora este número estivesse muito aquém do ideal no que tange ao preenchimento do total das vagas pretendidas pelas classes populares.

> (...) A experiência de escolarização das classes populares em Campinas, no início do século XX, configura um quadro de contradições. A defesa da educação popular é um coro de mil e tantas vozes que ensurdece e atordoa. (...) Mas a trajetória educacional é para o povo um percurso cheio de obstáculos: conseguir a vaga, manter os filhos na escola, protelar a contribuição que o trabalho infantil possa dar ao orçamento familiar, torcer pelo sucesso dos filhos na escola; luta cotidiana, submersa, latente pelo direito à educação, pelo acesso e permanência dos filhos na escola (Souza, 1998: 186 e 187).

Com a educação, saúde, habitação, saneamento básico e proteção social à camada mais pobre ainda em péssimas condições, os anos 20 transcorreram de maneira essencialmente consternada, sem grandes transformações sociais, como vimos no resto de país. No que se refere ao aspecto econômico, como já citado anteriormente, estávamos passando por um período de transição da intensificação da agricultura para o novo processo de acumulação capitalista, a industrialização. Todo este ciclo expansivo do café redundou em uma das crises econômicas jamais vista em todo o mundo – a crise de 1929. Em virtude do ritmo acelerado de crescimento das safras agrícolas, sobretudo com a superprodução do café, agravada pela queda pronunciada dos níveis de consumo deste produto, a economia entrou rapidamente em colapso. O Instituto de Café de São Paulo conseguiu "segurar" os preços até outubro de 1929[52]. Depois disso, entretanto, nada conseguiu mantê-lo no mesmo patamar e, no mesmo período, eclodiu o "crack" da Bolsa de Nova York. O Brasil, a partir da forte contração do mercado externo, se viu envolvido em uma inusitada superacumulação interna sem precedente e, além disso, o modelo econômico liberal vigente na época – com baixa intervenção do Estado na economia e a ausência de políticas desenvolvimentistas de gastos públicos – dificultou ainda mais a situação sócio-econômica do país.

Deste modo, no período compreendido entre 1929 e 1933, começou a estruturação de um novo padrão de acumulação capitalista na economia brasileira, cujo principal movimento o setor agrário-exportador deixa de ser o foco de atuação econômica e do ritmo de atividade, para dar lugar à indústria, agora como eixo central do mercado interno. Para tanto, observa-se

[52] O setor cafeeiro foi duramente atingido pela crise. O preço médio de exportação despenca de cinco libras-ouro por saca em 1929 para a média de 1,4 libras-ouro entre 1931 e 1939. Entre 1930 e 1942 seriam erradicados 384 milhões de cafeeiros. O desemprego gerado e o corte nos salários (entre 30% e 40%) arrastaram à crise industrial, cujo produto cai 10% entre 1929 e 1930; o número de operários em São Paulo (bem como o de fábricas) diminui 20% (Silva, A. de, 1986 *in apud* Semeghini, 1988:114).

um alto nível de investimentos na produção industrial, que resultou na duplicação da atividade industrial nos períodos posteriores.

Em Campinas não foi muito diferente do restante do país, notadamente porque a produção local do café cresceu vertiginosamente durante os anos 20, o que também resultou na agudização da crise de superprodução no período. Porém, o município possuía uma particularidade, posto que já fabricava, concomitantemente ao café, o algodão, cuja produção quase duplicou nos primeiros idos da década de trinta, principalmente quando tem lugar a erradicação de várias áreas de plantação do café[53]. A retomada do crescimento se dá não somente com o despontar do algodão, mas também em razão do novo ciclo de urbanização que se instala na região. Além do algodão, presencia-se também o recrudescimento da cultura de cana-de-açúcar e da laranja, ampliando a pauta de diversificação agrícola, que contribui de forma decisiva para alcançar tanto o mercado interno quanto o externo[54].

As décadas de trinta e de quarenta foram definitivas em relação à consolidação de novo padrão de acumulação capitalista em Campinas, o que propiciou o aumento da urbanização, a formação de municípios em seu entorno, o enraizamento de uma agricultura altamente capitalizada, cujos resultados posteriores traduziram-se em grandes níveis de produtividade. O que se percebeu, portanto, foi um avanço concernente à própria industrialização. A cidade passa a se destacar como um dos principais pólos industriais paulista. Após 1931, ocorre um crescimento vertiginoso nas principais áreas de diversificação produtiva, e um acentuado aumento no nível de emprego industrial[55]. Nessa década, não resta dúvida de que o setor têxtil juntamente com o de beneficiamento agrícola destacaram-se dos demais em virtude do alto grau de inversões endereçados à plantação de algodão. O primeiro surto significativo de investimentos de empresas de maior porte ocorre a partir de 1937/38 (Catálogo das Indústrias Paulistas, 1945), tanto as de origem nacional quanto as estrangeiras, o que decerto colocou o município em uma posição privilegiada, prenunciando o que viria a acontecer no restante do

[53] No final dos anos 30, Campinas era o terceiro produtor de algodão do Estado de São Paulo (Semeghini, 1988:129).
[54] Chama atenção o fato de que Campinas nos anos 40 era o quinto produtor de laranja, o quarto produtor de ovos e o terceiro produto de leite, entre os municípios de São Paulo (Semeghini, 1988:130).
[55] De 1933 em diante, aumenta progressivamente o emprego industrial no município: em 1936, havia cerca de 100 fábricas com 4.075 operários. Em relação a 1929, mantivera-se praticamente o mesmo número de fábricas, mas o número de operários crescera 55%, não sendo computadas as "indústrias rurais" (Semeghini, 1988:137)

país, na década seguinte[56]. Nesse sentido, a cidade se antecipa em relação aos outros municípios da região enquanto principal pólo têxtil depois da metrópole, fato explicado pelas mudanças estruturais ocorridas desde o início dos anos 30, o que lhe proporcionou um desenvolvimento inédito e singular.

Contudo, o crescimento populacional é cíclico nos respectivos períodos. Não existe uma continuidade no movimento de migração do campo para a cidade, o que somente irá se concretizar nas décadas de cinquenta e de sessenta. No caso, por exemplo, dos anos 30, percebe-se uma nítida evasão do campo para a cidade, devido ao *dêbacle* do café. Já na década de quarenta, tem-se um recrudescimento da população rural, porém, bem menos significativo que os períodos anteriores[57]. O que mais impulsionou o processo de urbanização foi o próprio processo de "substituição de importações", quando ocorre a intensificação da atividade e do emprego industrial nos grandes centros urbanos, passando a atrair a população do campo cada vez mais para a área urbana, situação esta também vivenciada na Grande São Paulo.

Como na maioria das situações em que há um crescimento populacional e urbanístico da cidade, existe concomitantemente um processo de degradação social que se instala nas localidades, com Campinas não foi muito diferente!! Com o aumento da população, veio também a expansão dos bairros residenciais e dos bairros denominados operários, localizados próximos às indústrias, estendendo-se até a malha ferroviária. A população de renda mais baixa foi sendo transferida para os locais mais distantes do centro, onde se observa a constituição da periferização da cidade. Paralelo a esse movimento houve um forte surto imobiliário, o que fez com que determinadas regiões consideradas mais ricas ficassem amplamente valorizadas. Este processo se configurou em mais um fator de expulsão da população mais pobre que, juntamente com o fluxo migratório, se estabeleceu em regiões distantes, precárias e sem o mínimo de infra-estrutura.

> A vigência deste novo padrão de crescimento trouxe como conseqüência mudanças profundas nas feições da cidade, com a maior segregação espacial da população de baixa

[56] Na década de quarenta, deslocam-se para cá importantes agro-processadoras, reforçando-se esse impulso e iniciando-se a ruptura com o caráter até então predominantemente local do capital industrial. Nesse período, é intenso o aumento de emprego industrial no município, pois, além das indústrias agro-processadoras, foi grande o crescimento da produção em ramos como o têxtil, vestuário, couro, etc..., e começa a acentuar-se a diversificação do segmento metal/mecânico (Semeghini, 1988:146).

[57] Em toda a Região de Campinas, a urbanização se acelera, sendo que a população das cidades, perfazem 37% da população total em 1940, atingia 46% em 1950 e em 1960, 60% da população se encontrava nas cidades (Semeghini, 1988:147).

> renda e a constituição da periferia. Implicou ainda no crescente aumento de custos no processo de urbanização. Esse padrão de crescimento não é específico de Campinas, ao contrário, é típico de todas as grandes cidades brasileiras. Manifestou-se primeiro na capital, generalizando-se depois para os demais centros urbanos (Semeghni, 1988:168).

Campinas, deste modo, segue o ritmo da cidade de São Paulo, que também está passando por grandes transformações sócio-econômicas, no referente período. As elites, por sua vez, percebendo que a população crescia diariamente de forma desordenada – saltando de 70.000 para 133.819 em 1935 se sentiu pressionada a tomar alguma atitude no sentido de proporcionar uma mínima organização em um período de forte expansão industrial e populacional (Semeghini, 1988:171). Em 1934, é criada uma Comissão de Urbanismo que contrata o renomado urbanista Francisco Prestes Maia para um plano de desenvolvimento e de urbanização para a cidade. A partir do plano, foi criada uma rede de abastecimento de água, o alargamento de várias ruas centrais, a construção de várias avenidas interligando os bairros periféricos. Com isso ampliou-se, num curto espaço de tempo, a área urbana da cidade, apresentando taxas de urbanização superiores às da própria capital.

No período entre 1930 e 1952, Campinas se consolida como cidade caracteristicamente urbana, já com a atividade industrial a todo vapor, os bairros em formação, a atividade imobiliária em ascensão. Não tem como negar o novo padrão de crescimento urbano, similar ao das grandes capitais brasileiras. Muda-se as feições da cidade, observado através dos arranha-ceús, das avenidas e das novas estradas – com a criação da Anhanguera em 1948 – dos novos bairros e loteamentos populares que se proliferam no município. A partir desta nova configuração, o poder público se vê obrigado a atender algumas demandas sociais de extrema relevância. Nesse sentido, sua atuação se refere mais ao provimento da infra-estrutura e na elaboração de leis e de planos urbanísticos do que propriamente à alteração das condições de vida da população. Um ponto importante a ressaltar nesse período é a distinção já existente entre as duas classes sociais: ricos e pobres. A segregação social parece bem nítida, principalmente a partir dos anos 50. A especulação imobiliária expulsa os pobres dos centros urbanos, colocando-os juntamente com os imigrantes, em regiões cada vez mais longínquas e precárias.

Mesmo com o fortalecimento do Estado brasileiro nas décadas de trinta e quarenta, o poder público não conseguiu cumprir as metas sociais planejadas, sendo que o leque de excluídos crescia rapidamente e com ele uma série de problemas de fundamental resolução.

Com isso, novas instituições assistenciais nasciam com o objetivo de solucionar questões não resolvidas pelo poder do Estado, manifestadas através de ações mínimas de alcance social. Em 1933, por exemplo, é criada uma nova entidade para atender os leprosos, que foram transferidos do Asilo dos Morféticos para a Colônia de Pirapitingui, em Itu. No mesmo ano, também foi fundada a Liga Campineira dos Cegos Trabalhadores, um verdadeiro marco na profissionalização de deficientes visuais. Paralelamente, foram criados dois hospitais bastante conceituados até hoje em Campinas – o Hospital "Álvaro Ribeiro" e a Clínica de Otorrinolaringologia do Instituto "Penido Burnier". Na década de quarenta, temos também a inauguração da "Casa dos Pobres", com o objetivo de propiciar assistência médica e doação de alimentos para pacientes pobres, que, posteriormente, fundou uma escola para os filhos das famílias atendidas. Também em 1941, foram criados o Dispensário "Dom Barreto", que abrigaria as crianças pobres e a Sociedade Campineira de Educação e Instrução, embrião da futura Pontifícia Universidade Católica de Campinas, que teria grande participação na vida social, política e econômica da cidade.

Estas ações em parceria com a sociedade corroboraram muito para a rede de solidariedade que estava se constituindo no município, situação esta comprovada pela própria quantidade de pessoas atendidas por estas instituições. Com o intenso aumento populacional e todos os problemas sociais advindos do processo de interiorização do desenvolvimento econômico que se instalara, um dos piores males passou a ser a habitação popular, o que se tornaria um verdadeiro caos no final dos anos 50. Em 1939, segundo o Relatório Municipal, 2.321 pessoas viviam em 74 cortiços, sobretudo na região central da cidade (Martins, 1998:86). Esta situação levou o poder público a criar, no início dos anos 40, vários projetos de vilas populares, como a Fundação da Casa Popular. Duas outras áreas também sofriam as conseqüências desta explosão urbana e populacional, quais sejam a saúde e a educação. Para tanto, foram criadas a Associação Beneficente Campineira (ABC), em junho de 1950, com o propósito de atender crianças e adolescentes pobres, na área da saúde. No mesmo período, houve uma intensa mobilização da sociedade e do jornal "Correio Popular" por mais vagas escolares e pela abertura de novas escolas, principalmente pela reabertura do grupo escolar "Artur Segurado", o que ocorreu no mesmo ano.

Observa-se, porém, que o acesso dos pobres à educação básica foi garantido parcialmente, uma vez que a oferta manteve-se insuficiente para atender as necessidades da maioria da população, conforme salienta Souza (1998):

> (...) A expansão do ensino ocorreu juntamente com problemas que perduram há mais de um século nas escolas públicas paulistas: a precariedade da rede física, a carência de recursos materiais, a diferenciação do ensino rural e urbano, os baixos salários dos professores e a formação insatisfatória dos mesmos. Além das dificuldades de acesso das camadas populares à escola, destaca-se a inviabilidade da permanência proveniente da alta seletividade no ensino público (Souza, 1998:194).

Apesar desta insuficiência de vagas e de acesso ao ensino público, verifica-se nas décadas de cinqüenta e sessenta uma melhora no índice de alfabetização e da proporção de pessoas de mais de dez anos com curso completo[58]. Logicamente, estes dados referem-se ao crescente processo de urbanização e de queda da população rural, o que favorece e requer uma maior qualificação da mão-de-obra no sentido de atender às demandas do mercado de trabalho urbano. Os indicadores demonstram, portanto, que houve uma limitada melhoria nas condições médias de educação e de saúde. No concernente à área da saúde, tem-se uma redução da mortalidade infantil, que cai acentuadamente a partir dos anos 50, haja vista a melhora no atendimento médico e de assistência à gestante e à primeira infância, devido à fundação de vários hospitais, como já citado anteriormente, e de uma rede de solidariedade que permitiu uma integração maior entre sociedade e poder público.

Além disso, os anos 50 trouxeram um novo momento para a economia brasileira: a industrialização pesada. Com alto nível de investimento produtivo e a disseminação de uma ampla gama de indústrias de vários segmentos produtivos por todo o país, observamos um processo que se caracterizou como "substituição de importações", ou seja, a partir de então procurou-se produzir internamente o que se buscava em mercados estrangeiros. O governo, por meio do Plano de Metas[59], propiciou uma modificação na estrutura industrial, centralizada

[58] No que se refere à alfabetização da população total, com mais de cinco anos, passou-se de 66% em 1940 para 73% em 1950. E a proporção de pessoas com 10 anos ou mais, com curso completo, saltou de 21% para 51% no decênio (Semeghini, 1988:170).

[59] O Plano de Metas (1956-1961) foi o primeiro plano a estabelecer diretrizes setoriais e metas industriais específicas orientadas pelo plano e coordenadas pelos grupos executivos constituídos, no sentido de proporcionar uma maior articulação entre capital nacional, capital externo e Estado, tendo como meta central o processo de industrialização (Baptista, 1998:93).

nos bens de produção e nos bens de consumo duráveis, tendo como resultado um rápido crescimento econômico.

Nesse mesmo período, a indústria paulista também segue o ritmo da nacional, se consolidando enquanto indústria pesada e a região de Campinas já demonstra uma certa autonomia, com o seu parque industrial crescendo a todo vapor. Prova disto é o incremento do emprego industrial e da própria participação no Valor da Produção Industrial (VPI), que aumenta progressivamente[60]. Concomitantemente, cresce o número de investimentos estrangeiros e a entrada de empresas multinacionais, o que se confunde com o alto nível de capital industrial investido pelo Plano de Metas, do então governo Juscelino Kubitschek. Nesse sentido, a cidade apresenta um crescimento destoante de outras regiões que apresentavam a mesma infra-estrutura. Este processo se deu devido a dois fatores que fizeram com que Campinas tivesse uma performance singular: ao "desbordamento" da industrialização paulistana motivada pelo aumento dos "custos de aglomeração" na metrópole, e à expansão da malha rodoviária; fora os próprios acontecimentos anteriores que viabilizaram condições favoráveis para a sua expansão econômica (Semeghini, 1988:148).

Dentro deste contexto, a cidade já era considerada um importante pólo de atração dos migrantes rurais, que a enxergavam como grande provedora de oportunidades de emprego. Para se ter uma idéia, entre os anos 30 e os 60, a participação da população urbana da cidade passou de 51,95% para 70,03%, ou 153 mil habitantes (IBGE, Censo Demográficos de 1940 e 1950). Isto quer dizer que chegavam centenas de pessoas diariamente em busca de melhores condições de vida e de trabalho, apesar da indústria campineira ser ainda bastante conservadora em relação aos ramos de atividade, predominando os produtos alimentares, têxtil e químico. Com isso, os setores de serviços e de comércio cresciam velozmente, tentando atender uma demanda cada vez mais exigente. Somente nos anos 60 é que irá se consolidar o novo padrão de acumulação – da indústria pesada – iniciado nessa quadra.

Este processo de transição da área rural para urbana é acompanhado por um intenso crescimento populacional, característica marcante das décadas de cinqüenta e sessenta, apresentando taxas de crescimento demográfico em cerca de 5,1% e 5,8% a.a., respectivamente, no que diz respeito à população total e de 6,2% a.a. em ambas as décadas,

[60] Entre 1956 e 1960, o pessoal ocupado na indústria da sub-região de Campinas, aumentou em 4.600 pessoas (passando de 34.600 para 39.200), o que representou cerca de 28,8% de aumento no emprego industrial (Semeghini, 1988:143).

para a população urbana (Thomaz, 1990:15). Já a população rural permanece quase constante nos referidos períodos. Esta estrutura urbana que está se formando possui um perfil diferenciado, pois parcela significativa dos migrantes rurais que chegam à cidade se configuram numa classe de trabalhadores que não consegue se incluir nas atividades industriais e nem nos centros urbanos. Daí tem-se o início da chamada "periferização" da classe trabalhadora, que veremos com maiores detalhes posteriormente.

Todos estes acontecimentos ocorrem combinados a um fato novo que surge concomitantemente: a especulação imobiliária. A partir dos anos 50, o espaço urbano sofre uma valorização desmedida e passa a ser reproduzido num ritmo acelerado sob a égide da valorização imobiliária. Tem-se um processo intensivo de construção de novas moradias interligado ao próprio desenvolvimento econômico campineiro advindo da industrialização acirrada que possibilita uma dinâmica maior no setor terciário, conforme afirma Thomaz (1990):

> (...) o processo de industrialização trouxe consigo, modificações no terciário, induzidas, de um lado, pela diversificação e ampliação da pauta de consumo, acompanhadas pelas novas demandas de serviços de apoio à população e por outro, também a exigência de serviços de apoio à produção com destaque para o comércio, os transportes, as comunicações e a intermediação financeira, o que inegavelmente reflete-se no setor construtor de moradias e prédios comerciais, industriais e serviços (Thomaz, 1990:23).

Com a construção da Rodovia Anhanguera, em 1948, as indústrias vão se instalando em lugares cada mais vez distantes dos centros urbanos e, com isso, os migrantes ou mesmo os trabalhadores das novas empresas também demandam moradias próximas aos locais de trabalho, o que faz com que haja novos loteamentos na região sudoeste da cidade, afastados do núcleo urbanizado, numa região de solo mais pobre e, conseqüentemente, de baixo valor. O poder público vislumbrando a entrada de novos capitais produtivos autoriza facilmente as construções imobiliárias. Porém, mesmo apoiando e empregando recursos financeiros em tais empreendimentos, os investimentos públicos na área habitacional são baixos e se colocam muito aquém das necessidades da população. A prefeitura para se abster da ausência destas inversões, passa a responsabilizar os migrantes pelo aumento das demandas sociais na área da habitação. Com isso, a situação não é resolvida, pelo contrário, piora-se o grau de satisfação da população e das condições de vida dos mesmos, disseminando ainda mais as regiões

periféricas no entorno do município, com baixa infra-estrutura e sem o mínimo de assistência pública.

Na contramão da história, vemos uma Campinas interessada em atrair novos investimentos e transparecer uma imagem positiva e dinâmica em relação à instalação do seu parque industrial. Com isso, no início dos anos 60, já é possível identificar algumas zonas nobres, que vinham recebendo investimentos maciços, tanto no que se refere à abertura de vias, alargamento de ruas, viadutos; quanto à infra-estrutura – água, esgoto, luz, telefone, etc – tudo isso para proporcionar uma melhor qualidade de vida à classe mais rica que muda para a cidade devido ao auge da industrialização. No final da década de sessenta ocorre a liberalização de recursos do Sistema Financeiro de Habitação para construções destinadas às classes média e alta, o que estimulou a construção de edifícios nas zonas nobres e centrais da cidade.

No período entre o final dos anos 60 e o início dos 70, observa-se um "boom" da construção civil aliado a um momento de forte crescimento econômico no país – o chamado "milagre econômico". Com a intensa atuação dos órgãos de planejamento habitacional, o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH), tendo seu agente promotor a COHAB-CP, observamos um investimento maciço tanto em moradias de alto padrão aquisitivo, quanto em moradias populares. O intuito maior consistia em abranger a maior parcela possível da população no tocante à questão habitacional. Tais investimentos são acompanhados pelo crescimento da indústria, o que permite à cidade um novo cenário (uma nova feição) tida como essencialmente urbana. Com isso, tem-se a formação de uma cidade com características altamente heterogêneas, sendo que de um lado, ocorre a instalação de um padrão de vida e de consumo sofisticado e citadino e, de outro, uma periferia cada vez mais distante do centro urbano, ampliando as diferenças sociais existentes no município.

Observam-se, dentro deste contexto, dois processos decorrentes da ação especulativa do capital imobiliário, sejam eles a "verticalização" e a "horizontalização". O processo de "verticalização" teve impulso na década de setenta com a construção de prédios novos e a liberação de financiamentos, por meio do SFH, às famílias de classes média e alta. A partir disso, temos a concentração de residências de alto padrão em regiões nobres da cidade, onde ocorre grandes investimentos do poder público em infra-estrutura, saneamento básico, escolas, etc. No caso do processo de "horizontalização" ocorre o inverso. Os espaços vazios passam a

ser ocupados de forma desorganizada e não planejada, lotam-se as regiões mais distantes do centro urbano, constituindo-se num forte processo de periferização. Com isso, o poder público se vê obrigado em assumir este ônus ao prover um infra-estrutura mínima à população mais carente.

Apesar da intensificação de investimentos no setor habitacional, este não deu conta de suprir a população, que não parava de crescer. O poder público deixou muito a desejar no concernente à camada mais pobre, não atingindo o número de construções de casa populares suficiente para atender às demandas sociais que se prolifevam pelo município. O déficit habitacional, nesse sentido, cresce velozmente, propagando-se uma quantidade significativa de sub-moradias localizadas em 43 loteamentos periféricos sem infra-estrutura e às margens de córregos poluídos e sujeitos a enchentes[61].

Um ponto importante a ressaltar, no entanto, é a imagem positiva que Campinas possuía até os anos 50, tendo em vista a sua infra-estrutura e a ótima qualidade de vida resultantes da boa performance apresentada pela indústria local. A partir disso, o poder público queria deixar bem claro o seu ótimo desempenho concernente ao desenvolvimento urbano-industrial e, principalmente, às condições favoráveis propiciadas à população de baixa renda, ao propagar que "não existia nem favelas no município". O não ter favela era tido como mérito da administração pública, que fiscalizava rigidamente a ocupação, até então, da população menos favorecida. Porém, já nos anos 60, a situação torna-se insuportável e o poder público não consegue "segurar" o próprio déficit habitacional e estoura a disseminação das sub-moradias, o que trouxe à tona um forte paradoxo: a favelização. Thomaz (1990) relata muito bem este período ao enfatizar que:

> (...) Apesar das primeiras análises datarem dos anos 50, foi somente na década de sessenta que o assunto se firmou como objeto de reflexão, pois começam a aparecer as primeiras favelas na cidade, decorrentes de fatores já mencionados e que não se deve deixar de se ter em mente, se se quer entender este processo, que são: a migração, o desemprego e a especulação imobiliária, gerando diminuição da qualidade de vida da população mais pobre. Ademais, foi também significativo o desvio dos recursos para construções destinadas à população de médio e alto porte (Thomaz, 1990:55).

[61] Para se ter uma idéia do problema, o Sistema Financeiro de Habitação estimava em 1969 um déficit habitacional de 14.124 moradores. Além disso, em 1971, a população favelada (3.090 pessoas) ocuparam 600 barracos e representavam menos de 1% da população urbana. Assustadoramente, em 1980, Campinas depara-se

Este desvio de recursos citado pela autora evidencia um grande problema que se alastra pelas duas décadas supra-referidas. Com a focalização dos investimentos habitacionais na camada mais rica, fica patente o abandono da população menos favorecida e a imprensa local passa a denunciar, mais e mais, a deterioração e a ausência dos equipamentos sociais na periferia, criticando os altos investimentos dos bairro nobres e centrais em detrimento aos bairros populares, bem como a propagação das favelas e de mendigos perambulando pelas ruas da cidade. Para se ter uma idéia disso, a população favelada crescia num ritmo mais acelerado que a própria população total e, junto com este movimento, acirrava-se assustadoramente os problemas sociais e econômicos constituídos em seu entorno, desde higiene básica até deslocamento social.

Ao mesmo tempo, observa-se um intenso fluxo migratório na região durante as décadas de sessenta e setenta, o que fez com que determinados problemas sociais se agravassem. Este afluxo se dá de forma caótica e desorganizada, com um enorme número de migrantes que chegavam diariamente na cidade, geralmente de classe social baixa e proveniente de diferentes regiões do país. Sem "eira nem beira", os migrantes chegam atraídos pela imagem de uma cidade em forte crescimento econômico e com uma ótima qualidade de vida. Não somente o cenário era de boa infra-estrutura para se viver, como também havia uma ampla gama de oportunidades de emprego, como resultado de uma indústria estável e competitiva[62]. Todo este processo não se diferenciava muito do que estava ocorrendo no restante do país, qual seja: um forte processo migratório dentro de um contexto nacional de urbanização e industrialização.

Como já é sabido, os migrantes inflavam a cidade e tornavam a pobreza mais latente ao ocuparem as periferias da cidade aquela altura, em franco processo de proliferação. O que lhes restava era a conformidade de não terem dinheiro para retornarem às cidades de origem, bem como o desemprego e quando muito o sub-emprego. Muitos deles foram expulsos da cidade, e eram tidos como "forasteiros indesejáveis", pois a elite campineira não queria de forma alguma "sujar a cidade com essa nódoa" de pessoas com destino incerto que envergonharia qualquer município em desenvolvimento tenaz. Nesta situação, era comum a remoção de tais pessoas para suas respectivas cidades e, também, o desfavelamento, trabalhos estes realizados

---

com 44.815 pessoas que representava, então, 8% da população urbana. Esse número manteve-se estagnado de 1980 a 1986, perfazendo 48.550 favelados (Thomas, 1990:45).

[62] De acordo com o Presidente do Albergue, ampliado para receber os migrantes, Campinas era o "favo de mel" do Estado de São Paulo, que recebeu no período em questão o maior número de migrantes (Taube, 1986:14).

pela polícia local[63]. Com o auxílio da polícia, o poder público tentava administrar e organizar da melhor forma possível a ocupação do solo, logicamente em benefício do grande capital imobiliário. Somente permaneceria no município quem tivesse condições de pagar o local de moradia, caso contrário, seria emigrado.

Todos estes acontecimentos afetavam demasiadamente a qualidade de vida da população, que, até então, era tida como bastante satisfatória e atraente. Para não perder totalmente este estigma, o poder público tentava de toda maneira minimizar as ocupações dos migrantes e suas conseqüências para a cidade, tentando promover uma "limpeza pública". No período em questão, a prefeitura não possuía uma infra-estrutura e investimentos públicos suficientes para atingir toda a população necessitada, sendo que seu enfoque era mais direcionado ao desenvolvimento urbano-industrial. Com isso, a área social ficava totalmente a desejar, sendo na maioria das vezes, suprida pelo assistencialismo deliberado por entidades filantrópicas e por famílias abastadas da região.

Em meio a um período marcado por turbulências políticas em nosso país, os anos 60 testemunharam várias mudanças extremamente importantes em nossa história econômica e social contemporânea, a saber: a renúncia de Jânio Quadros em 1961, o plebiscito que confirmou o presidencialismo em 1962, as reformas de base propostas pelo governo de João Goulart e o golpe militar em 31 de março de 1964. Diante destes aspectos, Campinas não perdia seu ritmo de crescimento e as demandas sociais ficavam cada vez mais preponderantes[64]. Para resolver tantos problemas, que se multiplicavam a cada dia, foi essencial a ajuda e a união de esforços de trabalhos sociais realizados, até então, de forma pontual e assistemática. Nesta efervescência de ações comunitárias, surge a Federação das Entidades Assistenciais de Campinas – em 20 de janeiro de 1964 – com o objetivo de integrar o trabalho social, articular e centralizar a arrecadação de recursos para as entidades e proporcionar orientação técnica e jurídica necessária às obras sociais (Martins, 1998:93).

O assistencialismo público tornou-se, nesse sentido, contundente no município e não teria mais como fugir da situação precária que Campinas se encontrava no início dos anos 70.

[63] "Polícia e Prefeitura, em trabalho conjunto, percorreram 128 malocas das 260 existentes na periferia da cidade conseguindo desfavelar 108, restando, ainda, 20 das visitadas, que estão sendo estudadas pormenorizadamente e em breve serão extintas" (Diário do Povo, 10.12.1963).

[64] Em 1960, Campinas já tinha 213.558 moradores, o que significava um aumento de 65% em comparação com 1950. A taxa de urbanização, de 85,88%, era uma das maiores do país. Durante os anos 60 a taxa anual média de

A pobreza se tornou declarada e evidente no novo desenho que se configurava e a preocupação maior passou a ser o direcionamento político-social da população de baixa renda e dos "marginais" da história contraditória entre crescimento econômico e baixa coesão social.

Estas contradições não deixam de ser percebidas através do próprio dinamismo que Campinas alcança na década de setenta. A cidade mudou, imaginando-a trinta anos atrás, percebe-se uma diversificação produtiva bastante acentuada, o que a faz firmar-se como um dos principais pólos industriais do país. Este rápido processo de desenvolvimento industrial ao qual foi submetida está totalmente ligado a dois movimentos ocorridos conjuntamente, sejam eles: o fenômeno da "interiorização" com relação ao Estado de São Paulo e o período do "Milagre Econômico" pelo qual passava o país. Campinas, São José dos Campos e Ribeirão Preto ganharam muito com a "desconcentração industrial" promovida até os anos 80. Com a chegada das filiais de grandes empresas e a transferência de algumas indústrias da Grande São Paulo em direção à Campinas, observou-se um célere movimento de modernização, de diversificação produtiva e de investimentos maciços em setores estratégicos da economia. Estas inversões permitiram ao município uma rápida modernização e transformação do seu parque industrial, devido a sua própria localização geográfica e ao seu adequado sistema de transporte e de comunicação.

> Especificamente para o município de Campinas, ao se considerar sua evolução industrial, observa-se que o período de 1960 a 1980 vai consolidar a produção industrial como a mais importante atividade econômica do município. Nessas duas décadas, os estabelecimentos industriais são ampliados de 519 para 1.204 unidades e o pessoal ocupado passa de 15.315 para 52.218 pessoas. Em que pese a significativa participação do setor metal/mecânico no crescimento do valor da produção, este crescimento não se restringiu unicamente à cidade de Campinas, mas também ao seu entorno, principalmente pelas cidades de Valinhos, Sumaré e Indaiatuba, além, da expansão da indústria química, a partir da implantação da Replan em Paulínia em 1972 (Baptista, 1998:110).

Não somente na área industrial a cidade se destacou naquela quadra, como também nos setores da agroindústria e de serviços. Em 1975, a Região de Campinas detinha 11,5% – correspondente ao quarto lugar do Estado – da área total plantada, perfazendo 17,8% do valor produzido, perdendo apenas para Ribeirão Preto. Essa produção permitia-lhe ocupar o lugar de segunda maior concentração de estabelecimentos agrícolas e o maior contingente de

---

crescimento populacional em Campinas atingiria 5,5%, muito superior aos 3,2% no Estado de São Paulo e 2,9% no Brasil (Martins, 1998:89).

trabalhadores rurais do Estado. Este cenário era totalmente favorecido pela própria localização geográfica e pela rede viária, a qual permitia um canal de comunicação mais rápido com outras regiões produtoras de matéria-prima, bem como com os grandes mercados urbanos consumidores e os terminais de exportação. Tudo isso resultava num poderoso indutor da modernização produtiva e diversificante do setor primário.

Com os setores da indústria e da agricultura a todo vapor, logicamente o segmento de serviços não poderia ficar para trás. Até como resultante do processo de forte crescimento econômico da região e da própria diversificação produtiva, o terciário tenta responder as demandas e a pauta de consumo de uma população caracteristicamente exigente. Entre 1970 e 1980, todo o setor aumenta conjuntamente, tanto o comércio varejista quanto atacadista, inclusive o nível de emprego mais que duplicou[65]. Num contexto de crescimento populacional, o setor de serviços recebeu um grande impulso, e se firmou dentro do processo de desenvolvimento de uma grande área do interior do Estado, para a qual Campinas desempenha o papel de pólo urbano. Destaca-se como um dos seus principais segmentos, o bancário, que corresponde a terceira praça do país, estimulada pelo fluxo de importações e exportações advindas do aeroporto internacional de Viracopos.

Estes três setores – agricultura, indústria e serviços – proporcionaram à Campinas um papel centralizador na dinâmica do processo de interiorização do Estado de São Paulo devido a alguns fatores imprescindíveis: a localização na cidade e região de um importante segmento fabril voltado para a agricultura; o estabelecimento de filiais de grandes empresas interiorizadas; a implantação de grandes unidades de comércio, serviços e intermediação financeira ligadas à produção industrial e agrícola localizadas no interior; e o crescimento de um diversificado segmento de comércio varejista e de serviços de apoio à população dadas às potencialidades de um mercado regional de altas rendas em expansão (Zimmermann & Semeghini, 1988:65).

Este processo de interiorização se firma em Campinas durante várias décadas, oscilando entre momentos de alto grau de investimentos na região e em outros de baixo ou quase nula quantidade de inversões ocorridas na área industrial. Um fator que influencia muito para a

[65] No período entre 1970 e 1980, o comércio varejista local, por exemplo, aumentou em 53% seu número de estabelecimentos e em 121% o pessoal empregado. Assim, naquele último ano, haviam 21,8 mil empregados em cerca de 3,3 mil estabelecimentos. O emprego no setor cresceu cerca de 14,9% ao ano, taxa superior à estadual, à da Grande São Paulo e à do Interior. (Dados dos Censos Comerciais *apud* Semeghini, 1988:223).

continuidade deste processo é o crescimento populacional, impulsionado pelo intenso fluxo migratório do campo para a cidade, conforme demonstra o quadro a seguir.

Quadro 1

Componentes Vegetativo e Migratório do Crescimento Populacional de Campinas

Período	Saldo Vegetativo	%	Saldo Migratório	%	Incremento da Década
1950/60	36.945	43,3	47.699	56,6	844.194
1960/70	57.686	35,5	104.620	64,5	162.306
1970/80	111.825	38,7	176.870	61,3	288.695

Fonte: Censos Demográficos, FIBGE, 1950, 1960, 1970 e 1980. In Diagnóstico de Campinas, 1983 *in apud* Semeghini, 1988:227.

Desde os anos 50, observa-se que a população vem quase dobrando, a uma taxa anual de 6,8% na década de sessenta e 5,8% na de setenta. Este crescimento reflete-se na estrutura social que irá se formar, desde então, ocasionando significativas mudanças no padrão de vida urbano da população. O fato mais expressivo desta transformação urbana, com efeito, foi o aprofundamento da favelização e da pobreza, o que criou um enorme paradoxo no cenário campineiro. Várias são as causas que levaram a este agravamento: desemprego, migração, especulação imobiliária, ausência de políticas habitacionais focadas nas camadas mais pobres, etc. Tudo isso levou a população pobre a péssimas condições de vida e de habitação, sendo empurradas cada vez mais à periferização, sem total infra-estrutura e sem o mínimo para sobreviver.

O poder público tenta desde os anos 60 impedir a proliferação das favelas promovendo políticas de erradicação das mesmas, mas fracassa, pois em 1972 o número já perfaz um total de 32. A própria força policial não consegue reduzir este número e, ao mesmo tempo, são formadas várias organizações de moradores das favelas no sentido de pressionar o poder local a formular políticas públicas de atendimento à população mais carente. Com isso, é descartada a idéia de se erradicar as favelas e adota-se uma política de atuação nas próprias favelas, com objetivo de torná-las núcleos habitacionais urbanizados. Já no final dos 80, percebe-se a

chegada de vários equipamentos sociais – luz elétrica, coleta de lixo, saneamento básico, água encanada – nas favelas, mas ainda de forma tímida, não permitindo a solução efetiva da ausência de infra-estrutura mínima.

Com políticas habitacionais voltadas mais para as classes média e alta, não sobram muita alternativas para os pobres, a não ser se instalarem em barracos, formando grandes áreas de cortiço, ocupando áreas de bolsões de pobreza em locais cada vez mais distantes do centro urbano. Enquanto isso, os migrantes continuavam chegando à cidade e, sem muitas perspectivas de trabalho, tornavam-se favelados e inflavam ainda mais as periferias de Campinas. Taube afirma que a expansão das favelas é um processo interligado com a migração, se estabelecendo como "... resultado de intenções institucionais e empresariais de desenvolvimento, intenções que se revelam nas políticas de migração e assistência social adotadas pelo governo" (Taube, 1986 *apud* Carmo, 1995:56)[66]. Este movimento que ocorreu nas áreas periféricas de Campinas é semelhante ao processo vivenciado na Região Metropolitana de São Paulo, ou seja, a mancha urbana vai se espraiando e atinge as principais cidades do interior paulista.

Sem dúvida, a favelização passou a ser um dos grandes problemas do Município. É nítida a inoperância do poder público na formulação de uma política habitacional direcionada à classe baixa, sendo que as áreas ocupadas pela população favelada são aquelas quase sempre esquecidas e abandonadas pelo poder local, sujeitas a toda e qualquer forma de intempéries e condições climáticas – enchentes, declínios, alagamentos – e riscos sociais. O que lhes restava era se organizarem no sentido de lutar pelas mínimas condições de sobrevivência, e isso os moradores das favelas fizeram de forma bastante coordenada por meio da "Assembléia do Povo", que passou a cobrar do poder local ações afirmativas para a consolidação de uma infra-estrutura que atendesse uma população tão necessitada.

Diante destes aspectos, o poder público se apresenta com formas de atuação bastante ambíguas. De um lado, incentiva a vinda de migrantes para o município, com objetivo de atender uma forte demanda por trabalhadores assalariados da indústria em ascensão. Por outro, não fornece subsídios para esta população, que se avoluma a cada dia nas periferias da cidade,

[66] Segundo dados do Censo do IBGE, a população favelada de Campinas em 1970 era de 3.090, existiam 600 barracos e a percentagem da população favelada em relação à população urbana era de 0,87%. Já em 1980, a população favelada passou para 44.815 pessoas. O número de barracos passou para 8.700. A relação entre população favelada e população urbana pulou para 7,62% (Carmo, 1995:57).

tratando-os como uma população marginalizada e esquecida. Nesse sentido, passa a atuar sob dois níveis totalmente paradoxais: de erradicação e de humanização.

Pelo lado da erradicação, como já mencionado, não se conseguiu grandes êxitos. Porém, como a maioria dos terrenos invadidos era de propriedade do município, poderiam a qualquer momento remover a população favelada, com a justificativa de construção de praças, quadras esportivas, etc. Por sua vez, como estava no poder um governo de centro-esquerda – Francisco Amaral do então MDB – e com a população favelada se apresentando cada vez mais organizada e reivindicativa, o governo local foi pressionado a atender ao pedido de instalação de água e luz em algumas regiões mais precárias da cidade. A abordagem realizada pela política sob o comando do poder público não resultou no fim do processo de favelização e nem tão pouco em sua redução. Este fato é demonstrado através do relato de Taube (1986):

> A partir de algumas medidas com tendências mais humanizantes para uma população em geral relegada a um segundo plano em termos de trabalho, moradia e recursos sociais, o Prefeito Amaral começou a ser conhecido como o "pai dos pobres". Sua atuação em relação às políticas de favela baseava-se, principalmente, nas promessas feitas durante sua campanha eleitoral junto à população de baixa renda, que incluía não só favelados, mas também moradores de bairros periféricos e clandestinos. E tão logo ele assumiu a Prefeitura, o povo começou a cobrar suas promessas (Taube, 1986:34).

Deste modo, percebermos que todo o desenvolvimento altamente dinâmico da indústria foi acompanhado, portanto, por uma pioria das condições de vida da população de baixa renda, observando-se um intenso processo de empobrecimento e de acirramento das carências sociais. Infelizmente alternativas baratas para suprir necessidades básicas deste segmento foram deixadas para trás, em face dos maciços investimentos direcionados à obras faraônicas na área da construção civil, como chamariz para entrada de grandes capitais estrangeiros e nacionais na região. Tais investimentos endividaram pesadamente o setor público, o que penalizou muito a disponibilidade de recursos endereçados às obras sociais e à própria melhoria da qualidade de vida da população campineira[67].

Os dois indicadores sociais mais expressivos de uma população são os da saúde e da educação. Ambos também foram temas centrais de medição das condições de vida de

[67] Para se ter uma idéia deste agravamento dos indicadores sócio-econômicos basta realizar uma comparação dos mesmos entre o período de 1970 e 1980. Em 1970, a cidade apresentava a 8ª melhor cobertura em rede de águas, a 9ª cobertura em rede de esgotos e a 12ª em iluminação elétrica residencial. Em 1980, estas posições eram

Campinas e da atuação da administração pública. Já podemos visualizar que juntamente com a periferização, tivemos a proliferação de doenças transmissíveis de acordo com a situação ambiental das favelas, sejam elas: a cólera, a esquistossomose e a lepstopirose. Logicamente, que estas se apresentaram de forma bastante incipiente, mas que tendem a aumentar em situações de maior vulnerabilidade social.

No concernente à oferta de leitos hospitalares, Campinas não contava com nenhum, até então, mantido pelo setor público, somente em 1980 que a situação melhorou, sendo estabelecidos 120 leitos pela administração pública, porém, o número era bastante ínfimo em relação ao adequado (Zimmermann & Semeghini, 1988:71). Por sua vez, o índice de mortalidade infantil – um dos mais requisitados pelos organismos internacionais – apresentou-se de forma muito positiva, reduzindo-se pela metade no período em questão[68].

A área da educação, também importante indicador social, não apresentou índices tão satisfatórios. As taxas de analfabetismo, por exemplo, apresentou uma pequena melhora nos anos 70, mas quase duplicou na década seguinte. A explicação deve-se ao processo de empobrecimento da população, juntamente com a chegada maciça de migrantes à cidade e à própria pioria das condições de vida das camadas de baixa renda, bem como a ausência de investimentos públicos – tanto em nível estadual como municipal – no tocante à educação básica. Enquanto para as camadas mais ricas, sobravam vagas; para os mais pobres observa-se uma agudização na ausência de escolas, salas de aula superlotadas e o atendimento de uma mínima infra-estrutura nos bairros periféricos. Tudo isso dificultado por uma rede de transporte incapaz de atender as demandas bairro-bairro, onerando o tempo e o custo dos deslocamentos. Novamente, a propagação da miséria se fazia sentir pela falta de oportunidade de ensino às pessoas de baixa renda e, pior, reproduzia o aprofundamento do círculo vicioso da pobreza existente em nosso país.

Um outro ponto a se destacar refere-se à questão do emprego. Já nos anos 70, o município se consolida com uma estrutura social complexa e diferenciada. Por um lado, temos uma classe média que se forma nas franjas da indústria crescente, caracterizada também por um expressivo número de profissionais liberais de diversas áreas, com alto poder aquisitivo e

---

respectivamente, 16ª, 20ª e 21ª. Portanto, ao longo da década a administração pública local não conseguiu manter o padrão de vida medido pelos serviços público locais (Semeghini, 1988:243).

[68] Em 1970, o município possuía a sétima menor taxa de mortalidade infantil do Estado, dentre os 32 maiores centros urbanos. Em 1980 ocupava a oitava posição, com diferença numérica muito pequena em relação ao sétimo colocado (Zimmermann & Semeghini, 1988:71).

exigente no que diz respeito ao consumo. Por outro, existem as pessoas que não foram absorvidas pelo mercado de trabalho formal e passam a inchar o número de "marginalizados" do setor informal, que se predispõem a atender as demandas da classe mais alta por salários ínfimos e péssimas condições de trabalho. Já no final dos anos 70, percebe-se uma diminuição no ritmo de geração de emprego formal, o que agrava ainda mais este quadro. Com uma população crescendo acentuadamente e a não absorção da mesma pelo mercado de trabalho formal, os principais índices sócio-econômicos tendem a se deteriorar cada vez mais.

É nítido, portanto, o processo de urbanização e de industrialização como centrais na discussão do desenvolvimento econômico de Campinas. Não temos dúvida que a forte expansão econômica pelo qual o município passou trouxe-lhe um local de destaque na economia brasileira. Porém, é também visível o irromper do empobrecimento de sua população, traduzidos por meio da expansão de vários indicadores sócio-econômicos como criminalidade, violência, favelização, periferização, marginalidade, dentre outros. A tudo isso, soma-se um poder público ineficaz que não consegue atender as mínimas demandas sociais, apresentando total ineficiência na alocação e distribuição dos recursos públicos.

2.3 – Do crescimento à estagnação econômica: como ficam os pobres?

A região de Campinas liderou o crescimento econômico do interior paulista em quase toda sua história, sendo os anos 70 o apogeu de sua ascensão. O arrefecimento da indústria e a forte modernização agrícola garantiram-lhe destaque enquanto pólo regional. Nos anos 80, apesar da forte crise econômica que o país passava, o município ainda conseguiu manter sua proeminência, apresentando índices superiores aos da própria capital paulista.

Na contramão da estagnação que se instalara no país na área industrial, a cidade se destoa e surpreende com o grande número de indústrias que foram instaladas na região[69]. Desde os anos 70, ocorre um direcionamento dos investimentos para a área de alta tecnologia (informática, microeletrônica, telecomunicações), aproveitando-se dentre outros fatores da presença da mão-de-obra e infra-estrutura deliberadas pelas universidades Unicamp e Puccamp. No que tange o *boom* do crescimento industrial do interior de São Paulo, perfazendo um total de 41,4% da produção industrial paulista, Campinas se destaca com 2,5% durante a

década de oitenta. Com a abertura econômica e o processo de inflexão da indústria, traduzido por elevados índices de desemprego, o município manteve 2,5% da produção industrial em 1989 e saltou para 3,3% em 1998 contra 2,9% do país no mesmo período (Brandão & Cano, 2000:108). Percebe-se que mesmo o país passando por um processo de instabilidade econômica e política e por períodos de forte recessão nas décadas de 80 e 90, a região assistiu a um expressivo desenvolvimento industrial. Entre 1985 e 1999, o número de estabelecimentos industriais saltou de 4.030 para 12.512, representando um crescimento de 300%. Campinas com 4.701 estabelecimentos lidera o ranking nacional, com 37,6% das unidades industriais (Pereira, 2003:56).

Mesmo apresentando um crescimento inferior em relação ao período anterior, Campinas conseguiu se manter na década de oitenra dentre as regiões do país com maior dinamismo industrial. Com isso, a participação local no total da produção estadual, tanto na indústria como na agricultura e nos serviços, continuou a ampliar-se. Para se ter uma idéia, mesmo demonstrando índices bastante baixos, a agricultura também teve sua importância relativa no contexto produtivo da região. Isto devido à própria diversificação da produção – além de importante produtora de milho, algodão e café, passou a deter uma expressiva quantidade de fruticultura e floricultura. A performance do setor, então, apresentou-se ampliada e diversificada, a partir de um forte processo de modernização agrícola e uma significativa quantidade de produtos direcionados à exportação, características marcantes desta época. Na verdade, é o entorno de Campinas que concentra um maior desenvolvimento do setor agrícola, totalizando 26% do total do Estado (Pereira, 2003:60).

Nas três últimas décadas, portanto, ocorre um espraiamento das regiões urbanizadas. Apesar de Campinas apresentar uma base essencialmente urbana e industrial, a participação da agricultura nas décadas de oitenta e noventa permaneceu a mesma, 14,9% e 14,7%, respectivamente (Davanzo, 1992:26). É nítido o impacto do setor agropecuário sobre o meio urbano, gerando através do aumento das exportações e do *agrobusinees* um elevado nível de emprego rural e industrial, somente afetado pela modernização agrícola, que não permitiu uma maior oferta de emprego. O setor de serviços também foi atingido de forma positiva, pois a

[69] Entre 1980 e 1985, quase um terço da área ocupada por novas indústrias do interior situavam-se na região de Campinas. Em 1985, a Região congregava 15,7% dos estabelecimentos industriais do Estado, 14,8% do pessoal ocupado, 15,2% do Valor de Produção e 15,8% do Valor de Transformação Industrial (Januzzi & Souza, 1997).

atividade agropecuária moderna multiplicou as transações com o setor terciário, de serviços financeiros, até de infra-estrutura de comercialização, transporte e armazenagem.

No mesmo ritmo do industrial, o setor de serviços conseguiu atingir um dinamismo único e distinto, chegando a 42,8% da PEA em 1980[70]. Isto se deu devido a uma série de fatores que permitiram tal desenvolvimento, conforme afirma Bessa, Junior & Porto (2001):

> O setor de serviços ampliou-se de forma significativa nas décadas de setenta e oitenta, dada a evolução de seus condicionantes: diversificação e modernização da agricultura, desconcentração industrial em direção ao interior (especialmente nos anos 70), e a intensificação do processo de urbanização. Esta evolução de seus condicionantes exige a expansão e diversificação do setor de serviços, o qual cresceu de maneira acelerada nos anos 70 e mesmo nos anos 80, até atingir uma participação de 44% do produto real do município de Campinas em 1995 (Bessa, Junior & Porto, 2001:131).

Todas estas condicionantes levaram a formação de um perfil de consumidor exigente e ávido por serviços sociais e pessoais, estimulado pelo crescimento do emprego no setor[71]. Observa-se, portanto, uma significativa expansão nos serviços distributivos, produtivos e sociais (relacionados à saúde e à educação), bem como o surgimento de profissões mais específicas, com enfoque no setor financeiro, o que redundou num aumento da renda do trabalhador e devido ao pagamento de altos salários. Além disso, graças à modernização é criado um setor de apoio às empresas de vários segmentos, caracterizado como "quaternário", com enfoque em serviços como consultoria, engenharia, informática, publicidade, etc.

Concomitantemente a este processo, tem-se um aumento da População Economicamente Ativa (PEA) entre 1970 e 1980, destacando os setores de atividades sociais (170%), prestação de serviços (130%) e transportes e comunicações (71%) (Gonçalves & Semeghini, 2000:43). Sabe-se que ocorreu uma redução na PEA relacionada aos serviços domésticos e de ambulante. Infelizmente, não existem dados suficientes para cobrir toda a amplitude do emprego no setor de serviços.

Deste modo, entre 1985 e 1999, o número de estabelecimentos comerciais na região saltou de 9.710 para 37.811. A maior parte (33.628) é de estabelecimentos do comércio varejista e 4.183 do comércio atacadista. Estes dados são visíveis quando olhamos para

[70] Assim, em 1980, a Região de Campinas já exibia um peso relativo da PEA industrial que era o mais elevado do interior do Estado e mesmo pouco inferior do que aquele verificado para a metrópole (Davanzo, 1992:24).

Campinas e enxergamos um alastramento de lojas, de instituições de ensino e de pesquisas científicas, de oferta de serviços profissionais e de serviços voltados para as empresas. Este setor ganha força e atinge todas as camadas sociais, principalmente as classes média e alta. Impulso este demonstrado pelo direcionamento dos investimentos na região, que apresenta uma inversão de tendência na própria década de noventa. No período entre 1995/98, as intenções de investimentos concentravam-se no setor industrial com 69% de volume de recursos, 31% nos setores de comércio e de serviços. Já em 2000, os setores de comércio e de serviços passaram a concentrarem 67% do volume de recursos contra 23% da indústria (Brandão & Cano, 2000: 114).

O processo de transformação nos setores econômicos da sociedade campineira foi acompanhado de mudanças no mercado de trabalho. Desde os anos 70, quando experimentamos um contexto de interiorização da indústria paulista, ocorre, simultaneamente, uma forte atração dos migrantes que chegam ao município esperançosos por ocuparem postos de trabalho na indústria que se encontra em intenso desenvolvimento. Porém, a situação é outra, pois, a maior parte dos migrantes não estão qualificados para exercer as funções que as empresas exigem, e forma-se, assim, um exército industrial de reserva de mão-de-obra, disponível para trabalhar em outras áreas não-industriais. Conforme já visto anteriormente, esta mão-de-obra se sente excluída e sem muitas escolhas de trabalho, sujeitando-se a qualquer tipo de serviço. Com a rápida e desorganizada urbanização, resta-lhes ocupar as regiões mais distantes e esquecidas da cidade, fenômeno este externalizado pela propagação de favelas e de loteamentos sem nenhuma infra-estrutura[72].

Quem consegue se inserir no mercado de trabalho atinge uma posição bem superior aos demais. Para se ter uma idéia, na década de setenta, a População Economicamente Ativa seguiu o ritmo da taxa populacional, de 7,8%, alcançando seu ápice no período do "Milagre Econômico". Nos anos 80, cerca de três quartos da população ocupada trabalhava em empresas de pequeno e médio portes, apresentando produtividade e salários superiores aos próprio Estado, conforme afirma Semeghini (1988):

---

[71] Em Campinas, os novos empregos gerados nos serviços na década de oitenta foram cerca de 265 mil, aproximadamente 45% do acréscimo do emprego urbano no período de 70/80 (Gonçalves & Semeghini, 2000:45).

[72] Entre 1978/1979, Campinas atingiu o montante de oitenta núcleos de favelas, representando cerca de 60 mil favelados (Ferrara, 1985:4 *apud* Possan, 1986:62).

> Uma especificidade importante do parque industrial de Campinas é sua diversificação, característica antiga mas que foi reforçada na expansão recente, em que pese o crescimento mais intenso do segmento metal-mecâncico. Nesse sentido, a estrutura industrial do município (e seu entorno) assemelha-se à da Grande São Paulo, ao contrário do que ocorre com os pólos industriais das outras regiões do interior, especializados em determinados ramos e setores (Semeghini, 1988:220).

O setor de serviços também desponta, entre 1970 e 1980, como um grande absorvedor de mão-de-obra, empregando cerca de 21,8 mil funcionários num montante de 3,3 mil estabelecimentos comerciais do segmento varejista[73]. Percebe-se, no entanto, que muda o perfil do gênero de comércio, sendo que determinados segmentos perdem o mercado (vestuário, alimentos, tabacaria) e outros ganham representatividade (supermercados, lojas de departamento, materiais de construção, comércio especializado), situação esta que expressa uma alteração no modo de vida da população advinda de um crescimento populacional e caracteristicamente urbano. O consumidor se torna mais exigente e uma significativa parcela passa a ocupar postos de trabalho mais elevado e com altos salários, portanto, mais afortunados e pré-dispostos a gastarem mais (Semeghini, 1988:223).

Concomitantemente a esta situação, chega à Campinas trabalhadores das mais variadas funções e localidades, em busca tanto de trabalho não-qualificado quanto qualificado, migrantes perdidos entre as promessas de se empregarem nas indústrias e as incertezas de se instalarem no mercado de trabalho local. Criou-se em Campinas uma estrutura complexa e diferenciada, marcada pelo dinamismo da indústria e pela exclusão de uma parcela expressiva de trabalhadores que nem sequer tem a oportunidade de se incluírem em seu ciclo de desenvolvimento. Sociedade esta marcada pela instalação de altos centros tecnológicos e amplas desigualdades sociais não resolvidas. De um lado, observa-se uma mão-de-obra qualificada incorporada ao mercado de trabalho, perfazendo uma classe média de profissionais liberais e da indústria das mais variadas especializações, com altos níveis salariais. De outro, a incorporação ao mercado de trabalho se dá de forma informal e precária, a partir de um significativo número de pessoas com funções de baixa qualificação profissional e recebendo salários ínfimos, incorporados em péssimas condições de trabalho.

[73] Em 1980, o comércio atacadista empregava 5.714 pessoas em 626 estabelecimentos, contra 3.257 pessoas em 248 estabelecimentos no ano de 1970. Apesar do setor de comércio não apresentar dados suficientes, os Censos revelam que na década de setenta, o emprego cresceu a taxa excepcional de 14,9% neste segmento (Semeghini, 1988:224).

Logicamente, esta dinâmica do mercado de trabalho não favoreceu todos da mesma maneira, sendo que já no início dos anos 80, havia um significativo montante de mão-de-obra que não estava sendo absorvido e, com isso, cresce, desde então, a favelização, a marginalidade, o trabalho infantil, e várias outras mazelas sociais. Para aqueles que são incorporados ao mercado de trabalho em funções de baixa qualificação, também o salário não proporciona mínimas condições de sobrevivência. O Censo Demográfico de 1980, demonstra muito bem esta situação quando aponta para Campinas, 38,1% da PEA não possuíam rendimentos e 28,9% ganhavam entre 0 e 2 salários-mínimos, sendo que apenas 12,5% ganhavam mais de 5 salários-mínimos (Semeghini, 1988:232). Embora Campinas apresentasse índices superiores aos da capital e do Estado, o cenário social já era extremamente preocupante. Possuíamos, de acordo com os dados, mais de cem mil famílias vivendo abaixo da linha da pobreza em 1980, número este agravado pela recessão econômica que se pronunciou no período.

> Assim, se por um lado emergiu do crescimento econômico recente um tecido urbano mais complexo, e um amplo segmento social cujos padrões de vida podem ser comparados aos das sociedades desenvolvidas, por outro lado consolidou-se na cidade também um vasto contingente de população pobre, com crescentes problemas de emprego e salários aviltados (Semeghini, 1988:233).

A década de oitenta, portanto, é marcada por um longo período de instabilidade e de incertezas no tocante ao mercado de trabalho, situação esta que se estende até os anos 90. O rápido e preponderante dinamismo do setor industrial não garantiram aos trabalhadores uma colocação, muito menos uma renda condizente com a função exercida. O que se viu, na verdade, foi uma forte deterioração e precarização do mercado de trabalho, acompanhadas de queda na renda do trabalhador e um aumento significativo da informalidade. Fora estes aspectos, a terceirização, ocorrida principalmente no setor de serviços, passou a intervir de forma negativa no mercado de trabalho, trazendo mudanças permissivas ao trabalhador, ao não cumprir minimamente as leis trabalhistas. Todas estas mudanças, não só de Campinas, mas em todo o país, associadas ao crescimento da pobreza e das desigualdades sociais, permitiram o surgimento de uma ampla gama de excluídos, desprovidos de quaisquer benefícios sociais.

O emprego industrial, dentro deste contexto, é preterido ao emprego no setor de serviços e já em meados dos anos 90, a perda da participação relativa dos empregos na indústria

contrapõe-se ao aumento de desempregados e das ocupações no comércio e serviços. Esta fato é corroborado pela reestruturação produtiva que afeta os processos produtivos ao reduzir níveis hierárquicos, ao introduzir novas tecnologias. No período entre 1990 e 1992, houve um encolhimento no número de empregos formais de 2%, devido à recessão econômica provocada pelo Plano Collor. Nos anos posteriores, as taxas se situaram mais positivas, principalmente em decorrência do aquecimento da demanda agregada propiciada pelo Plano Real. No entanto, apesar de ter expandido quase 4% em 1993, 5% em 1994, o emprego formal caiu para 2% no ano de 1995. Este quartel foi decisivo para a indústria, que apresentou uma queda de 11% entre 1990 e 1995, em contraposição ao emprego na construção civil, no comércio e nos serviços que ampliou cerca de 20% no período (Januzzi & Souza, 1997:16)[74]. Contudo, mesmo o emprego formal sendo exprimido, este se apresentou maior que o do Estado, evidenciando que mesmo num momento difícil como o vivido pelo país nos últimos anos, a região continuou a crescer.

Observando as características do mercado de trabalho que se consolida nos anos 90 em Campinas, há alguns pontos a se considerar. A indústria perpassa a década com pouco mais de um terço dos ocupados (35,6%), as atividades de serviço com pouco mais da metade (59,6%) e a agricultura absorve uma pequena parcela de 4,4% dos ocupados. As mulheres passam a ocupar intensivamente funções principalmente ligadas ao setor de serviços e nesse também é incorporada a maior parcela de crianças e de adolescentes entre 10 e 17 anos de idade (67,2%) (Montali, 1988:33). Apesar da queda do emprego formal, a força de trabalho vinculada ao mercado via carteira assinada ainda permanece alta em relação a outras regiões do mesmo porte, respectivamente, 60%. No tocante à questão salarial, existe uma enorme lacuna entre as faixas de salários, o que comprova mais uma vez a grande desigualdade social existente no município. De acordo com uma pesquisa realizada em 1999, a diferença entre as duas classes sociais extremas – A e E – chega a 2.150%. Ou seja, as famílias mais ricas de Campinas recebem mais de 21 vezes do que o grupo com menos renda[75].

[74] Durante 1990 e 1995, o emprego industrial que era até então o segmento numericamente mais volumoso, com 46% do mercado formal de acordo com o CAGED (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados) em 1990, tiveram sua participação relativa reduzida para 37,5%, sendo suplantados pelo aumento da participação dos empregos no setor de serviços de 34%, em 1990, para 39% do mercado formal, em 1995 (Januzzi & Souza, 1997:16).

[75] O estudo aponta que famílias de 4.037 residências possuem o padrão de vida A1, com uma renda mensal superior a 45 salários-mínimos (mais de R$ 6.120,00). Por outro lado, 10.711 domicílios abrigam moradores que

Tais diferenças demonstram de forma marcante a divisão de dois mundos no tocante ao universo dos trabalhadores. Um, é constituído de empresas de médio e grande portes que oferecem salários de padrão internacional, incentivos aos funcionários e ótimo ambiente profissional. O outro, é formado de sub-empregos, em atividades exploratórias e mal remuneradas, muitas vezes sem nenhum direito trabalhista e péssimas condições de trabalho. E pior, a década de noventa termina com 91 mil trabalhadores sem emprego, uma taxa de 19% da PEA, de acordo com a Associação Comercial e Industrial de Campinas. A estes trabalhadores desempregados não resta muitas oportunidades, a não ser a informalidade e a dependência dos equipamentos sociais do município, por meio de doação de cestas básicas e de programas de geração de renda às famílias pobres.

A divisão social entre ricos e pobres se acirra nos anos 80, visto que se consolida uma sociedade altamente estratificada e concentradora de renda, conforme observa Caiado (1998) de forma bastante singular:

> Mesmo com o crescimento e o dinamismo da economia, o modelo econômico capitalista praticado na região de Campinas é extremamente concentrador tanto na renda quanto de população, e principalmente excludente, gerando um contingente de trabalhadores subempregados, mal remunerados, inseridos em formas de organização de produção intensiva e em trabalhos de baixa capacidade de acumulação e produtividade. Assim a expansão urbana se apóia numa sociedade com uma distribuição de renda bastante desigual, tendo como resultado a concentração de renda e população nas grandes cidades, surgindo uma estrutura social urbana fragmentada e segregada espacialmente, com a generalização das periferias urbanas, principalmente nos grandes centros urbanos (Caiado, 1998 *apud* Cunha & Oliveira, 2000: 354).

A partir do tipo de estrutura que se solidifica no município, ocorre uma série de transformações em sua composição populacional. Uma delas refere-se ao tipo de atração que Campinas dispensava sobre os outros municípios, até então considerado município-sede, perde força ao longo dos anos 80, ganhando espaço um intenso fluxo emigratório[76]. Esse fenômeno tem a ver com a queda nas condições de vida da população já prenunciada desde os anos 70. O empobrecimento da população, a falta de perspectiva de conseguir emprego, a queda na renda do trabalhador e o redirecionamento da população de mais baixa renda para as áreas

---

ganham até dois salários-mínimos por mês (R$ 272,00). (Pesquisa realizada pela Target Pesquisas e Serviços de Marketing Ltda *apud* Correio Popular, 15/08/1999).

[76] O volume emigratório desencadeado a partir do município de Campinas passou de 36.825 migrantes no período de 1970-1980 para 48.559 entre 1981-1991 em direção, principalmente, aos municípios limítrofes, que receberam com maior intensidade esse "repasse" populacional do município-sede (Baeninger, 2000: 341).

periféricas, todavia, exprimem a face mais perversa de uma cidade considerada um dos importantes pólo de atratividade populacional do interior de São Paulo[77]. Como reflexo do resultado da dinâmica emigratória, temos uma queda na taxa líquida de migração, reduzindo para menos da metade – de 294 mil nos anos 70 para 121 mil no próximo decênio – e na taxa de crescimento populacional, ao qual apresentou queda de 35% – de 2,9% para 2,1% nas respectivas décadas.

Esta transferência e a própria busca pelos municípios do entorno de Campinas se prolonga e se fortalece na década de noventa. Muda-se, também, o perfil do migrante que chega à cidade, mais qualificado e predisposto a trabalhar em setores estratégicos do mercado de trabalho contemporâneo: empregos na indústria leve, setor de serviços e empresas de apoio tecnológico. Nesse processo há também muito desencanto do migrante. A cidade se tornou inóspita em vários aspectos. Um deles é que, de cidade modelo na década de setenta, Campinas sofreu um violento processo de deterioração geral da condição de vida da população e do atendimento das demandas sociais de seus moradores, ao qual o poder público não consegue subsidiar minimamente, pois os investimentos apresentam-se cada vez mais pífios. Se antes havia até um certo marketing dirigido para a atração dos migrantes, já que o aumento da população era sinônimo de prosperidade econômica, a própria precariedade da infra-estrutura social e urbana passou a inibir a chegada de novos fluxos migratórios, conforme relata Baeninger (1997): *"Foi a partir dos anos 80 que o migrante comum passou a ser visto como um problema, ao passo que o profissional qualificado continuou a ser bem recebido"*. (Correio Popular, 14/07/1997).

As décadas de oitenta e de noventa são marcadas não somente em Campinas, mas em todo o país, como um período de redemocratização política não acompanhado por avanços na área social. Apesar de ter havido um refluxo da cidade para o campo, e os índices de crescimento que explodiram nos anos 60 e 70, reduzirem-se de forma significativa, nem por isso observamos alterações drásticas em nossa estrutura social. A crise da dívida externa, o avanço inflacionário e os primeiros sinais de fortes índices de desemprego fizeram da década de oitenta um período crítico em relação às questões sociais, situação esta que vai refletir em

[77] Para se ter uma idéia, na década de oitenta, 45,3% da população saíram de Campinas para o entorno; 45,4% se deslocaram no entorno metropolitano e; apenas, 9,3% do entorno para a sede. Ou seja, houve um aumento no processo da emigração desencadeada a partir da sede metropolitana em direção aos municípios do entorno (Beninger, 2000: 342).

Campinas e região. A cidade vive a efervescência dos movimentos sociais que estouram no país. As reivindicações iniciam-se com pequenos grupos em bairros, escolas, centros comunitários, marcadas por práticas bastante singulares e de revalorização de questões pertencentes ao cotidiano dos moradores, ou seja, eram propostas mínimas de intervenções por água, esgoto, transporte coletivo, creche, que se transformaram, posteriormente, em lutas de grande amplitude, como foram os casos do "Movimento do Custo de Vida" e da "Assembléia do Povo", já citada anteriormente.

O "Movimento do Custo de Vida" foi lançado em Campinas em 1978, no Jardim Conceição, como resultado do "Movimento Contra Carestia", iniciado em 1972, nas periferias de São Paulo. Ambos movimentos surgem em um período de grande repressão, mas conseguem se firmar em torno dos problemas da comunidade – falta de escola, creche, saneamento básico, etc – ao mesmo tempo que questionam a situação sócio-econômica do nosso país. Em Campinas, se configura em um dos principais canais de abertura junto aos sindicatos, mobilizando fundos para as greves dos trabalhadores de diversas categorias. No que se refere à "Assembléia do Povo", apresenta-se de maneira diferenciada, articulada junto aos bairros de Campinas, suas reivindicações ocorre, em 1977, nas Vilas Planejadas, organizadas pelo "Conselho Pastoral Inter-Vilas". Nesse sentido, unem-se todas as regiões mais precárias – bairros, favelas e loteamentos clandestinos – e numa ação conjunta passam a lutar por melhoria no provimento de demandas da comunidade, sejam elas: transporte, luz, asfalto, esgoto, saúde, educação, etc. A partir da consolidação da "Assembléia do Povo", nasce a reivindicação dos favelados pela concessão do direito real do uso da terra habitada, o que teve repercussão nacional e contribuiu para a articulação dos diversos movimentos de favelados do país.

Com a desconcentração industrial no sentido capital-interior e a queda do nível de crescimento populacional, os gestores públicos imaginavam que os problemas sociais tenderiam a se reduzirem, porém isto não aconteceu. O que vimos nos anos 80, foi o irromper de uma série de demandas sociais de extrema relevância, sucumbidas pelo poder público. O crescimento do desemprego, o alastramento do narcotráfico, o descobrimento e a proliferação da AIDS, além do retorno de doenças até então consideradas erradicadas; denigre a imagem de uma cidade considerada décadas atrás com boa qualidade de vida. Com a administração pública fragilizada em seu poder de atuação houve forte deterioração das condições de vida da

população campineira, e a situação da área habitacional é um dos melhores indicadores para mensurá-la.

O número de domicílios particulares recenseados pelo IBGE no Censo 1991 passou de 154.464 para 223.828 em 1991, crescendo a uma taxa de 3,43% ao ano. Já o número de domicílios ocupados em favela passou de 7.107 em 1980 para 14.270 em 1991, com uma taxa de crescimento de 6,53% a.a.. A população favelada passou de 36.155 pessoas para 67.608 pessoas entre 1980 e 1991, apresentando uma taxa de crescimento de 5,84 a.a. contra uma taxa de 2,22% a.a. para a população total. Em 1983, a relação população/município/população favelada (Vide Quadro II) indicou um déficit aproximado de 49.650 habitações, o equivalente a 255.000 pessoas carentes (Campinas – Plano Diretor/1995 – Prefeitura Municipal de Campinas). Estes dados demonstram o quão ineficiente se encontra o poder público com relação à oferta de casas populares e de atenção à população de baixa renda.

Quadro 2

Relação população/município/população favelada

Ano	População Município	População Favelada	% Pop. Favelada s/Popul.Munic.
1971	375.864	2.931	0,78
1981	664.356	44.777	6,74
1985	885.143	60.000	6,77

Fonte: SEPLAN – Prefeitura Municipal de Campinas – 1988.

A política habitacional implementada não somente em Campinas, mas como modelo de atuação do governo federal, além de não ter sido capaz de atender o déficit habitacional das grandes cidades, também privou desse direito as classes com rendimentos em patamares abaixo de três salários mínimos, revelando assim o seu caráter excludente (Caiado, 1999:148). Tal questão perpassou as décadas de oitenta e de noventa sem nenhuma resolução efetiva e, pior, se acentuou de forma crescente em todo o período. De acordo com o relatório *Habitação e Desenvolvimento Humano*, elaborado pelo Fundação Seade, com o fito de subsidiar as discussões do seminário "São Paulo Século 21", a região apresentava um déficit habitacional de aproximadamente 30 mil moradias em 2000, número esse um pouco inferior ao apresentado

no início dos anos 80, mas cuja proporção nem por isso deixa de ser menos alarmante e preocupante.

A separação entre as diversas áreas da cidade por segmentos traduz, mais uma vez, a circunscrição entre ricos e pobres com fronteiras bem definidas, configurando um município segmentado entre cidadãos e não-cidadãos. A ocupação da região oeste ganha força a partir dos anos 70. Já as regiões Noroeste e Sudoeste apresentaram taxa média de crescimento de 3% entre 1991 e 2000[78] – áreas estas marcadas pela periferização, habitações irregulares, favelização e ausência quase total de equipamentos sociais mínimos de atendimento à população mais pobre (Caiado, 1999:150).

Desde os anos 70, a favelização tornou-se um problema central e contínuo, de difícil resolução. O que percebemos no decorrer destes trinta anos, foi um crescimento vertiginoso de aglomerados sub-normais – nome técnico dado pelo IBGE. Como mostra a Pesquisa de Condições de Vida (PCV-1994), a parcela de famílias morando nestas condições aumentou de 2,6% para 3,7%, entre 1994 e 1998. No mesmo período, aumentou de forma significativa a parcela de famílias residindo em cortiços (de 0,9% para 2,4%) e em casas construídas nos fundos de outras (de 20,7% para 24,5%). De acordo com os dados compilados da Prefeitura Municipal de Campinas, a população favelada no município teria passado de 63 mil para mais de 88 mil entre os anos de 1991 e 1996, apontando um crescimento de quase 7% ao ano, taxa sensivelmente superior aos 1,4% correspondentes ao crescimento populacional do conjunto do município no mesmo período (Januzzi & Moretti, 2002:287).

Com efeito, não apenas o problema habitacional se fortaleceu, mas outras questões não resolvidas ganharam força nas décadas de oitenta e de noventa, como a saúde e a educação. No tocante à saúde, é interessante identificarmos o conceito para entendermos o tipo de atendimento fornecido à população:

> Saúde não é uma decorrência da prática da medicina. Nesse sentido a quantidade de médicos, de enfermeiros, de medicamentos, de leitos hospitalares, não determinam o nível de saúde de uma população. A saúde depende de como as pessoas se alimentam, como moram, em que condições trabalham, como se vestem, como se divertem. A saúde é colocada como uma decorrência direta do nível de renda (Mello, 1983 *apud* Carmo, 1995:68).

[78] Em contraposição, as regiões que concentram a parte mais expressiva da classe média e média-alta de Campinas, apresentaram taxas de crescimento inferiores a 1% (Januzzi & Moretti, 2002:285).

Embora o autor tenha simplificado e focalizado a sua definição na interelação saúde e nível de renda, nós sabemos que existem outros fatores que influenciam na saúde da população como, por exemplo, o "medo urbano", os aspectos psicossomáticos, a qualidade de vida, a disponibilidade de equipamentos sociais condizentes com as demandas sociais do município, etc. Logicamente, a saúde não depende exclusivamente da prática da medicina. As pessoas que moram em bolsões de miséria e áreas altamente insalubres, como é o caso das regiões periféricas, e, principalmente, das favelas, estão expostas a uma série de doenças, como a cólera, a esquistossomose e a lepstopirose. Com isso, doenças consideradas erradicadas, voltam à tona em situações de risco social, como a febre amarela, paralisia infantil, etc. Na medida em que não melhoram as condições de habitação, aumentam-se os riscos de que tais doenças se propaguem.

Além dos aspectos relacionados à morbidade, temos que levar em conta as taxas de mortalidade infantil como um dos indicadores mais importantes para aferição das condições de vida de uma população. E nesse ponto Campinas apresenta índices positivos desde a década de setenta, pois os mesmos demonstram queda acentuada ano após ano. A administração Magalhães Teixeira (1983-1988) foi muito efetiva e atuante na área da saúde, com medidas de criação de administrações regionais, descentralizando a estrutura administrativa e ampliando a rede pública de saúde. Foram instalados 12 novos postos e centros de saúde, ampliando a rede de atendimento básico para 36 unidades. Todos estes esforços resultaram, dentre outras melhorias, na queda da taxa de mortalidade infantil no município, passando de 71 por 1.000 nascidos vivos em 1975 para 35,6 em 1980, 22,57 em 1990 e 17,7 em 1995. Ou seja, uma queda de mais de quatro vezes em vinte anos (Zimmermam & Semeghini, 1988:73). .

Porém, Campinas não passou incólume pela crise da saúde pública deflagrada em todo o país. Em meados dos anos 80, a cidade possuía 26 hospitais e apenas um público: o Hospital das Clínicas da Unicamp. Esta ausência de atendimento público à população, principalmente a de baixa renda, permitiu que a assistência privada tomasse conta quase integralmente da saúde e do atendimento às pessoas, ao elevar o número de empresas conveniadas com instituições de medicina de 72 em 1980 para 346 em 1985[79]. Na esteira da crise do setor surgiram também

[79] A evolução da oferta de leitos hospitalares, portanto, fez-se de intensa privatização dos serviços médicos, cujo o ritmo acelerou intensamente entre 1980 e 1984. Em que pese o avanço da privatização da assistência médica nos anos 70, no quadriênio 1980-1984 o setor público manteve o mesmo número de leitos oferecidos em 1980, enquanto os leitos das entidades filantrópicas reduziram em 20% e os leitos das entidades com fins lucrativos expandiu-se em 23% (Zimmermam & Semeghini, 1988: 72).

novas instituições de assistência à saúde. Em julho de 1981, foi criado o Centro de Educação Especial Síndrome de Down, dedicado a atender os pacientes e suas respectivas famílias. Na mesma época, nasceram a Casa de Repouso Bom Pastor, com atendimentos oncológicos em regime de abrigo, e a Sociedade Campineira de Atendimento ao Deficiente Visual (Pró-Visão), criada em 1982 para prestar assistência às crianças pobres portadoras de deficiência visual.

A saída encontrada pelo Governo Federal como tentativa de solucionar a grave crise não somente da saúde pública, mas dos serviços públicos de maneira geral, foi a descentralização dos mesmos, prevista na Constituição Federal de 1988. Na prática, o que ocorreu foi a transferência da gestão dos governos federal e estadual para os municípios e estes últimos, a partir de então passaram a se responsabilizar pela distribuição e manutenção dos recursos públicos. No caso da saúde, foi instituído o Sistema Único de Saúde (SUS) como órgão que realizaria a transferência da verba para os municípios. Este novo sistema representou uma queda considerável no atendimento à população. O volume de recursos aplicados pelo governo de São Paulo, entre 1990 e 1996, declinou de R$ 3,6 bilhões para R$ 1,6 bilhão. A proporção de gastos do governo estadual com a Saúde, em comparação com o orçamento integral, sofreu uma queda de 10,99% em 1990 para 5,25% em 1996, considerando os valores executados (Martins, 1998:128).

Com isso, a municipalização dos serviços da saúde levou os municípios a uma situação sofrível, não tendo muita alternativa à esta circunstância. Os recursos repassados via SUS demonstraram-se altamente insuficientes e inócuos. Em Campinas, houve uma queda expressiva na qualidade dos serviços prestados à população. Um exemplo eloquente disso foi a cobertura do programa de vacinação que caiu de 94,4% para 70,6% entre 1992 e 1996 (Martins, 1998:129). Deste modo, fica bem clara a situação dúbia vivenciada pelo município. Se por um lado, os índices demonstram uma redução pronunciada na taxa de mortalidade infantil, ao colocar a cidade numa posição privilegiada frente aos organismos nacionais e internacionais[80]. De outro, o poder público local revela-se incapaz de subsidiar e proteger os setores estratégicos e imprescindíveis de prestação de saúde pública. Ao incluir a saúde na política nacional de descentralização implementada em fins dos anos 80, tal movimento acabou redundando na privatização crescente da assistência médica, o que patenteou a

ausência de compromisso de governos com as demandas sociais mais essenciais das camadas de baixa renda da população campineira.

Situação semelhante foi verificada na área da educação. Até a década de setenta Campinas apresentou taxas de alfabetização invejáveis[81]. Este cenário apresenta uma certa reversão em 1980, com dados bastante discrepantes em relação à década anterior. O número absoluto de analfabetos, para se ter uma idéia, cresceu 64%, o equivalente a 52.920 pessoas. Com o aumento expressivo do empobrecimento da população e da piora nas condições básicas de infra-estrutura, além da incapacidade do setor público em acompanhar estas transformações sócio-econômicas, a situação tendeu a se agravar.

> O aumento e espalhamento da população de baixa renda provocou excepcional desequilíbrio na rede física escolar. Enquanto nos bairros tradicionais de classe média ou média alta as escolas públicas já existentes passaram a apresentar certa capacidade ociosa, nas novas concentrações de moradias mais modestas havia ausência de escolas públicas ou sobre-ocupações de salas (Zimmermann & Semeghini, 1988: 70).

Este movimento é exacerbado pela própria ação do governo estadual ao disponibilizar parcela mínima de recursos para atendimento das vagas escolares e deixar a cargo do município o enfrentamento e preenchimento da maior quantia de vagas[82]. Entre 1980 e 1987, por exemplo, enquanto a oferta de vagas escolares cresceu 35,5%, a população urbana aumentou em 49,4%. Deste modo, podemos concluir que mantendo o ritmo de crescimento populacional, as vagas estarão sempre aquém da demanda por escolas, e estes números somente seriam revertidos a partir de amplos e duradouros investimentos na rede básica de ensino. Infelizmente, não foi o que ocorreu na década de noventa. Ao contrário, devido à queda do poder aquisitivo da classe média, observamos uma transferência maciça dos alunos de rede privada para o ensino público, sobretudo o municipal, o que inflou ainda mais a rede municipal.

Entre 1991 e 1996 o número de crianças matriculadas nas escolas infantis (creche e pré-escola) de Campinas aumentou de 16.152 para 19.548 na rede municipal, e caiu de 6.826 para

---

[80] Em 1997 a taxa de mortalidade infantil permanecia uma das mais baixas do país: 19 óbitos de crianças menores de um ano de idade em cada mil nascidos vivos (Jornal Correio Popular, 14 de julho de 1997).

[81] Em 1970, apenas a Capital e cinco das cidades dentre as 32 sedes ou sub-sedes regionais ostentavam taxas de analfabetismo menores ou iguais a Campinas. Em 1980, além da metrópole, outras 9 cidades já possuíam taxas menores do que Campinas (Zimmermann & Semeghini, 1988:70).

[82] A participação do poder público local na oferta de vagas em Campinas cresceu de 9,7% em 1980 para 15,6% em 1983, cerca de 60% (Zimmermann & Semeghini, 1988:70).

5.019 na rede particular. Na área do ensino fundamental, o número de alunos matriculados na rede municipal evoluiu, entre 1991 e 1996, de 21.271 para 26.070. Na rede estadual houve um decréscimo de 106.000 para 102.889. Na rede particular a queda foi ainda maior, de 28.366 para 24.329 alunos matriculados (Martins, 1998:129). Para atender a demanda por vagas no primeiro grau na escola pública, de acordo com projeções, deveriam ser criadas entre 1990 e 2005, cinquenta mil novas unidades escolares da rede pública e 44 mil novas vagas para o segundo grau, o que na realidade são números não condizentes com o cenário atual do município.

Um dos indicadores de melhoria de condições de vida da população diz respeito à educação infantil e ao atendimento pré-escolar – população de 4 a 6 anos de idade –, se posicionando estagnada em 58% desde 1996, de acordo com dados do IBGE (2000). Este índice demonstra uma lacuna no atendimento dessa faixa etária mais necessitada de um local apropriado para permanecer, enquanto os pais estão trabalhando. O poder público deveria assumir a faixa etária entre 0 e 6 anos de idade por meio da construção de creches ou de escolas infantis. Porém, os recursos são pouco direcionados para esta área e o atendimento é parcial e muito distante da meta desejável, que seria a universalização do atendimento.

O acesso ao ensino fundamental – na idade entre 7 e 14 anos – está quase universalizado na região de Campinas, indicando 99% de escolarização líquida em 2000. Estes números seguem a tendência geral verificada em todo o país desde 1998, com a implantação do Fundef, cujo objetivo central desde o início foi a universalização do ensino básico público. Com a tendência à municipalização, bastante presente na década de noventa, observa-se que a rede estadual mantém mais de 60% das matrículas do ensino fundamental em Campinas. Deste modo, sabemos que o atendimento está sendo realizado. O grande desafio, entretanto, é a manutenção da criança na escola e a melhoria da qualidade de ensino oferecido.

No tocante ao ensino médio, o cenário de Campinas é mais favorável que o resto do país, com a maior parcela da faixa etária de 15 a 17 anos estudando sem apresentar grandes disparidades entre idade e série de ensino. De cada dez jovens, oito estão na escola, embora ainda três deles, com atraso escolar, tentam concluir o Ensino Fundamental (Castro & Lonzar, 2002:248)[83]. A divisão entre escola estadual e particular chegaram a 80% e 20%, respectivamente, no período de 1996 e 2001, acompanhando a tendência nacional. Tal

fenômeno expressa a preocupação dos jovens em se profissionalizarem ante as novas exigências do atual mercado de trabalho, que, por sua vez, apresenta-se cada vez mais restrito e exigente com relação ao Ensino Médio com qualidade.

Estes dados sugerem um quadro bastante favorável para o ensino público fundamental de Campinas. O atendimento está sendo realizado de forma quase universal, tanto para o Ensino Fundamental quanto para o Ensino Médio. A infra-estrutura, a qualidade do nível dos docentes e o próprio índice de aprovação é que precisam ser melhor avaliados nas regiões menos favorecidas, onde o atendimento, apesar de prestado, carece de forma menos precárias de qualidade[84]. Ou seja, a região de Campinas exibe ótimos indicadores em relação à situação média do País ou mesmo do estado de São Paulo. Mas os desafios são grandes se considerarmos as peculiaridades de cada área e bairro, tanto mais se levarmos em conta as exigências da nova sociedade de conhecimento e as características do desenvolvimento sócio-econômico e tecnológico do município.

Um dos grandes desafios é de zerar o analfabetismo, pois a cidade ainda concentra 40% de analfabetos da RMC, o equivalente a 2.320 crianças e jovens. Trata-se de pessoas que serão excluídas como cidadãs, caso não sejam tomadas medidas drásticas de combate ao analfabetismo. O atendimento às crianças de 4 a 6 anos de idade requer necessita de urgente universalização, pois atualmente engloba 70% de atendimento.

> (...) Há consenso quanto à necessidade de atendimento pré-escolar como política pública imprescindível ao desenvolvimento emocional e cognitivo da criança, além de requisito indispensável para promover a melhoria das condições de vida das mães trabalhadoras, que precisam de um atendimento seguro para seus filhos (...) (Castro & Lonza, 2002: 279).

Estima-se que cerca de 14.000 crianças em idade pré-escolar estão fora das escolas e creches. No que se refere ao ensino fundamental, o desafio maior é a melhoria da qualidade do ensino. A região se ressente de investimentos maciços na carreira docente, na formação continuada dos professores e em melhores condições de trabalho em sala de aula. Padece também de uma infra-estrutura básica urgente que englobe uma maior oferta de bibliotecas,

---

[83] Em nível nacional, para cada três jovens de 15 a 17 anos matriculados no Ensino Médio, temos cinco jovens no Ensino Fundamental (Castro & Lonza, 2002: 249).

[84] As escolas municipais da Região Metropolitana de Campinas apresentam a menor média de aprovação, se comparadas às escolas estaduais e particulares. Em Campinas, a média das municipais é ainda menor. As escolas estaduais variam a média de aprovação entre 86% e 96%, enquanto nas escolas municipais a variação destes índices giram em torno de 69% a 100% (Castro & Lonza, 2002:269).

quadra de esportes, laboratórios de Ciências e de Informática, dentre outros serviços de atendimento. Além do mais, há que se equiparar e ampliar a rede de atendimento ao Ensino Supletivo e à Educação de Jovens e Adultos, sucateados na década de noventa. Apenas para se ter uma idéia disso, o ensino supletivo precisa crescer dez vezes em Campinas para atender a uma demanda potencial de 200 mil pessoas sem formação fundamental completa e outras 100 mil sem formação média completa. Hoje a cidade atende 28 mil alunos, em cursos de nível fundamental e médio (Castro & Lonza, 2002: 279).

Uma cidade cheia de contradições, podemos afirmar que estamos longe de solucionarmos totalmente tantas diferenças. A cobertura da rede de água e esgoto, por exemplo, difere muito de bairro para bairro, e as áreas sudoeste e oeste apresentam os índices mais baixos de domicílios com este tipo de serviço. É comum, em bairros da periferia, o lançamento de dejetos sólidos em valas a céu aberto, em rios e córregos, o que coloca em risco a saúde pública e ambiental. Quanto à coleta de lixo, realizada de maneira homogênea, diverge na frequência do serviço, sendo comum os casos de coleta três dias por semanas nos bairros mais distantes das áreas centrais. O sistema de transporte coletivo constitui também um dos maiores problemas enfrentados cotidianamente pela população campineira. A falta de racionalização nos itinerários, o longo tempo de viagem, o longo tempo de espera, a superlotação nos veículos, o alto preço da tarifa são apontadas como algumas das características negativas do transporte público coletivo, que requer uma solução urgente a partir de um Plano de Sistema Viário.

O que gostaríamos de salientar é o investimento insuficiente do Poder Público nestes serviços básicos de atendimento à população, principalmente tendo em vista o potencial econômico do Município. O "espalhamento" da rede urbana, que gera problemas para a dinâmica sócio-econômica-espacial do município dificulta a efetivação de políticas públicas de atendimento às camadas menos favorecidas, mas este fenômeno não justifica a atuação inadequada e ineficiente do poder público. Percebemos que nos anos 90, intensificaram-se as diferenças sociais na região. Favelas, cortiços e ocupações campeiam por toda a cidade, mostrando quão desigual pode ser a distribuição da riqueza em uma cidade tão rica como Campinas.

Em meio a tanta desigualdade social, difunde-se a violência e o crime urbanos, desde meados dos anos 70, como um efeito do movimento de interiorização das grandes cidades. O

crime urbano segue a rota da riqueza no interior do estado de São Paulo. Dentre os municípios atingidos está Campinas, que vem sofrendo mais intensamente estes percalços desde a década de noventa. Vários motivos explicam o crescimento da escalada da violência nesta região, alguns deles próprios de cidades marcadas pelo recrudescimento urbano e econômico desigual. Um deles diz respeito à diversificação da estrutura social enquanto população consumidora. O novo estilo de vida, a mudança nos gostos das pessoas e as novas exigências de consumo transformam o tipo de sociedade em que vivemos, nos tornando mais incontentáveis e ávidos por novas sociais consumistas.

Outro fator de destaque é o próprio crescimento dos bolsões de pobreza nas regiões consideradas metropolitanas. Esta expansão ocorre sob três *fronts*, alguns encravados no centro urbano tradicional, outros em bairros de classe média renovados e, sobretudo, na periferia urbana, onde se concentra o maior número de regiões sem o mínimo de infra-estrutura básica. Campinas aqui, trata-se de áreas que apresentam precariedade nos serviços urbanos, grande oferta de mão-de-obra, baixos graus de escolarização; enfim, populações expostas a situações de alto risco e vulnerabilidade social, alvo da violência cotidiana e institucional, inclusive da violência praticada por agentes policiais em suas ações de controle social. Não menos importante foi a chegada, em meio a este contexto, do crime organizado, em especial do narcotráfico, no interior enriquecido do estado de São Paulo. Este "mercado negro" e paralelo exige, por um lado, um consumidor geralmente elitizado e disposto a pagar quantias exorbitantes pelo vício e, por outro, cidadãos empobrecidos, sem emprego e sem perspectivas futuras e propensos a aceitarem qualquer tipo de serviço previstos na divisão social do trabalho – controle e distribuição de drogas, controle dos pontos de venda, controle de circulação de dinheiro e das dívidas contraídas. Por fim, vale ressaltar que as mudanças sociais que afetam o controle público da ordem social não foram acompanhadas de mudanças radicais no sistema de justiça criminal em todo o seu segmento. Ou seja, o crime cresceu e se transformou, já o sistema de justiça permaneceu o mesmo, operando da mesma forma que há três décadas.

Em termos gerais, esta é a conjugação de fatores que explica o aumento da violência nas grandes cidades, notadamente em Campinas. Se configurando desde os anos 70 como um dos maiores pólos industriais do país a cidade, acabou sendo vítima do próprio desenvolvimento. Ao atrair um contingente significativo de pessoas nas últimas duas décadas, teve uma parcela

que não foi absorvida pelos empregos oferecidos, os quais as vagas se constituíram em muito menos número do que a oferta de mão-de-obra. Afora este movimento, a cidade também passou a atrair uma gama de pessoas interessadas em oportunidades menos legítimas, ou legais. Em suma, a cidade testemunhou a disseminação de vários problemas considerados urbanos: moradia, desemprego, favelização, precarização das relações de trabalho, aumento do narcotráfico, empobrecimento da população. A tudo isso soma-se a explosão da violência a partir dos anos 80.

Sendo considerado um dos municípios mais violentos do país em termos de homicídios, seqüestros e criminalidade, a situação se torna mais crítica na última década[85]. Entre 1980 e 2000, a taxa de mortalidade por homicídio entre os homens cresceu 480%, variando de 30 óbitos por 100.000 habitantes a mais de 180 óbitos (Aida, 2003:14). Este índices fez Campinas ultrapassar o município de Diadema, na Grande São Paulo, considerado até então o mais violento daquele estado. Outro indicador importante é o de homicídio doloso que se apresenta entre 1997 e 2001, maior que o do município de São Paulo. Em 1997, por exemplo, enquanto na capital a taxa era de 46 homicídios por 100.000 habitantes, em Campinas era de 57,04. Esse quadro se agrava com o aumento da taxa nos anos posteriores. Comparativamente taxa apresentada no país – de 23,83/100.000 habitantes –, Campinas pode ser considerado um dos municípios mais violentos do Brasil, pois indica o dobro da média nacional.

Estes índices compõem, dentre outros, os principais motivos do recrudescimento das mortes por causas externas para a população jovem e adulta[86]. Enquanto a população de Campinas cresce 27% entre 1980 e 1991 e 6% na década de noventa, o contingente populacional na faixa etária de 15 a 44 anos aumenta em 30% e 16,4% nos dois períodos, respectivamente. Paralelamente, aumenta as mortes por causas externas nesta mesma faixa etária em 81,7% entre 1981 e 1990 e 63% entre 1991 e 2000. O número de óbitos por agressão, sem a identificação da intencionalidade, teve um acréscimo de 88,6% nos anos 80 e

[85] Segundo dados policiais da Secretaria de Segurança do Estado de São Paulo o número de homicídios no município de Campinas foi de 382, 478, 508, 536 e 609 nos anos de 1997, 1998, 1999, 2000 e 2001, respectivamente. O número de seqüestros cresceu de 20 casos ocorridos no ano de 2000 para 39 em 2001, sendo que somente em janeiro de 2002 estes já somavam 11 (Folha de São Paulo, em 08/02/2002, caderno de Campinas *apud* Aida, 2003:14).

[86] As mortes por causas externas são subdivididas em cinco grupos: (i) agressões com armas de fogo, (ii) homicídios e agressões cuja intenção foi ignorada, (iii) acidentes de transporte, incluindo atropelamentos, (iv) demais acidentes especificados, acidentes não especificados e suicídios, e (v) demais causas não classificadas (Aida, 2003:37 e 38).

198,5% na década de noventa (Aida, 2003:47)[87]. É sabido e visível que a faixa etária mais atingida pela violência urbana está entre os 15 e 44 anos, notadamente do sexo masculino. A faixa mais atingida nos anos 90 está entre 10 e 29 anos de idade, onde se concentra os jovens com maiores perdas de anos de vida. Logicamente, a população mais afetada é aquela que sobrevive em regiões da cidade em pior condição sócio-espacial-econômica. A privação de condições mínimas de sobrevivência coloca determinados grupos em uma condição de maior vulnerabilidade social frente ao risco de morrer de maneira violenta e mais cedo.

> Neste sentido destaca-se que nem a pobreza nem o crescimento e concentração populacional explicam, isoladamente e de forma constante ao longo do tempo, os índices de mortalidade por causas externas. Estes se apresentam, antes de tudo, associados às péssimas condições de vida, juntamente com a ausência do Estado, pela quantidade crianças fora da escola, pela baixa escolaridade da população responsável pelos domicílios e pela proporção dos favelados. Tal relação, entretanto, é menos evidente no início da década de noventa se tornando altamente significativa em 2000 (Aida, 2003:89).

A conjugação de fatores que explicam o acirramento da violência não diz respeito somente aos aspectos sócio-econômicos. A face perversa de uma cidade desigual e violenta se expressa através do ambiente de insegurança em que vive a população, principalmente a de baixa renda. O alto índice de desemprego combinado com a diminuição de vagas e rendimentos dos trabalhadores formais são acrescidos ao processo de empobrecimento da população campineira. Tudo isso somado a ausência e baixa efetividade do poder público local, cria um ambiente de incertezas e de alta vulnerabilidade social, sobretudo nas regiões mais afastadas dos centros urbanos, onde o dia-a-dia é envolto por uma atmosfera de medo e apreensão. Nesse sentido, a cidade teve que aprender a conviver com várias discrepâncias sociais e com uma camada de excluídos que tende a crescer caso não se tome medidas urgentes e drásticas de combate à violência e à pobreza.

Dentro deste quadro de degradação social surge em 2000 a Região Metropolitana de Campinas (RMC), através da Lei Complementar Estadual nº 870, composta por 2.338,1 milhões habitantes, distribuída entre 19 municípios, tendo Campinas como município-sede e

[87] Enquanto em 1980, para cada 100 mil homens-residentes em Campinas, cerca de 103 morreram devido às causas externas; em 2000 esse número chegou a 179, um aumento de 76,4%. Por diferenciação de idade, para os mais jovens essa taxa passou de 133 para 357, numa variação de 170%, ao passo que para os homens entre 25 e 34 e 35 e 44 anos, o acréscimo foi de 100% e 40%, respectivamente (Aida, 2003:50).

maior concentrador da população – equivalente a 41,5% da RMC[88]. Além do mais, Campinas apresenta uma estrutura urbana com características próprias, e destaca-se não somente na RMC, mas na Região Administrativa (RA) como um todo – composta de 5,4 milhões de habitantes – e agrega diretamente seus 83 municípios.

A institucionalização destas áreas metropolitanas no Estado, para além de questões políticas, é a maior expressão da complexidade que assumiram os processos urbanos, econômicos e sociais de tais municípios. O próprio direcionamento do investimento público passou a ser revisto a partir da RMC, com impacto positivo para a região, pois passou a receber um maior nível de recursos, correspondentes a 21,3% destinado pelo estado de São Paulo, embora apenas quatro municípios (Americana, Campinas, Paulínia e Sumaré) tenham ficado com 77% do total.

Enquanto em 1970, metade da população metropolitana estava concentrada no município de Campinas, em 2000 suas fronteiras reuniam 60% da população da região, apresentando um crescimento populacional vertiginoso, em torno de 3,3% a.a. Os municípios vizinhos, porém, acabaram por compartilharem alguns problemas e angústias que passaram a serem únicos enquanto RMC, como por exemplo: a expansão das áreas periféricas intramunicipais; a alocação de população em áreas de riscos ambientais; as imensas áreas conurbadas; a questão do desemprego, da violência, do enfrentamento das políticas públicas (Baeninger, 2000:106).

A criação da RMC e o próprio redirecionamento dos investimentos públicos não livrou os municípios de graves problemas sociais que se acirram no início do século XXI, nem tampouco impediu a continuidade do alto grau de concentração de renda constatado em algumas cidades. No que diz respeito, por exemplo, à questão do emprego, nota-se de acordo com dados fornecidos pelo Censo 2000, que a taxa de desemprego durante 1991 e 2000 passou de 5,6% da PEA para 15,9%, acima da média nacional. Em nove anos, o número de desempregados aumentou 3,6 vezes proporção equivalente a um total de 48 mil trabalhadores em 1991, que passou para 174 mil em 2000, com tendência à elevação nos anos posteriores. Para um universo estimado em 104,4 mil postos de trabalho gerados entre 1991 e 2000, havia

[88] Os municípios que compõem a Região Metropolitana de Campinas são os seguintes: Americana, Artur Nogueira, Engenheiro Coelho, Campinas, Cosmópolis, Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Monte Mor, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara d'Oeste, Santo Antônio de Posse, Sumaré, Valinhos e Vinhedo.

um oferta de 230 mil trabalhadores querendo ingressar no mercado de trabalho na RMC. Ou seja, para cada vaga aberta, existia dois trabalhadores desempregados disponíveis, em média (Pochmann, 2000: 138).

Algumas transformações no mercado de trabalho da RMC são importantes de serem destacadas, até porque refletem aspectos chaves do próprio movimento nacional. Uma delas refere-se à composição setorial de ocupação. Seguindo o dinamismo das novas ocupações geradas, testemunhou-se a transferência do setor industrial para o de comércio e de serviços. Entre 1989 e 2000, a RMC perdeu aproximadamente 49,7 mil postos de trabalho com contrato formal no setor industrial, enquanto o setor terciário elevou em 118,8 mil novas vagas (Pochmann, 2000:138). Outra mudança de grande relevância foi a entrada maciça da mulher no mercado de trabalho e a redução da contratação de jovens, na faixa etária entre 18 a 24 anos. Soma-se à estas mudanças, a exigência de maior grau de escolaridade como pré-requisito de ingresso no mercado de trabalho.

Estas alterações do mercado de trabalho da RMC são acompanhadas de um forte dinamismo de investimentos privados na região. Entre 1995 e 2000, a RMC atraiu U$ 15 bilhões, somente Campinas recebeu U$ 2 bilhões em investimentos diretos. Para se ter uma idéia mais concreta do que isso representa, das 500 corporações mundiais, 53 possuem negócios na RMC (Pereira, 2003: 57). De acordo com a Revista Exame e a Simonsen Associados, Campinas foi considerada pelo terceiro ano consecutivo, a oitava melhor cidade do país para se fazer empreendimentos. Isto devido a uma série de questões já discutidas anteriormente – ótima localização, presença de grandes universidades e centros de pesquisa – que a coloca em uma posição bastante vantajosa[89].

Afora estes fatores impulsionadores de investimento direto na RMC, nota-se uma concentração em setores considerados estratégicos, como a informática, telecomunicações e eletrônica, o que demonstra uma certa singularidade da região. Considerada a quarta praça bancária do país, a RMC responde por cerca de 3% dos tributos federais arrecadados do país, em termos absolutos algo em torno R$ 3 bilhões anuais. Estes dados nos faz pensar em uma cidade rica, desenvolvida e bem resolvida economicamente. Desde 2000 vemos um processo

[89] A simples análise de alguns números nos fornece a dimensão econômica em que se encontra Campinas. O PIB do município corresponde a 9% do nacional, correspondente ao PIB do Chile. Ao lado da Grande São Paulo, faz parte da macroregião que responde por cerca de 30% do PIB nacional. A renda per capita é superior à média de São Paulo (U$ 5.170) e mais que o dobro da renda per capita brasileira (Pereira, 2003:55).

vertiginoso de entrada de empresas de capital estrangeiro na região. Empresas estas consideradas de alta produtividade, informatizadas, com tecnologia de ponta, que não poluem, pagam bons salários, mas em contrapartida contratam o mínimo de mão-de-obra, além de exigirem alto nível de especialização de seus funcionários.

O principal quesito para estas empresas se instalarem na RMC é a existência de infra-estrutura e logística, seguidos da infra-estrutura de pesquisa científica e tecnológica e a qualificação da mão-de-obra local[90]. Um outro grande atrativo é o próprio mercado consumidor que se consolidou nestas últimas duas décadas.

> O tamanho do mercado consumidor é grande atrativo da RMC e do município de Campinas em particular. Possui densa e articulada rede urbana, com grande facilidade de acesso e relativamente curtas distâncias, que tornam a região fortemente integrada. Essa integração tem-se fortalecido, tornando mais complexas as relações entre os municípios, com grande ampliação dos fluxos de pessoas e de mercadorias (Cano & Brandão, 2002:113).

Uma das características básicas da RMC para a instalação de empresas globais está em sua própria formação, ao preservar um ambiente de aglomeração e não de concentração industrial, pois as empresas perseguem determinados aspectos em conjunto que dizem respeito às oportunidades de escalas para o escoamento adequado da produção, serviços e tecnologia. Notadamente, o município de Campinas foi um dos maiores pólos de atração da RMC, recebendo cerca de R$ 14,2 bilhões de investimentos em novos projetos industriais entre 1998 e 2002, de acordo com a Associação Comercial e Industrial de Campinas (ACIC).

Todo este dinamismo característico da RMC não livrou a região das contradições que se fortaleceram e se acirraram durante os últimos anos. A concentração dos investimentos na RMC foi importante para ampliar as potencialidades e a diversidade da expansão econômica, porém não foi suficiente para minimizar os problemas sociais, tais como o desemprego, a pobreza e a violência urbana, ao mesmo tempo que houve uma recrudescimento de alguns de seus aspectos mais marcantes.

Mesmo com todos os números positivos de investimentos na indústria apresentados, sabemos que não foram capazes de impedir o aumento do desemprego na RMC. Entre 1989 e

[90] Isso a região vem realizando desde 1970, através da duplicação da Rodovia Anhanguera, da construção das rodovias Dom Pedro I, Bandeirantes e Santos Dumont e da expansão do Aeroporto Internacional de Viracopos.

2000, as micros e pequenas empresas geraram 70,8 mil postos de trabalho, enquanto as grandes empresas foram responsáveis pela eliminação de 30,8 mil vagas. Apesar do saldo positivo dos postos de trabalho, sabe-se que nas grandes empresas, os empregos são dotados de vínculos mais duradouros e melhores salários. Somente Campinas possuía em 2000, 16,6% da PEA da RMC em desemprego, o equivalente a 83.613 trabalhadores sem emprego. A estrutura salarial também sofreu transformações no período, considerando-se a redução de 1,6 mil empregos na faixa de até três salários-mínimos e uma elevação de 16,6 mil empregos na faixa de três a cinco salários-mínimos na RMC, o que denota um movimento claro de concentração de renda (Pochmann, 2000:141).

Além da situação do emprego e dos salários, registra-se a avaliação de um dos principais indicadores sociais, o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano)[91], com Americana apresentando o maior e o município de Hortolândia, o menor, dentre os municípios que compõem a RMC. A pobreza é um outro indicador que apresentou aumento nos anos 90, com um crescimento de 86,9 mil chefes de domicílios vivendo abaixo da linha da pobreza – o correspondente a um quarto do salário-mínimo – para 105,9 em 2000. Os municípios que mais apresentaram elevação absoluta foram Campinas, Cosmópolis e Paulínia. A estes dados, soma-se o recrudescimento do número de pessoas vivendo sem nenhuma renda, que em 1991 era composta de 17,8 mil chefes de domicílios, passando para 51,3 mil, em 2000.

Este cenário ilustra muito bem uma região formada por inúmeros contrastes. Dentre eles, se destaca um indicador também de grande importância: a violência. Este fenômeno cresceu assustadoramente nos últimos anos, quando temos um aumento de 139,4% entre 1991 e 2000, sendo registrados 38,3 casos de homicídios por 100 mil habitantes na RMC em 2000. Os seqüestros quase triplicaram e os requintes de crueldade utilizados pelos criminosos levaram o município às manchetes dos principais jornais do país. Estes acontecimentos trouxeram às cidades da RMC um clima de insegurança, de frustração e um sentimento de abandono por parte do poder público em relação à população.

A ineficiência do poder público é constatada a partir dos principais constrangimentos sócio-econômicos disseminados por toda a região de Campinas. Durante todo o processo histórico que percorremos neste capítulo, a riqueza e a pobreza se misturaram, repletas de

[91] O Índice de Desenvolvimento Humano engloba os seguintes pontos de análise: um indicador de renda (PIB), um indicador que avalia a saúde da população (expectativa de vida) e um indicador que retrate as condições de educação da população.

contradições e dilemas históricos que persistiram e se intensificaram em determinados momentos de nossa trajetória. O alto dinamismo do processo de industrialização no município de Campinas, juntamente com uma cidade marcada pelo pioneirismo nos principais setores econômicos modernos de nosso país, bem como as transformações produtivas, financeiras, comerciais e tecnológicas, não conseguiram solucionar as disparidades sociais de uma sociedade em vias de expansão.

Campinas sobressaiu no cenário nacional por um crescimento afluente e vertiginoso, expresso num rápido processo de urbanização e de prosperidade econômica. Desde a sua formação se caracterizou como um dos principais pólos industriais do país, símbolo de "progresso", lugar este que no curso de toda a sua história nunca lhe foi retirado. Todavia, a sociedade que se formou em meio a notável pujança econômica da cidade, também se destacou pelo caráter extremamente conservador das suas elites, na medida em que se preconizou um modelo de desenvolvimento baseado na concentração de renda.

Em vários momentos da história sócio-econômica de Campinas podemos notar a reprodução em escala cada vez mais ampliada deste modelo, manifestado por exemplo pelo processo de migração, urbanização, favelização, quando se infla os bairros do entorno num extenso movimento de periferização. Estes contrastes sociais permaneceram e se acirraram em determinados momentos de nossa história, tornando-se marcas indeléveis da sociedade campineira. A todo este transcurso soma-se a inoperância de um poder público limitado e ineficaz, que não consegue atender minimamente as demandas sociais da população carente, permitindo com que cresça ainda mais as nossas diferenças sociais e os bolsões de miséria constituídos em regiões afastadas do centro urbano com o fito de não tornar visível a verdadeira face da cidade. Não que este processo de queda na qualidade de vida seja particular do município. Pelo contrário, é sabido que em todas as regiões do país em que ocorreu um forte processo de urbanização e industrialização, este veio acompanhado do empobrecimento de sua população. No próximo capítulo, portanto, abordaremos como se configura o Sistema de Proteção Social de Campinas, deixando claro seus avanços e limites.

Capítulo 3

Os programas de transferência de renda em Campinas e suas interfaces

Ao estudarmos os Programas de Transferência de Renda implementados em Campinas, necessariamente temos que nos reportar à entrada do tema tanto na agenda nacional quanto internacional. No plano mundial, a questão se dá no âmbito das grandes transformações econômicas e sociais ocorridas no mundo do trabalho, a partir da década de setenta. De todo modo, com o advento da chamada *globalização financeira*, em que a primazia é dada à internacionalização do capital financeiro, o setor produtivo – as indústrias – passam a se ressentir muito devido à queda dos seus investimentos, o que resulta em maiores taxas de desemprego e maiores níveis de precarização nas relações de trabalho, nos países em desenvolvimento e nas economias mais avançadas.

Com isso, agrava-se o cenário de acirramento da pobreza em economias mais desenvolvidas, norteado pela crise do *Welfare State*. Ou seja, no momento em que mais se necessitou do Sistema de Proteção Social, o Estado não conseguiu atender as demandas sociais existentes. Neste momento, se faz necessário refletir sobre este assunto, pois a situação de pleno emprego vivenciada por estes países em períodos anteriores já não existe mais, o que fez mudar o rumo da história. Desde então, a sociedade passa a ser marcada pela dualidade. Por um lado, existem pessoas muito bem empregadas e, de outro lado, um maior contingente de pessoas desempregadas ou trabalhando em condições precárias, sem perspectivas de melhorias, totalmente instáveis e dependentes cada vez mais dos serviços sociais.

Dentro deste contexto, ganha força o debate sobre os Programas de Transferência de Renda como um alternativa a este último grupo de trabalhadores, mais atingido pelas transformações sócio-econômicas ocorridas em escala global. A partir de então, começa-se a pensar em como integrar vários grupos que vêm perdendo força nestas duas últimas décadas. Situações adversas ocorridas no mundo do trabalho como, por exemplo, a eliminação dos postos de trabalho, desemprego e subemprego, terceirização, flexibilização da jornada, trabalho parcial e temporário, precarização das condições de trabalho, diminuição dos salários, desregulamentação do emprego, trazem à tona um debate bastante atual de como integrar

socialmente esta parcela significativa da população que se encontra nestas circunstâncias. O contraditório é que estas mudanças exigem uma maior proteção em termos de políticas sociais e econômicas, justamente no momento em que está se discutindo a minimização do papel do Estado nas respectivas áreas, ou seja, no bojo da crise do Estado de Bem-Estar Social. Concomitantemente a este processo de redução do financiamento do setor público, prolifera-se pelo mundo o chamado *Neoliberalismo Econômico*, com a idéia básica de mínimos sociais, como já salientamos no capítulo um.

No bojo destes acontecimentos, nasce os projeto para a criação de Programas de Transferência de Renda aos mais necessitados, com o intuito de proteger e garantir a cidadania dos grupos mais vulneráveis da população, que esteja passando por momentos de crise. Em países de capitalismo e desenvolvimento tardios, como é o caso do Brasil, a forma de montagem dos Sistemas de Proteção Social foi diferente, sendo considerada muito mais difícil em termos de elaboração e execução de políticas sociais. Se levarmos em conta as diferenças sociais e culturais, agravadas por longos períodos de autoritarismo político, veremos que as dificuldades de implementação foram mais acentuadas.

No Brasil, por exemplo, até a década de trinta, com já vimos no primeiro capítulo, o problema de pobreza e de miserabilidade não eram tidos como questões sociais. Predominava o que Wanderley Guilherme dos Santos chamou de *"laissez-faire"* repressivo, pois inexistia um sistema de proteção social ancorado no Estado e a assistência social apresentava um caráter eminentemente filantrópico (Santos, 1979 *in apud* Silva, Yasbek & Giovanni, 2004). Após 30, com o intuito de controlar o conflito social, a primeira atitude do Governo na área social foi de instituir a regulamentação do trabalho, pelo que se determinou "cidadania regulada", para usar outra expressão de Wanderley. Os trabalhadores urbanos foram, portanto, "privilegiados" com a aquisição dos direitos trabalhistas, sendo recompensados pelo dever de trabalhar. Nesse sentido, Silva, Yasbek & Giovanni (2004), salientam de forma muito clara como se formou o nosso Sistema de Proteção Social:

> Entendemos que a construção da proteção social estatal, que remonta aos anos 30, mostra que a regulação do Estado brasileiro, no campo das políticas sociais tem, historicamente, se efetivado mediante programas e ações fragmentadas, eventuais, e portanto, descontínuas. A histórica e profunda concentração de renda decorrente dos modelos de desenvolvimento econômico adotados ao longo da construção do capitalismo industrial no Brasil e a sobre-exploração da força de trabalho vêm se aprofundando, apesar da adoção de um conjunto amplo de programas sociais que são marcados por um caráter essencialmente compensatório,

> pouco contribuindo para amenizar as condições de pobreza de largo contingente da população brasileira (...) (Silva, Yasbek & Giovanni, 2004:17).

Por conseguinte, enquanto economia subdesenvolvida, o Brasil não conseguiu construir uma sociedade salarial, nem tampouco o denominado *Welfare State*, que marcaram a sociedade salarial dos países mais desenvolvidos. Conforme já vimos no primeiro capítulo deste trabalho, o período em que se consolida o Sistema de Proteção Social Brasileiro, entre as décadas de trinta e setenta, foi marcado pela centralização, clientelismo e assistencialismo. Somente nos anos 70 ver-se-ia se testemunhar a retomada da discussão sobre o tipo de modelo de política social a ser implantado em nosso país, juntamente com a intensificação dos movimentos sociais em prol da volta da democracia. O grande marco da retomada e ampliação de tais direitos sociais foi a promulgação da Constituição Federal de 1988, com a introdução, principalmente, do capítulo sobre a Seguridade Social. Nesse momento, é notável o avanço em relação à legislação pertinente à manifestação dos direitos sociais.

Contudo, dura pouco esta "sensação" de que nosso país estaria trilhando um caminho rumo às políticas sociais de caráter universalista, pois logo em seguida, com a eleição para Presidente da República, na qual vence Fernando Collor de Mello, cujo o governo foi o protagonista da abertura econômica e da entrada do neoliberalismo na agenda política do país. Com a opção do governo pelo viés neoliberal, os direitos sociais até então propostos na Carta Magna de 1988 são colocados em xeque, com o conseqüente desmonte de tais direitos conquistados, por meio das reformas realizadas na Carta Magna de 1988, em 1993. O discurso passa a se voltar para o estabelecimento dos mínimos sociais e, com isso, a baixa intervenção do Estado, sobretudo na área social.

Apesar de nunca termos tido um Estado que apresentasse alto grau de intervenção na área social e um Sistema de Proteção Social extremamente limitado na sua performance, sob a hegemonia neoliberal, entrou-se na década de noventa pior do que antes,. Desta forma, a partir de então a população brasileira encontra-se totalmente acuada e sem muitas perspectivas, além de estarmos submetidos às orientações de organismos internacionais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD) na área social, expressas através de diversas diretrizes, tais como descentralização, privatização e focalização dos programas sociais.

Desde então, não se consegue sair desta situação desalentadora que tomou a forma de nossa política social. Em meio a esta sociedade fragmentada e desintegrada socialmente, temos como resultado a incapacidade de reduzirmos de forma substancial a pobreza em nosso país; pelo contrário, em certos momentos ocorre que as circunstâncias concorreram para um acirramento da mesma. Com isso, ganharam força os ideais neoliberais através da implantação do Plano Real, pelo então Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, que se tornou mais tarde Presidente da República. Novamente, em seu governo, percebemos a política social preterida em relação à política econômica. Um exemplo claro disto é a identificação das políticas sociais tão somente reduzidas à políticas de combate à pobreza e à indigência, de forma isolada e desarticulada, indicando a total ausência de um projeto político que levasse à real resolução do problema social em nosso país. De acordo com Cohn (2002):

> (...) tal como no resto do mundo, tem-se reavivado a dicotomia entre benefícios securitários (contributivos) e benefícios assistenciais (não-contributivos), ficando os últimos à mercê das disponibilidades orçamentárias da União, sempre escassas na medida em que se contrapõem às diretrizes macroeconômicas de redução do déficit público. Em conseqüência, acentuam-se políticas focalizadas (nos mais pobres dentre os pobres), imediatistas, clientelistas e de governo (não de Estado) (Conh, 1999: 186).

Nesse sentido, a partir do início dos anos 90, pôde-se observar os impactos da política de liberalização econômica sobre a população brasileira, tendo como resultante o aumento significativo do desemprego e do sub-emprego, a redução dos níveis salariais, bem como o esvaziamento dos sindicatos enquanto meios de representação dos direitos e reivindicações dos trabalhadores. Afora esta situação, a questão social fica jogada à própria sorte, com a disseminação das ações focalizadas de combate à pobreza e; na área econômica – foco central dos dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso –, o objetivo principal perseguido é a estabilidade de preços.

Em meio a este cenário se faz necessário entender o tipo de política social que está sendo implantada. Com isso, nasce a discussão sobre a criação de Programas de Transferência de Renda em nosso país. Mais especificamente, o ano de 1991 foi o marco inicial deste debate, por meio da aprovação do Projeto de Lei N° 80/1991, que propõe a instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima, de autoria do Senador do Partido dos Trabalhadores, Eduardo Suplicy. Toda a discussão a respeito do tema e suas várias facetas que serão discutidas no

próximo item, sabendo de antemão que uma das primeiras cidades em que o Programa foi implantado é Campinas, objeto de estudo do presente trabalho.

3.1 – Como nasceram os Programas de Transferência de Renda no Brasil

O debate sobre os Programas de Transferência de Renda em nosso país emerge na década de noventa, passando a se constituir, nesse início do século XXI, no que já se pode considerar a estratégia principal e o embrião do eixo da Política de Assistência Social do Sistema Brasileiro de Proteção Social, na atualidade. Para entendermos melhor este tipo de sistema implantado no referido período, se faz necessário uma compreensão mais exata do que significa esta transferência de renda na vida de milhões de brasileiros em situação de vulnerabilidade econômica. De acordo com Suplicy (2002), tais programas fazem com que se torne concreta, simples e objetiva, a garantia do direito mais básico de qualquer ser humano, qual seja, o direito à vida, mediante a uma justa participação na riqueza socialmente produzida. Assim, o Estado tem obrigação de assegurar a todos o mínimo para uma sobrevivência digna e honesta.

O primeiro estudo realizado sobre Programas de Transferência de Renda no Brasil é datado de 1975, quando Antônio Maria da Silveira publicou, na Revista Brasileira de Economia, um artigo sobre "Redistribuição de Renda". Em um período de grande crescimento da economia, o autor discute como, mesmo em um cenário de prosperidade econômica, o país não conseguiu distribuir melhor a sua renda nacional e melhorar a qualidade de vida da população. Para tanto, se faria imprescindível, segundo o autor, a intervenção do Estado no combate à pobreza por meio de uma transferência monetária proporcional à diferença entre um nível mínimo de isenção e a renda auferida pelo pobre, tomando por base um nível de subsistência como referência para a fixação do nível de isenção. Seguindo esta linha de raciocínio, Bacha e Unger, em 1978, apresentaram uma proposta de complementação de renda da classe pobre, financiada pelos 10% mais ricos da população. Ambas as propostas baseavam-se na idéia de Imposto de Renda Negativo[92].

[92] O Imposto de Renda Negativo é, portanto, uma proposta que preconiza uma transferência monetária para trabalhadores que tenham uma renda anual abaixo de um patamar previamente fixado, sendo que os trabalhadores que apresentam um montante de renda acima do fixado deverão pagar imposto de renda. Significa que se trata de um programa destinado a trabalhadores que estejam auferindo alguma renda do trabalho. Ademais, o montante transferido deverá ser o mínimo possível para não desestimular, segundo seus idealizadores que se orientam por

Decerto, estas idéias e seus desdobramentos influenciaram amplamente a proposta apresentada por Eduardo Suplicy, em 1991, para implementação do Programa de Garantia de Renda Mínima. Nesse sentido, o esforço de se criar uma Política Nacional de Transferência de Renda no Brasil, pelo menos no âmbito legislativo, parte da aprovação de tal Programa, por meio do Projeto de Lei n° 80/1991. Contudo, o Projeto foi preterido no referido período, entrando em vigor somente quatro anos mais tarde, em 1995.

O contexto, à época, não era nada animador. Vivia-se uma forte crise política e econômica, dadas pelo *impeachment* do então Presidente da República, Fernando Collor de Mello e, em relação à economia, pelo total descontrole da inflação e por vários problemas decorrentes do endividamento externo. Tendo isso em vista, o enfoque era como restabelecer a estabilidade inflacionária, administrar eticamente o país e incrementar a nossa pauta de exportações, deixando num horizonte muito distante, as preocupações voltadas para a formulação de políticas com o objetivo de erradicar a pobreza.

Naquele momento, o que se tinha concretamente era a "Campanha da Fome", liderada pelo então sociólogo Herbert de Souza, e uma proposta de José Márcio Camargo de atrelar os Programas de Transferência de Renda à freqüência escolar das famílias atendidas que possuíssem filhos na faixa etária entre 05 a 16 anos de idade. Com isso, gera-se um debate entre os dois idealizadores de Programas de Transferência de Renda distintos. Camargo criticava fortemente o Programa concebido por Suplicy, ao dizer que o enfoque não deveria ser o atendimento inicial aos idosos e, que Programas desta natureza incentivariam o trabalho informal, sem carteira assinada.

De acordo com Silva, Yasbek e Giovanni, tal debate foi enriquecedor para a sustentação de uma Política Nacional de Transferência de Renda no país, como fica patente nas palavras dos autores, abaixo:

> A grande inovação desse debate foi, por conseguinte, a articulação da educação com a transferência monetária. Esse debate é sustentado por dois argumentos. O primeiro é que o custo de oportunidade para as famílias pobres mandarem seus filhos para a escola é muito elevado, devido à diminuição da já reduzida renda familiar. O segundo se refere à deficiência da formação educacional enquanto fator limitante do incremento da renda das novas gerações, propiciando um ciclo vicioso que faz com que a pobreza de hoje determine a pobreza do futuro. Nesse sentido, a compensação financeira para as famílias pobres

---

uma perspectiva de caráter liberal, o indivíduo na busca de se inserir no mercado de trabalho (Silva, Yasbek & Giovanni, 2004:88).

> permitirem a ida de seus filhos à escola seria o mecanismo de rompimento desse ciclo (Silva, Yasbek & Giovanni, 2004:89).

Diante desta perspectiva, o debate sobre os Programas de Transferência de Renda no Brasil propiciou duas inovações importantes. A primeira diz respeito à vinculação da renda à educação, ou seja, somente a família receberia o repasse do recurso, caso comprovasse freqüência escolar mínima de seus filhos menores de 14 anos. A segunda refere-se ao enfoque do repasse do recurso à família em situação de vulnerabilidade econômica e, deste modo, a família passaria a ser a unidade beneficiária dos recursos.

Outro fator importante ocorrido à época, a qual impulsionou ainda mais o debate em direção à concretização de uma renda mínima às famílias mais necessitadas, foi a criação da LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social –, em 1993. Tal aprovação fez com que se firmasse a questão da descentralização, preconizada na Constituição Federal de 1988, o que rompeu de uma vez com a fragmentação e o paralelismo característicos até então. Assim, a Assistência Social tornou-se um dos pilares da Seguridade Social, juntamente com as áreas de previdência e saúde. Como já foi discutido no primeiro capítulo do presente trabalho, a LOAS significou o avanço na universalidade de direitos, bem como uma maior participação da sociedade civil na formulação, execução e controle das políticas sociais no Brasil.

Contudo, somente em 1995, se pode considerar a implementação concreta do Programa de Transferência de Renda no Brasil por meio da implantação do Programa de Garantia de Renda Mínima, no município de Campinas, ao qual nós veremos com maiores detalhes no próximo item. Porém, de antemão, já se sabe que tal Programa foi implantado dentro de uma visão de política de redução pronunciada de gastos públicos e de forte tentativa de estabilização da moeda nacional.

A intenção maior do governo Fernando Henrique Cardoso era promover a estabilidade econômica e a inserção de nosso país na economia mundial globalizada. Nesse sentido, a política social mais uma vez fica à reboque da política econômica. Consequentemente, não se presenciou um grande esforço do então governo em reduzir as desigualdades sociais, somente uma preocupação maior em combater a pobreza extrema, criando, para tanto, políticas sociais isoladas e desarticuladas. Um exemplo eloqüente disso é a criação do Programa Comunidade Solidária, com forte característica conservadora, o qual objetivava reduzir a pobreza extrema em alguns municípios do país.

Para Cohn (1995), programas desta natureza, de combate à extrema pobreza, apresentam características mais imediatistas, assistencialistas e focalizadas para os grupos mais vulneráveis da sociedade, ou seja, configuram-se em programas meramente emergenciais. Nesse sentido, somente com políticas econômicas voltadas ao crescimento econômico combinado com equidade social, é que poderemos falar em superação da pobreza e melhor distribuição de renda.

Em meio a toda esta discussão, é que surgem dois Programas de Transferência de Renda: o Bolsa-Escola e o Programa de Renda Mínima. Tais Programas surgem para responder a determinadas demandas sociais decorrentes da conjuntura da época, quais sejam: aumento significativo do desemprego em nosso país, devido à própria abertura econômica propugnada no início dos anos 90; aumento da violência entre os jovens de classes mais baixa; baixo nível de qualificação dos trabalhadores para responder às novas tecnologias que estavam entrando no Brasil no referido período; altos índices de trabalho infantil e de exploração do adolescente trabalhador, que se proliferaram de forma alarmante pelas mídias nacional e internacional. Portanto, observamos no início da década de noventa um aumento considerável da pobreza, a qual afetou principalmente as faixas etárias mais vulneráveis: as crianças, os jovens e os idosos.

O Programa Bolsa-Escola veio de encontro a esta necessidade quando é implementado, a partir de 1994, em Brasília, por meio da gestão do então Governador Cristovam Buarque. De acordo com a sua proposta, toda família que não tivesse como remuneração meio salário-mínimo por mês *per capita*, com crianças entre 07 e 14 anos, residentes em Brasília pelo menos há cinco anos, teria o direito de receber um salário mínimo por mês, desde que garantisse a freqüência escolar em 90% das aulas. Com isso, criou-se uma relação tripartite entre governo federal, governo municipal e escola. Ao Governo Federal caberia administrar o Programa, por meio do Ministério da Educação. Ao Município, elaborar e aprovar a Lei Municipal para a instituição do Programa, cadastrar as famílias interessadas, selecionar o público-alvo, desenvolver ações sócio-educativas com as crianças, dentre outras funções. E, finalmente, as escolas constituíram-se como parceiras muito importantes no sentido de orientar e conscientizar as famílias sobre a importância da permanência das crianças permanecerem na escola e dos riscos que envolvem o trabalho infantil.

Sua meta era de atingir até o ano 2000, milhões de crianças e adolescentes e/ou milhões de famílias. Para tanto, criou uma bolsa auxílio, no valor de R$ 15,00 por criança, até no máximo três filhos(as) por família, ou seja, R$ 45,00. O que se vê é o alcance real de seu objetivo, em 2001, quando o programa conseguiu atingir 5.470 dos 5.561 dos municípios brasileiros e, em 2002, alcançou cerca de 2,5 milhões de famílias, com atendimento a 10,7 milhões de crianças e adolescentes beneficiados, com a destinação de R$ 1,22 bilhões, financiados com recursos do Fundo de Combate à Pobreza.

Deste modo, o Programa Bolsa-Escola apresenta-se como um dos Programas de Transferência de Renda de maior alcance, tanto em termos de população quanto de disseminação entre os municípios brasileiros. Pode-se dizer que se trata de programa quase universal, não fosse a imposição de cotas por municípios e o valor da bolsa, que chegava a ser irrisória, na maioria das vezes, não conseguindo mudar a estrutura orçamentária das famílias atendidas.

Porém, somente a partir de 2000, é que se percebe por parte do Governo Federal uma maior preocupação com a área e a disseminação de programas nacionais de transferência de renda direcionados às classes mais pobres. Nesse sentido, passaram a fazer parte da Rede de Proteção Social programas com enfoques mais específicos, tais como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que determina uma renda de um salário mínimo – previsto na Constituição Federal de 1988 e assegurado pela LOAS, a partir de 1996 –, a pessoas idosas a partir de 67 anos de idade e a pessoas portadoras de deficiências, consideradas incapacitadas para a vida independente e para o trabalho. O agente executor do programa é o Ministério da Assistência Social, sendo implementado por agências locais do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS). Para se ter uma idéia, até dezembro de 2003, cerca de 1,7 milhão de brasileiros estavam sendo beneficiados pelo programa.

Seguindo o processo de criação de programas nacionais, também no mesmo período foi criado o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), como resposta às constantes denúncias realizadas pelos organismos nacionais e internacionais em favor dos direitos das crianças trabalhadoras e adolescentes em situação de exploração no Brasil. As primeiras regiões a serem atendidas foram Mato Grosso do Sul, no setor da carvoaria, em Pernambuco, na zona canavieira, e na Bahia, região do sisal. Em 1998, atingiu a região citrícola de Sergipe e o garimpo Bom Futuro, em Rondônia. Tal Programa, objeto de estudo da

tese em questão, procurou articular transferência de renda com educação, de modo muito similar ao Programa Bolsa-Escola, só que com um enfoque no combate ao trabalho infantil e a não exploração do adolescente trabalhador. Sua expansão se dá de fato entre 2001 e 2002 em vários municípios do país, inclusive Campinas, e há uma certa estagnação em 2003. Por ora, não nos debruçaremos sobre este Programa, pois haverá um item dedicado somente à sua análise, ao final do capítulo.

Os programas apresentados até aqui são, por assim dizer, os principais responsáveis pela montagem de uma "Rede de Proteção Social" no país. Todavia, existem outros menos representativos, quais sejam: o Programa Agente Jovem, com objetivo de atender adolescentes em situação de risco social; o Programa Bolsa-Alimentação, do Ministério da Saúde; o Programa Auxílio-Gás, do Ministério de Minas e Energia e, mais recentemente, o Programa Cartão-Alimentação, do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, instituído pelo Governo Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003.

Contudo, sem dúvida, um dos marcos inicias dos Programas de Transferência de Renda no Brasil foi o Programa de Garantia de Renda Mínima Familiar (PGRMF), tendo Campinas como o primeiro município a ser implementado. Para se compreender melhor todo este processo, faz-se necessário conhecermos o Sistema de Proteção Social implantado na cidade a partir da década de noventa, como veremos a seguir.

3.2 – Campinas e sua rede de proteção social

O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima de Campinas

Conforme já foi explicitado no capítulo anterior, Campinas possui um histórico com relação à área social bastante contraditório, pois apresenta uma combinação de riqueza e prosperidade com pobreza bem marcante, o que lhe torna ser um pouco diferente em alguns aspectos. Como qualquer outra cidade que possua as suas características – desenvolvimento acelerado em pouco tempo –, ela se destacou por ser pioneira em alguns determinados aspectos. Um deles é que iremos descrever a seguir.

Como assinalamos há pouco, Campinas foi uma das primeiras cidades do país a ter implantado o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM), idealizado pelo então senador Eduardo Suplicy e aprovado em 16 de dezembro de 1991. Após muitas idas e

vindas para a real implementação do Programa, somente em março de 1995 foi concretizada a idéia na prática. Desde então, conforme salienta Arthus (2000) estava sendo implementado no município programas para mitigar a pobreza, tais como a distribuição de cestas básicas, arroz e feijão, leite e pão, além de mecanismos específicos de controle de desnutrição, programas de atendimento às crianças e adolescentes em situação especial, balcão de empregos, cesta de material de construção, etc.

> O surgimento do PGRFM de Campinas veio inovar as práticas sociais assistenciais de combate à exclusão e à miséria. E a importância do Município de Campinas, ao implementar essa "novidade assistencial" é que, a partir dali, se generalizaram, por todo o país, as proposituras de programas de concessão de benefícios monetários tipo renda mínima garantida (Arthus, 2000:62).

O contexto de recrudescimento da pobreza a partir dos anos 80, bem como a própria insuficiência do poder público em responder às demandas sociais que eclodiram naquela década, além do aumento considerável da taxa de desemprego no início dos anos 90, levou vários municípios de todo o país a implementar programas de renda focalizados nos "mais pobres dentre os pobres". Campinas, ao apresentar uma população com elevado padrão de vida[93] e com uma acentuada concentração de renda, sempre misturou dinamismo industrial e tecnológico com elevados níveis de pobreza, situação comum entre os municípios que apresentam características semelhantes à sua.

Afora esta situação, podemos destacar a influência da migração em toda a sua imediação, sendo que nas duas últimas décadas, a cidade representou um dos principais pólos de atração de migrantes de várias regiões do país. Com isso, a população migrante contribuiu decisivamente para o crescimento da população em geral e, por consequência, agravou ainda mais os problemas sociais, pois uma significativa quantidade de migrantes que chega à cidade não conseguiu se inserir no mercado formal de trabalho e se transforma, rapidamente, em famílias que vão para o centro esmolar, já que não conseguiam sobreviver na tão sonhada cidade que supostamente lhes daria um futuro melhor. Desta forma, sofrendo as mesmas conseqüências que o resto do país, o início da década de noventa não é animador, com

[93] Campinas, à época, era considerada a quinta maior cidade do país e a segunda do Estado de São Paulo, apresentando uma renda per capita em torno de 6.200 dólares, com 37% das famílias com renda superior a 10 salários-mínimos. Além disso, estava em discussão a metropolização da região, devido ao seu próprio dinamismo industrial e tecnológico, visualizado através do PIB, que correspondia a 9% do PIB nacional (Nascimento, 1996:36).

sintomas de recessão, desemprego, fechamento de importantes estabelecimentos comerciais e industriais e deterioração no padrão de vida da população campineira.

São vários os indicadores sociais que demonstram a queda na qualidade de vida do campineiro. A população favelada, por exemplo, cresce a um ritmo acelerado de 5,84% a.a., passando de 36.155 para 67.474 pessoas, em 1991. Em 1994, chegou a 7,4% a população de miseráveis no município. No que se refere à concentração de renda, os índices também são alarmantes, sendo que os 5% de famílias mais ricas apresentam renda per capita 36 vezes maior em relação às famílias mais pobres (NEPP/UNICAMP, 1996:8). Muito embora esses dados sejam inusitados, não se trata de novidade, haja vista o histórico de desigualdades sociais que sempre permeou o desenvolvimento de Campinas, como do resto de nosso país.

Em meio a esta situação de recrudescimento da pobreza no município de Campinas, o então governo do prefeito Magalhães Teixeira introduziu, a partir de 1993, um novo modelo de gestão, produzindo mudanças significativas na área social. Em primeiro lugar, criou uma nova estrutura para a gestão das políticas públicas, com a descentralização político-administrativa, a partir da qual determina que todos os cidadão e cidadãs são sujeitos de direito e, por isso mesmo, não podem viver num ambiente de exclusão social. Em segundo lugar, o governo não concordava com a maneira pela qual estavam sendo implementadas as políticas sociais, ditas assistenciais, pois as mesmas, em seu entender, não abriam possibilidades reais de combate à pobreza. Conforme testemunhou-se em todo o país, eram políticas extremamente paternalistas, clientelistas e de distribuição de "favores" (Souza & Fonseca, 1997:27).

Para tanto, o Governo tentou reverter este quadro, ao implantar projetos que trouxessem mudanças significativas na vida desta população economicamente mais vulnerável, na tentativa de romper a reprodução deste ciclo tão vicioso que é o assistencialismo. Isso foi possível com a descentralização e a integração entre as políticas adotadas pelas Secretarias das Administrações Regionais, que estabeleceram canais de diálogo entre os órgãos do governo e, assim, os planejamentos e as propostas puderam ser viabilizados de maneira mais ágil, trazendo respostas mais rápidas e que fossem de encontro às necessidades e aos anseios da população. Nesse sentido, foram criados os Conselhos do Governo, fóruns de discussão dos programas e de hierarquização de prioridades de implementação em cada área. E foi exatamente, dentro deste contexto, é que se implementa em Campinas o Programa de Garantia

de Renda Familiar Mínima (PGRFM), como iniciativa inovadora e pioneira no campo das políticas públicas no Brasil, em geral, e em Campinas, em particular.

O Programa de Renda Familiar Mínima (PGRFM) foi instituído em Campinas em março de 1995, no terceiro ano de mandato do prefeito Magalhães Teixeira, sob o governo do PSDB, elaborado pelo então Senador Eduardo Suplicy. Campinas, à época, reunia as características para a implantação de um programa de atendimento às famílias mais carentes. O Programa realmente veio de encontro ao objetivo da administração pública vigente, ao tentar retirar da situação de risco milhares de famílias em condições de extrema pobreza, e lhes proporcionar o resgate de sua cidadania. Campinas vivia, como o restante do país, um período no qual a pobreza começava a se tornar cada vez mais visível, ao observarmos uma significativa quantidade de crianças e adolescentes trabalhando ou em estado de mendicância pelas ruas da cidade. Até aquele momento, portanto, a cidade não possuía formas eficazes de inclusão destas crianças/adolescentes, bem como de seus familiares[94].

O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima passou a responder em alguma medida às demandas sociais no exato momento em que se tornou prioridade o combate à pobreza local. Para tanto, o Programa elegeu como foco central as famílias com crianças entre 0 e 14 anos, filhos(as) ou não, que estivessem em situação de risco social[95]; que possuíssem crianças portadoras de necessidades especiais, independente da idade; que residissem em Campina por, no mínimo, dois anos a partir da publicação da Lei. Além disso, as famílias em questão deveriam cumprir com as determinações estabelecidas no Termo de Compromisso, quais sejam: participação dos pais nas reuniões mensais de orientação do Grupo Sócio-Educativo, manutenção da matrícula e assiduidade das crianças na escola, bem como o acompanhamento dos filhos ao posto de saúde e ter as vacinações em dia.

A lei que regulamenta o programa previa a concessão de um montante em dinheiro, cujo valor deveria ser equivalente à diferença entre a renda familiar (considerados apenas os recursos dos responsáveis pelas crianças) e aquela que seria necessária para que a renda *per*

[94] No referido período, um dos problemas sociais também bastante comum era a desnutrição, ao qual necessitava de uma intervenção governamental rápida. O município contava com poucos programas sociais de atendimento à família. Em 1993, foi desenvolvido o Projeto Casa Amarela para atendimento a famílias com crianças e adolescentes "em situação de risco pessoal e social" e o Projeto "Sopão" que atendia famílias de baixa renda, porém de cunho extremamente assistencialista (Fonseca & Souza, 1997:28).

[95] De acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), risco social envolve crianças e adolescente de até 14 anos de idade, que não estejam sendo atendidas, nos seus direitos, pelas políticas sociais básicas, no que tange à sua integridade física, moral ou social (Estatuto da Criança de do Adolescente, 1990).

capita das famílias fosse de R$ 35,00. Isto significa dizer que, no momento em que entram para o programa, todas as famílias teriam, somando seus rendimentos ao benefício, uma renda *per capita* igual de R$ 35,00, aliás a renda familiar poderia ser aumentada até, por exemplo, se um ou mais membros da família consiguissem alguma ocupação, por exemplo, o que não levaria à perda ou diminuição do benefício (Justo, 2002:101). Com efeito, o Programa objetivava atender às famílias em condições de extrema pobreza e com filhos(as) em situação de risco, tentando ao máximo combater a pobreza transgeracional por meio do acesso à educação; não por acaso esse quesito constituía-se num dos principais critérios de inserção no Programa.

Não menos importante é o caráter emancipatório do Programa, que estimulava as famílias a aumentar sua renda por meio da procura de emprego e/ou ocupação por parte dos responsáveis adultos da casa. Todavia, não garantia a estas famílias cursos de qualificação profissional nem tampouco programas de geração de renda, o que caracteriza uma fragilidade flagrante do programa. No que se refere ao financiamento, o programa é custeado pela Prefeitura Municipal de Campinas, que prevê até 1% de suas receitas para atendimento às famílias. Para se ter um idéia, no ano em que foi implantado, 1995, foram destinados cerca de R$ 2,8 milhões para atender quase três mil famílias no primeiro ano de sua implementação.

Os critérios de seleção das famílias foram bastante distintos. Na primeira etapa de implantação do programa, foram escolhidas famílias em "situação de risco social" cadastradas no Programa "Casa Amarela" e crianças que se encontravam em situação de desnutrição. Na segunda etapa, em maio de 1995, foi estendido o atendimento às famílias em situação de extrema pobreza. Desta forma, entre março de 1995 e dezembro de 1996, foram atendidas 2.941 famílias nestas condições. A coordenação geral do programa ficou a cargo da Secretaria Municipal da Família, Criança, Adolescente e Ação Social, conjuntamente com a Secretaria do Governo, com as Secretarias de Ação Regional (SAR's) das áreas respectivas de Educação, Saúde e Finanças, e com a Informática dos Municípios Associados (IMA) que ficou responsável pela elaboração da base de dados do programa. O modelo de implementação adotado foi o descentralizado entre as quatro Sar's constituídas no município (Fonseca & Sousa, 1997:11).

O acompanhamento do programa foi realizado, inicialmente, por meio de entrevistas domiciliares, pela ficha de cadastramento e pelas reuniões dos chamados grupos sócio-

educativos, cuja finalidade era unir o grupo nas suas principais angústias e demandas existenciais[96]. O desligamento do programa ocorre quando as famílias descumprem o Termo de Compromisso, não comparecendo às reuniões, ou quando não há mais necessidade do subsídio financeiro por parte delas, que conseguiram se emancipar naturalmente ou se o período de permanência no programa tiver se esgotado. O período de permanência no programa geralmente é de um ano, podendo ser prorrogado por mais tempo, se porventura a família não conseguir aumentar a sua renda de forma independente.

Este seria o formato dos programas de renda mínima implantados no Brasil na segunda metade da década de noventa. Sposati (1997), ao avaliar 50 projetos e programas de renda mínima implantados em nosso país a partir de 1995 é categórica ao concluir que *"...propostas de renda mínima deixaram de ser uma política nacional para se constituir incidentemente em políticas municipais. A renda mínima pode vir a significar uma das estratégias de municipalização da seguridade social"* (Sposati, 1997:116 *in apud* Arthus, 2000:64). Programas sociais desta natureza também possuem como ponto em comum as famílias para a concessão dos benefícios e adotam ou a renda total familiar ou a renda familiar *per capita* para fins de inclusão dos potenciais beneficiários e tem como contrapartida a permanência das crianças e/ou adolescentes na escola. Nesse sentido, o PGRFM de Campinas conseguiu inovar em termos de políticas sociais sem cunho assistencialista ou clientelista, e ao mesmo tempo deu vazão para que outros programas com as mesmas características fossem implementados em nível nacional. Sob esse aspecto, o PGRFM de Campinas realmente foi inovador e pioneiro!!

É importante ressaltar, também, a focalização do programa, pois realmente consegue atingir as classes de renda mais baixas da população. Entretanto, surgem alguns problemas, aos quais se pode considerar os pontos fracos na implementação do PGRFM. Um deles se refere à variação do próprio orçamento familiar. Com efeito, quando a família se cadastra no programa, ela provavelmente está com seus membros adultos em uma situação de sub-emprego ou até mesmo desemprego. Passado um determinado período, a sua renda pode aumentar – em virtude de melhoria salarial ou de renda, ou mesmo inserção no mercado de

[96] Os objetivos dos grupos sócio-educativos são garantir um espaço de discussão e reflexão das famílias sobre questões cotidianas (como por exemplo, alcoolismo, drogas, doenças sexualmente transmissíveis, etc) e possibilitar uma constante avaliação da dinâmica familiar (os assuntos trazidos pelo próprio grupo). Um ponto importante a ressaltar é que é mantido o sigilo dos assuntos tratados nas reuniões (Mendes, 2000:32).

trabalho – e ela não comunica ao programa, usufruindo de uma renda que poderia estar beneficiando outra família realmente necessitada. Um outro ponto bastante comum em relação aos programas sociais desta natureza é a acomodação por parte das famílias no que diz respeito ao repasse da complementação da renda, pois muitas vezes deixam de procurar emprego no mercado de trabalho formal por se acostumarem com um padrão de vida bem baixo. Tendo isso em vista, a solução encontrada pela equipe de acompanhamento do programa foi a de não reduzir o valor do repasse da renda, mesmo se a família tiver alcançado uma certa emancipação, estimulando-a a aumentar ainda mais a renda familiar. Com isso, muitas famílias se aproveitaram da renda para irem em busca de uma melhor oportunidade de trabalho ou a procura de um emprego com carteira assinada.

O caráter temporário do programa e a não definição de critérios para que a família permaneça ou não no PGRFM, após um ano, também se constituíram em fragilidades do mesmo. Ou seja, em que momento a família estaria apta a sair do programa? Em seu primeiro ano de implementação, foi realizado um acompanhamento das famílias para avaliar o seu grau de dependência em relação ao subsídio fornecido. Com isso, constatou-se que o prazo de um ano de permanência da família no PGRFM seria muito pequeno para a saída das mesmas da situação de extrema pobreza. Assim, a análise por família, de forma focalizada, e a maior flexibilização de permanência das mesmas no programa foram atitudes tomadas no sentido de minimizar os problemas mencionados.

No que se refere ao sucesso do PGRFM, de acordo com a avaliação realizada pelo Núcleo de Estudos em Políticas Públicas (NEPP) dois fatores foram decisivos, quais sejam: a sua descentralização em nível municipal e a experiência dos técnicos implementadores. Em decorrência desta forma de implementação, com ponto forte do Programa, temos o acompanhamento de assistentes sociais e psicólogos nas reuniões sócio-educativas. Também não menos importante são as formas de acompanhamento via o preenchimento da ficha cadastral e o banco de dados, via IMA, ferramenta que auxiliou muito no entendimento de como se encontram as famílias ao longo de sua inserção no programa. Porém, o NEPP sugeriu, à época, que o sistema de acompanhamento da freqüência escolar fosse reavaliado e melhorado em termos de repasse de informações.

Diante dos aspectos positivos e negativos apontados, o PGRFM trouxe e está trazendo até os dias atuais, resultados concretos ao município. Em termos de complementação de renda,

o programa está verdadeiramente chegando às famílias mais pobres e estas, por sua vez, utilizam principalmente os recursos em gastos com alimentação e retirada das crianças da rua. Nos primeiros 12 meses de programa, apenas para se ter uma idéia, saíram das ruas de Campinas 470 crianças e adolescentes, passando de 550 em 1995 para 80 crianças em "situação de rua" no início de 1996. No que se refere à quantidade de famílias inseridas no programa, entre março de 1995 e março de 1998, foram incorporadas 7.000 famílias, além da existência de uma lista de espera em torno de 1.000 a 1.500 famílias (Relatório do Programa Convivência e Cidadania, 2006).

O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, implantado em Campinas, nasce, portanto, com uma proposta inovadora de romper com o ciclo assistencialista até então comum entre os programas implantados na cidade e, até mesmo de certa forma, no Brasil. Ao focalizar nas famílias mais pobres e ter como contrapartida a permanência das crianças e adolescentes na escola, consegue, apesar dos problemas apresentados, minimizar a situação de extrema pobreza e, talvez, garantir um futuro melhor a estas crianças e adolescentes, rompendo definitivamente com o ciclo intra-geracional da pobreza.

Nesse sentido, o PGRFM de Campinas é, até hoje, referência nacional na redução do trabalho infantil, no combate à desnutrição e aumento da escolaridade entre as classes mais pobres, porém ainda titubeia num dos principais problemas que assolam programas desta natureza: a ausência de programas de geração de renda voltados aos membros adultos das famílias em questão, de modo a possibilitar-lhes reais formas de emancipação e tirá-las da situação de dependência financeira da rede de proteção social. Em suma, Campinas continua apresentando novas formas de reduzir as suas desigualdades sociais, as quais serão discutidas, no próximo item, a partir da análise mais recente do seu Sistema de Proteção Social.

O desenho do Sistema de Proteção Social de Campinas

Para entendermos melhor a Rede de Proteção Social implementada em Campinas, na década de noventa, se faz necessário discorrermos a respeito das ações governamentais e não-governamentais de Assistência Social desenvolvidas no âmbito municipal. Na verdade, iremos desenvolver a seguir o desenho da Assistência Social, tendo como foco de análise a área da criança e do adolescente. Para tanto, o material empírico utilizado foram os Relatórios de Gestão das Ações da Assistência Social e os Planos Municipais da Assistência Social

referentes ao período de 2000 a 2009, sendo este último a título de prognóstico. A análise mais recente deve-se à ausência de informações sistematizadas com relação aos anos anteriores; mas sobretudo ao próprio enfoque desta pesquisa, que está direcionada aos programas instituídos mais recentemente em Campinas, como é o caso do programa PETI, objeto de estudo do presente trabalho.

Com isso, a análise inicia-se embasada no Relatório de Gestão da Assistência Social de 2000 e no Plano Municipal de Assistência Social 2000/2001. No referido período, a Assistência Social era dividida em oito áreas específicas que foram sendo revistas e aglutinadas ao longo do processo de execução do Plano, com o objetivo de facilitar o fluxo do usuário da Assistência Social na rede de proteção e promover sua efetiva intersetorialidade. Em âmbito geral, a Secretaria Municipal de Assistência Social está estruturada em dois grandes departamentos, que sofreram reordenamento interno a fim de garantir uma maior interface entre as áreas.

O Departamento de Gestão e Desenvolvimento Social (DGDS), tem como objetivo executar atividades administrativas relativas a controles, compras, acompanhamento, transporte, bens patrimoniais e manutenção de equipamentos e unidades físicas, bem como efetuar o controle, planejamento e acompanhamento da execução orçamentária dos recursos financeiros alocados na Secretaria Municipal de Assistência Social. A missão do Departamento de Operações de Assistência Social (DOAS), por sua vez, é supervisionar as atividades técnico-operacionais das áreas da família, criança e adolescente, mulher, idosos, desempregados, força de trabalho, pessoas portadoras de deficiência, migrante e mendicante. É também de sua competência supervisionar as atividades desenvolvidas pelas unidades descentralizadas de operações de assistência social visando a implementação de Programas nestas áreas, bem como coordenar e supervisionar as relações entre os Centros de Referência e as entidades governamentais e não-governamentais de Assistência Social.

Nesse sentido, este trabalho não tem a pretensão de estudar todas as áreas abrangidas pela Assistência Social, e sim focar naquelas que são de nosso interesse, quais sejam: crianças e adolescentes e suas respectivas famílias. Na verdade, essas três áreas correspondem a somente uma, pois para entendermos a Rede de Proteção Social que abrange a criança e o adolescente, a família necessariamente deverá perpassar todas estas relações, de forma

intersetorial. Assim, estudaremos estas áreas de forma integrada, procurando entender como se constituem em âmbito local.

Os Programas, Projetos e Serviços, por exemplo, da área da família tiveram suas ações apoiadas pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). A rede é composta por 23 Programas de Orientação e de Apoio Sócio-Familiar, dos quais dois são executados pela Secretaria Municipal de Assistência Social, por meio do Serviço de Atenção à Família (SAF) – que atende 176 famílias por mês – e pelo Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM), que atende 2.500 famílias/mês. Os 21 programas restantes são realizados pelas Organizações Não-Governamentais e, dentro deste contexto, existem seis Programas de Apoio à Saúde. No total são 5.882 atendimentos, tendo a família como a matriz de referências para um bom desempenho psicossocial, de relações sociais e interpessoais de seus membros.

Cabe ressaltar que ambos os programas – SAF e PGRFM – são tidos como modelos de referência para a cidade, conforme mencionado no item anterior, no tocante ao PGRFM. Avalia-se também como ponto positivo a criação da Comissão de Orientação e Apoio Sócio-Familiar no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), que iniciou seus trabalhos em setembro de 2000. Desde então, a discussão sobre novas propostas de ações junto às famílias e o reordenamento e ampliação da rede no município se fez mais atuante.

Com relação à área da criança e do adolescente especificamente, a rede de proteção integral é formada por 96 Programas de Apoio Sócio- Educativo em meio aberto, ao qual fazem parte 59 Núcleos Comunitários, sendo 17 executados por OG´s e 37 Creches com Programas executados por ONG's. A rede está consolidada em ações de caráter preventivo, oferecendo atendimento a crianças de 0 a 06 anos de idade, em educação infantil, e de 07 a 14 anos em atividades sócio-educativas, em horário extra-escolar. A meta prevista para este ano no que diz respeito a este segmento foi de 13.310 atendimentos, na faixa etária de 0 a 14 anos, porém conseguiu atingir 10.887 atendimentos, o que deixa patente a necessidade de ampliação da rede a fim de atender a demanda nas regiões de risco social, principalmente porque existe uma demanda reprimida de cerca de 9.000 crianças e adolescentes (Relatório de Gestão da Assistência Social de 2000, Prefeitura Municipal de Campinas).

A importância desse atendimento tem sido preocupação recorrente dos diferentes setores da Assistência Social e do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), embasada no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), incentivando a articulação com a rede de equipamentos sociais comunitários e a intersetorialidade com as Secretarias Municipais e demais órgãos. A área mais demandada é a de Programas Sócio-Educativos, pois requer um maior nível de investimento, já que deve trabalhar no âmbito da prevenção. Trata-se de uma área complementar ao ensino fundamental e, por conta disso, necessita de propostas mais consistentes, capacitando melhor sua equipe de trabalho, para a tarefa de subsidiar as crianças e adolescentes em horários que não estão na escola. Nesse sentido, terá que ser atraente ao seu público-alvo e proporcionar lazer, complementação ao ensino da rede pública, bem como cursos de qualificação profissional aos adolescentes, tais como computação e inglês. Deve se constituir, portanto, em uma grande oportunidade para a criança e/ou adolescente não correr riscos de partir para o mundo do crime e das "más companhias".

O foco de análise do presente trabalho é, particularmente, estas crianças e adolescentes, que são mais vulneráveis à entrada no trabalho infantil e na marginalidade. Crianças e adolescentes pertencentes às famílias pobres da região de Campinas, com pais e/ou mães desempregados, com vários problemas intra-familiares – drogas, alcoolismo, brigas, desemprego etc –, todavia, dispostas e com muita vontade (determinação) de serem inseridas em Programas Sócio-Educativos e Programas de Geração de Renda aos familiares adultos das respectivas famílias.

Para atender este segmento, o poder público realiza em Campinas o "Atendimento Especial em Situação de Risco", que abrange exclusivamente crianças e adolescentes que permanecem nas ruas na prática da mendicância e no mercado informal de trabalho. Para tanto, o trabalho é executado por uma ONG e por uma OG, com meta para atender 492 crianças e adolescentes. No entanto, somente 56% delas são atendidas. Daí a necessidade urgente de se atender este segmento da população, pois estas intervenções são realizadas de forma muito precária, esporádica e limitada. A maior parte dos atendimentos são direcionados a Oficinas Pedagógicas e/ou outros equipamentos da rede de proteção social. Faz parte do Programa da OG, por exemplo, a concessão de um bolsa-escola como contrapartida à renda anteriormente obtida na rua. Percebe-se, desta forma, o baixo nível de abrangência de

programas desta natureza, o que se traduz na permanência de um grande número de crianças e adolescentes pedintes, trabalhadores informais, nos semáforos do centro do município.

Programas de diversos tipos de enfoques também fazem parte da área da criança e do adolescente. Por exemplo, podemos citar o "Programa de Liberdade Assistida", cuja meta previa o atendimento de 172 adolescentes em conflito com a Lei, tendo sido atendidos 65% até 2000. Na mesma linha de atendimento, temos o regime de "Prestação de Serviço à Comunidade", com meta prevista para 80 atendimentos a adolescentes em conflito com a Lei, tendo sido cumprida 100% da meta desejada. Quanto ao Programa de "Atendimento, Prevenção e Defesa Psicossocial e Jurídica", o município conta com uma ONG para a sua execução, cuja meta prevista de atendimento é de 483 crianças e adolescentes, tendo atingido à época 75% da meta. Trata-se de um Programa que acumula significativa experiência no atendimento a vítimas de violência doméstica, o que possibilitou o desenvolvimento de um modelo de atendimento qualificado que é hoje referência no município e região, constituindo-se numa equipe formadora de multiplicadores e constantemente solicitada para Seminários, Palestras e Capacitações. Por último, temos o regime de "Internação", o qual conta com um Programa regionalizado que opera com recursos da esfera públical, com capacidade de atendimento de 72 vagas, sendo 40 para internação e 32 para acolhimento acautelatório provisório; porém todas as vagas estão sendo direcionadas para internação, face à alta demanda deste contingente.

Uma área complementar e de grande valia para mudar o rumo da vida destas crianças e adolescentes refere-se a de "Trabalho e Renda", implementada no município de Campinas com o objetivo de minimizar a situação de desemprego de grande parte da população pobre da cidade. Para tanto, a Secretaria Municipal de Assistência Social, tem implementado ações direcionadas à capacitação profissional de jovens e adultos em situação de extrema pobreza. O trabalho é desenvolvido em oito Centros Profissionalizantes, descentralizados em várias regiões da cidade, e por meio de parcerias com 10 ONG's, com recursos oriundos do Fundo Estadual de Assistência Social, o que possibilitou no corrente ano, a capacitação de 3.994 pessoas. Na mesma linha de atuação, o município conta ainda com o Programa de Incentivo ao Aumento de Renda das Famílias Pobres (Pró-Rendas), que desde sua criação possibilitou crédito a 1.300 famílias, direcionando-o a pequenos empreendimentos, o que beneficiou indiretamente 5.200 pessoas. Tais programas são criados dentro da perspectiva de mudança da

realidade social destas crianças e adolescentes, que ainda permanecem nas ruas de Campinas, sobrevivendo às mais diversas situações de humilhação, miséria e discriminação, expostas a vários tipos de doenças e intempéries. Com certeza, o foco de programas sociais implementados na área da criança e adolescentes deve ser a retirada de suas respectivas famílias da situação de extrema pobreza, por meio de qualificação profissional e geração de renda, o que poderá trazer oportunidades de emprego às pessoas adultas do grupo familiar. Porém, deve-se analisar o mercado de trabalho da região, para que se possa inserir tais famílias dentro de uma perspectiva real de emprego.

De uma maneira geral, percebe-se alguma lacunas no desenho da Secretaria de Assistência Social no âmbito da criança e do adolescente. Um exemplo, é que apesar de já estarmos há mais de dez anos a caminho da legitimação dos direitos da criança e do adolescente, após a aprovação do ECA e da Constituição Federal de 1988, que legitima tais direitos, ainda temos uma longa trajetória a percorrer. Sabe-se que existe uma grande quantidade de funcionários da área que trata a Assistência Social como ajuda, benesse, e não como direito adquirido.

Além disso, sabemos que a questão da descentralização, implantada também após a Constituição Federal de 1988, ainda permanece muito na teoria e pouco na prática. Na realidade do dia-a-dia, constata-se que tanto as OG's quanto as OG's sofrem dos mesmos males, a saber: necessidade de ampliação do quadro de funcionários, ausência de uma ação de capacitação continuada dos agentes executores da Política de Atendimento, insuficiência de equipamentos e de materiais, restrição orçamentária[97] e baixa quantidade de equipamentos sociais nas áreas de risco do município. Tudo isso traz impactos negativos e morosidade aos programas implementados e, consequentemente, atinge de forma prejudicial o público-alvo.

O que chama mais atenção nesse sentido, é a presença de uma forte restrição orçamentária, combinada com um alto índice de demanda reprimida, que não está sendo absorvida pela rede de proteção social do município, traduzindo-se em um baixo nível de eficiência, eficácia e efetividade dos resultados. Ou seja, existe uma enorme defasagem entre o orçamento planejado e o executado, o que demonstra a necessidade urgente de investimentos e melhor redirecionamento no Sistema de Proteção Social de Campinas, não muito diferente do que ocorre no restante do país. Urge, portanto, maiores e melhores investimentos na área

social, pois a demanda só tende a crescer face à insuficiência das Políticas Sociais Básicas e ao avanço dos contrastes sociais a partir do início da atual década.

Para tanto, faz-se necessário estudar os Programas de Transferência de Renda desenvolvidos em Campinas no período recente de forma mais generalizada, na tentativa de demonstrarmos o desenho da Assistência Social, com enfoque na área da criança e do adolescente. Nesse sentido, num primeiro momento nos debruçaremos sobre o funcionamento de programas desta natureza para, em seguida, focalizarmos a análise no PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), pioneiro no município em termos de retirada da criança e do adolescente do trabalho informal dos semáforos e das ruas do centro da cidade. Dentro deste contexto, iremos a partir de então adicionar à análise uma complementação do que foi escrito até agora em termos do desenho da Assistência Social, referente ao período de 2001 a 2009, este último a título de prospeção.

Não podemos deixar de mencionar que o ano de 2001 inicia-se com vários problemas que já fazem parte do cenário da maior parte dos municípios brasileiros, notadamente na área da Assistência Social, quais sejam as precárias condições de equipamentos, falta de recursos humanos e um orçamento municipal bastante restrito. Como já assinalado no segundo capítulo, Campinas neste início do século XXI está passando por algumas transformações importantes como, por exemplo, a criação da chamada Região Metropolitana de Campinas. Este nova denominação significa muito para o município, pois, ao que tudo indica, trará consigo um maior nível de investimentos, melhores oportunidades de emprego, aumento do progresso tecnológico para as empresas, enfim, a possibilidade de crescimento econômico para a cidade, principalmente para aquelas pessoas que possuem um mínimo de qualificação profissional. Todavia, para o restante da população que não condiz com esta realidade, ou seja, apresenta baixo nível de escolaridade e nenhum tipo de qualificação profissional, a situação tende a piorar por não poderem se inserir dentro deste contexto. Com isso, possivelmente irá inflar os bolsões de miséria do município, aumentando o número de dependentes da área da Assistência Social.

[97] Para as áreas da Família, Criança e Adolescente, Acolhimento e Referenciamento Social e Trabalho e Renda foram disponibilizados R$ 12.616.170,86 no ano de 2000.

Com o crescimento desordenado e focalizado nas pessoas dotadas com maior nível de escolaridade e qualificação, as regiões mais pobres do municípios é que se ressentem mais[98]. Como já foi citado, tanto as ONG's quanto as OG's, não conseguem atender a demanda existente, seja em termos de quantidade, seja em termo de qualidade no atendimento. Como consequência desse cenário, a parcela da população mais fragilizada são as crianças, os adolescentes e suas respectivas famílias, que não tendo como se sustentarem, "empurram" seus(uas) filhos(as) para qualquer tipo de trabalho que lhes garanta um mínimo de renda. Em situações piores, as crianças e adolescentes permanecem nas ruas da cidade, fazendo dessas sua moradia, privando-se de suas relações familiares, escolares; fazendo da rua sua rede de relações. Como consequência, testemunha-se o crescimento de abusos e violências perpretados contra crianças e adolescentes, bem como o aumento do número de atos infracionais praticados pelos mesmos. A propósito, Campinas apresenta um quadro bastante preocupante no tocante à questão do adolescente autor de ato infracional.

No que se refere à questão dos meninos e meninas de rua – sejam do mercado informal, mendicantes ou "estruturados na rua" –, a situação é também bastante crítica e coloca-se como um problema constantemente acompanhado tanto pela população quanto pela mídia, que clamam por uma ação urgente do governo municipal. Este, por sua vez, se posiciona de forma passiva e muitas vezes com indiferença, como se viu em diversas situações. Isto resulta em elemento motivador de críticas contundentes da sociedade ao governo, sob a alegação de aumento de violência urbana e da necessidade emergencial de retirar estas crianças e adolescentes das ruas do centro da cidade.

Como a população campineira é muito conservadora em seus diversos aspectos, ter uma cidade exposta a uma grande quantidade de crianças e adolescentes em suas ruas significa deixar o município mais "feio" e sujeito a vários problemas sociais. Desse modo, a população exige do governo atitudes mais drásticas com relação a este grave problema social. Um governo que se propõe a inversão de prioridades precisa estar atento às dimensões mais evidentes desse problema, e coerentemente deve dar respostas incontestáveis na forma de resultados efetivos de uma Política de Assistência Social e de Criança e Adolescente.

[98] As regiões, por exemplo, sudoeste e noroeste são as que possuem os Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) mais baixo, pois praticamente inexistem equipamentos sociais e locais de lazer disponíveis para o atendimento das crianças e dos adolescentes.

O que se constata, portanto, é uma situação muito preocupante em termos de política social voltada para a área da criança e do adolescente. Havia no município uma quantidade significativa de crianças e adolescentes na condição de sub-cidadãos, convivendo em circunstâncias de discriminação, marginalidade, exclusão e violência de toda ordem[99]. É nítida a falta de prioridade na área por parte do governo, ocasionando o sucateamento dos recursos implantados, a falta de investimento da iniciativa privada e o conseqüente aumento da violência e pobreza no município.

As famílias destas crianças e adolescentes, por sua vez, não conseguem, possivelmente até os dia atuais, atender suas demandas específicas, pois se encontram ainda mais vulneráveis, vivenciando situações de exclusão social, desemprego de longa duração ou empregos precários (sub-emprego) com salários extremamente baixos. No âmbito da estrutura intra-familiar, o cenário se torna ainda pior, com alto nível de incidência do uso de álcool e drogas, vários conflitos familiares, perdas dos vínculos afetivos, de identidade e de referenciais de convivência, sendo as crianças e adolescentes violados em seus direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988.

Nas últimas décadas, as famílias, como lugar de proteção e inclusão, vêm passando por várias transformações culturais e sociais como, por exemplo, a entrada da mulher no mercado de trabalho, a perda da figura do pai como único provedor da casa, entre outros fenômenos sociais. Nesse sentido, faz-se necessário um trabalho de apoio e orientação ao grupo familiar com intuito de fortalecer seus membros e seus vínculos afetivos. Também é essencial investir na implementação de programas de proteção às famílias, notadamente aquelas mais afetadas pela situação de pobreza. Para esses tipos de famílias, são imprescindíveis programas de geração de renda e qualificação profissional para pais e/ou mães, pois somente com isso haverá oportunidade de tirar as crianças e adolescentes do trabalho infantil e de situações degradantes como a permanência nas ruas da cidade.

No entanto, percebe-se que, mesmo com a criação do ECA e da LOAS, marcos na questão dos direitos das crianças e do adolescentes, as ações direcionadas às famílias ainda permanecem fragmentadas, setorizadas, isoladas, desconsiderando-se o grupo familiar como um todo. É preciso garantir uma nova forma de enxergar e de atuar junto às famílias, tentando

[99] Em Campinas, cresceu muito o fenômeno de violência voméstica contra crianças e adolescentes, sendo este priorizado pela área de Assistência Social, que passou a capacitar profissionais de todas as áreas (Saúde, Educação, etc) para melhor saberem lidar com este sério problema e suas perversas consequências.

trabalhar na sua totalidade, tendo como principal ação o desenvolvimento de seus membros, pois somente assim será possível falar concretamente na retirada das crianças, adolescentes e suas respectivas famílias de situações de extrema pobreza[100]. Com isso, é preciso saber trabalhar com famílias, pois para que esse trabalho atinja bons resultados, as famílias devem ser "atores sociais" que protagonizem um nova história de vida, restabelecendo sua dignidade, confiabilidade e cidadania, somente assim haveria possibilidade de mudar radicalmente a suas realidade e, consequentemente, da cidade na qual vivem.

Após esta breve explanação sobre a área de Assistência Social de nosso interesse – criança, adolescente e suas respectivas famílias –, abordaremos as principais mudanças ocorridas no referente período. No ano de 2001, a Secretaria de Assistência Social enfrentou dificuldades para atender as camadas mais pobres, que só vinha crescendo desde então. Embora o Governo Federal se coloque como "ator" principal desta área, o protagonismo está sendo realizado, de fato, pelo município para a sustentação e manutenção de tais programas da área social. Os governos municipal e estadual, álias, pautam-se em questões focais e pontuais, por meio da implantação de programas tidos como "pacotes fechados", sem qualquer tipo de discussão anterior à criação dos programas. Ademais, os programas são altamente burocratizados, com prazos exíguos para obtenção de recursos, dificultando assim a consolidação de uma política efetiva e de qualidade. Em suma, essa forma de concepção e gestão mantém o tradicional caráter autoritário e centralizador dos programas, estilo emblemático das políticas adotadas na área da Assistência Social. Com isso, o governo federal transfere ao município todas as responsabilidades, porém sem o apoio financeiro, técnico e organizacional devido. O grande desafio para a área é o trabalho em rede de forma articulada, coerente, evitando ações sobrepostas e pulverizadas a um mesmo público-alvo.

Em 2001, também foi criado no município o Orçamento Participativo, dentro da perspectiva democrática-popular do então governo. Foram realizadas inúmeras Assembléias Regionais e Temáticas, constituindo-se mais tarde o Conselho do Orçamento Participativo (C.O.P). Para a área de Assistência Social, foi importante tal criação, pois está previsto no

[100] A Secretaria Municipal de Assistência Social adotou o conceito Família de acordo com Mioto (1997), o qual determina "ser a família um núcleo de pessoas que convivem em determinado lugar, durante um lapso de tempo mais ou menos longo e que se acham unidas (ou não) por laços consangüíneos, tendo como tarefa primordial o cuidado e a proteção de seus membros e se encontra dialeticamente articulada com a estrutura social na qual está inserida". Tal conceito foi definido na Resolução 6, instituída em Campinas pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, em 2001.

O.P. o mapeamento das principais demandas sociais do município e as prioridades gerais para a Assistência Social a serem trabalhadas no próximo ano. Os recursos destinados ao C.O.P ficou em torno dos R$ 4 mi, ou 8% de todos os recursos destinados à Prefeitura Municipal[101].

Uma outra novidade, para o ano de 2001, foi a tentativa de articulação em nível regional, das ações e políticas de atendimento da Assistência Social, tanto no que se refere às OG's quanto às ONG's. O enfoque foi a realização do trabalho em rede, visando à criação de relações comunitárias de solidariedade e de convivência solidária junto às famílias na tentativa de mudar suas realidades, já tão desgastadas tanto emocional, quanto social e economicamente. O objetivo dessa rede pressupunha que o trabalho junto às famílias fosse realizado de forma descentralizada, tendo como base a comunidade, com vistas ao desenvolvimento local sustentável.

Um ponto primordial do Relatório consistia na constatação da necessidade urgente de uma Política Municipal de combate e erradicação do trabalho infantil e de definição de uma Política para a regularização do trabalho do adolescente. Paralelamente a esta constatação, também foi de suma importância a aprovação da Resolução n° 06/2001, em 22 de outubro de 2001, pois passou a vigorar como um novo entendimento do conceito de família.

A partir de então, a política de atendimento do Grupo Familiar e a criação de programas de renda direcionados à família, passam a seguir este conceito e tê-la como unidade de referência fundamental, respeitando-se seus diversos arranjos, momentos de transformação, bem como seus valores éticos e culturais. Ou seja, a idéia é trabalhar a família de forma integral e com todos os seus membros. Nesse sentido, as entidades prestadoras de serviços sociais deveriam oferecer programas voltados à família que contemplassem, de forma conjugada, ações compensatórias e emancipatórias[102].

Com isso, o Plano de Assistência Social para 2002 plasmou-se com enfoque em três temas centrais: Intersetorialidade, Família e Ação Comunitária e Renda Mínima. A escolha desses temas se deveu à necessidade de aprofundamento das questões sociais iniciado em 2001 e também à importância do fortalecimento do protagonismo dos usuários da Assistência

[101] O investimento na área de Assistência Social em Campinas em 2001 foi de R$ 20,4 milhões (Relatório de Gestão da Assistência Social, 2001).

[102] Entende-se por ações compensatórias aquelas fornecidas por meio de benefícios monetários ou em espécie, quando imprescindíveis às necessidades de subsistência e abrigo; e ações emancipatórias, aquelas direcionadas ao desenvolvimento do grupo familiar, ao fortalecimento de sua autonomia, de inclusão social e de melhoria de qualidade de vida (Sposatti, 1997).

Social de Campinas. O tema "trabalho com a família" passou a ser o norte das discussões sobre o papel da Assistência Social no município. Deste modo, houve uma maior integração entre o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) e o trabalho intersetorial com as famílias e ações comunitárias. Nesse sentido, a aplicabilidade da Resolução 06/2001 passou a ser fundamental.

No tocante à questão mencionada anteriormente, a formulação de uma Política Municipal de combate e erradicação do trabalho infantil, esta somente foi implementada em 2002, após a realização de uma pesquisa feita pelo NEPP (Núcleo de Estudos em Políticas Públicas), que detectou 252 crianças e adolescentes trabalhando nas ruas de Campinas. A pesquisa auxiliou a chegada do PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) no município, o qual veremos com maiores detalhes no próximo item. É também importante salientar que o tema do combate ao trabalho infantil assume, no referido período, o *status* de marca do Governo Democrático e Popular.

Quanto à aplicabilidade da Resolução 06/2001, por sua vez, vem sendo feita de maneira articulada até hoje. O trabalho com Famílias, desde então, se tornou foco de discussões nas instâncias deliberativas das Políticas de Assistência Social e dos agentes executores. As entidades vêm buscando o reordenamento de suas atividades em conformidade com a Resolução 06/2001. Como ponto positivo, vale destacar, que desde a sua criação, está sendo direcionado um maior volume de investimentos na contratação de técnicos da área social para a realização ou aprimoramento do trabalho junto às famílias, bem como um maior monitoramento dos trabalhos que vêm sendo realizados.

Cumpre lembrar que, durante todo o transcorrer desta análise do desenho do Sistema de Proteção Social de Campinas, um enfoque incidiu particularmente sobre as ações voltadas para a criança, adolescente e famílias, preterindo as demas áreas relevantes do desenho. Nesse sentido, no Relatório de Gestão da Prefeitura Municipal de 2002, consta praticamente as mesmas dificuldades e impasses ressaltados no Relatório de 2001, notadamente a incapacidade de atendimento do público-alvo e o aumento das demandas sociais. Embora o governo federal se coloque como "ator" importante desse desenho de gestão, o que temos constatado é que o grande protagonista tem sido o Município na sustentação e desenvolvimento de serviços, programas e projetos da área de Assistência Social, articulando uma rede de "atores" fundamentais nesse processo.

Devido a estes fatores, está-se longe de construir uma Política Social que realmente possibilite a expansão dos direitos sociais. Há expectativa que, para 2003, os Governos – nas esferas estadual e federal – implemente ações mais efetivas e integradas, de forma a garantir uma maior quantidade de recursos aos municípios, principalmente na área social. Quanto aos municípios, estes lidam com um orçamento restrito, além de possuírem uma máquina administrativa muito onerosa, principalmente quanto à folha de pagamento e ao alto grau de desvio de verbas, que não permite o direcionamento dos recursos às famílias mais pobres, deixando para trás a maior parte da população mais necessitada, o que só faz aumentar ainda mais as demandas sociais.

É importante destacar, ainda, dois aspectos primordiais do Sistema de Proteção Social de Campinas. O primeiro refere-se à continuidade da implementação de uma metodologia de monitoramento e avaliação da rede executora de Assistência Social, tanto das OG's quanto das ONG's, que teve início em meados de 2001. Esta metodologia se fez necessária na medida em que contribuiu decisivametne para o aperfeiçoamento da análise quanti-qualitativa das demandas sociais existentes e das novas demandas que se constituirão futuramente, de modo a subsidiar a tomada de decisões das ações governamentais desenvolvidas no âmbito da Secretaria Municipal da Assistência Social, além de apontar reordenamentos necessários e estabelecer as prioridades dos programas.

O segundo ponto diz respeito à construção do Mapa de Exclusão/Inclusão Social, iniciada em outubro de 2002. O desenvolvimento da metodologia se sucedeu em duas etapas. A primeira, denominada sócio-político-pedagógica, e a segunda chamada de constituição do núcleo de trabalho. Durante essas duas etapas, formaram-se vários grupos de trabalho, com o fito de aprofundar a construção da metodologia de trabalho, bem como de levantar e debater as informações contidas nos bancos de dados existentes e nas cartografias da cidade, utilizadas por diferentes secretarias. Para Sposati (2000), a criação deste tipo de Mapa foi de suma importância para a cidade, conforme ressalta em sua fala:

> O Mapa é um modo novo de pensar a cidade para propor soluções. Saber de si, da sociedade e da cidade onde se vive é condição para a cidadania e com condição de exercício da democracia. A metodologia do Mapa deseja que ele reproduza argumentos para os cidadãos nas decisões sobre sua vida coletiva e o desejo coletivo de uma condição de cidade, para todo o habitante, fundada em um padrão básico de cidadania (Sposati, 2000).

Na verdade, a concretização do Mapa de Exclusão Social somente chegou a termo em 2003, quando se colocou à disposição tanto da sociedade quanto do poder público um instrumental amplo e fidedigno de informações sobre a realidade sócio-econômica de Campinas.

Dando prosseguimento à análise avaliativa dos programas de geração de renda da Política Municipal de Assistência Social na área da criança e do adolescente, de acordo com o Relatório de Gestão de Assistência Social de 2003, naquele ano, foram atendidas 1.300 crianças e adolescentes e, ao redor de 700 famílias pelos Núcleos Comunitários de Criança e Adolescente. Os Núcleos são vistos como equipamento social de referência pelas comunidades que desenvolvem trabalhos junto à estas crianças e adolescentes.

A exemplo do que ocorrera no ano anterior, em 2003, a área da criança e adolescente continuou tendo prioridade absoluta do Governo Democrático-Popular. No tocante ao nosso objeto de estudo – o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) –, constatou-se a retirada de 90% das crianças e adolescentes do mercado informal e o atendimento de 100% das suas famílias, graças aos esforços desenvolvidos pelas ONG's e OG's[103]. Paralelamente ao trabalho de retirada das crianças e adolescentes do mercado informal, teve lugar as ações desenvolvidas no âmbito do Serviço de Atenção à Criança e ao Adolescente em Situação Especial, também chamado de Programa Convivência e Cidadania. Este atendimento vem se solidificando no município, com ações pedagógicas, mapeamento e abordagem[104] de crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social. Não por acaso, até outubro de 2003, foram atendidos cerca de 90 adolescentes e seus familiares e abordados(as) 570 crianças e adolescentes no período de 12/05/2003 a 30/10/2003[105].

A partir da implantação de ambos os programas – PETI e Convivência e Cidadania – houve uma definição mais clara do atendimento da criança e do adolescente em situação de risco social. Com o recebimento do valor correspondente às duas bolsas, de respectivamente de R$ 180,00 e R$ 60,00, à época, pôde-se visualizar a retirada das crianças e adolescentes da

[103] Em 2003, eram atendidos(as) 110 crianças e adolescentes, ao qual a família possui como direito uma bolsa mensal no valor de R$ 180,00. Todo este processo, acompanhamento e monitoramento do Programa, nós iremos analisar no próximo item do trabalho.

[104] O Programa Convivência e Cidadania foi instituído juntamente com o PETI e realiza um trabalho muito importante de abordagem às crianças e adolescentes que vivem em situação de rua , na cidade de Campinas.

[105] Com relação ao impacto social detectou-se a inclusão de 100% das crianças e adolescentes atendidas pelo Programa, na rede de ensino, com 90% de freqüência escolar. Com o pagamento de uma bolsa no valor de R$

rua e uma maior inclusão na escola, com possibilidades mínimas de retorno ao trabalho infantil.

Nesse sentido, ao estudarmos os programas de geração de renda constituídos em Campinas a partir de 2000, não se pode perder de vista o enfoque de nosso trabalho: a criança e o adolescente. Tendo em vista o fato de que a área de Assistência Social é muito ampla e o seu desenho já foi discutido nas páginas anteriores, o que nos importa saber a partir de agora, é como se consolida a questão do trabalho infantil no município e quais os seus principais desdobramentos. Assim, a análise se cingirá ao eixo Criança e Adolescente, pois este passou a ter maior ênfase a partir de 2002, como prioridade absoluta do então governo municipal[106].

Todas as informações, relatadas aqui, portanto, fazem parte do Relatório de Gestão da Assistência Social e da Avaliação da Secretaria Municipal de Assistência Social, ambos para o ano de 2004. Já se sabe que a principal forma de atendimento às crianças e adolescentes em situação de risco social são o Núcleos Comunitários de Crianças e Adolescentes, que desenvolvem apoio sócio-educativo em meio aberto. No ano de 2004, estes Núcleos estavam distribuídos em cinco regiões do município, totalizando 17 Núcleos, dando continuidade ao atendimento conforme o ano anterior, de 1300 crianças e adolescentes e cerca de 700 famílias.

Em 2004, repetiu-se a linha de abordagem de enfrentamento ao trabalho infantil. Com o mesmo modelo de gestão, o enfoque continuou sendo o mercado informal e a mendicância. Os dois programas de execução – Convivência e Cidadania e PETI – tiveram resultados melhores e ampliação no escopo de ação. No caso do Convivência e Cidadania, por exemplo, houve um maior reconhecimento da sociedade com relação ao seu trabalho, em virtude do aumento do número de denúncias e de procuras espontâneas pelo Programa. Simultaneamente, houve uma redução pronunciada do número de famílias que não foram mais vistas nas ruas, o qual passou de 357 em 2003 para 122, em 2004[107]. O objetivo maior de tal programa foi o de estabelecer

---

60,00 mensais às famílias, dificulta o retorno destas crianças e adolescentes às ruas (Relatório de Gestão da Assistência Social, 2003).

[106] O eixo Criança e Adolescente integra a atenção à criança e ao adolescente, pautando-se pela garantia de direitos expressos no Estatuto da Criança e do Adolescente e tendo como referência o Princípio II da Declaração Universal do Direitos da Criança (Relatório de Avaliação de Gestão da Assistência Social da Prefeitura Municipal de Campinas, 2004).

[107] O número de abordagens realizadas de janeiro a setembro de 2004 foi de 509, sendo 405 de Campinas e 104 de municípios pertencentes a Região Metropolitana de Campinas (Relatório de Avaliação de Gestão da Assistência Social da Prefeitura Municipal de Campinas, 2004).

um vínculo com estas crianças e adolescentes abordadas nas ruas no sentido de fortalecer os seus laços familiares e resgatar sua cidadania.

No tocante ao PETI, houve um grande avanço em 2004, com a ampliação de 100% das vagas, ou seja, a inserção de mais 110 crianças e adolescentes, totalizando 220. Tal ampliação foi feita de maneira bastante cuidadosa, porém, teve que ser realizada rapidamente. Em junho de 2004, os relatórios de acompanhamento já apontavam que 90% das crianças e adolescentes das famílias incluídas no Programa abandonaram o trabalho infantil e a maioria das crianças e adolescentes estavam freqüentando a escola e a jornada ampliada de forma satisfatória, o que representa um grande avanço no enfrentamento da questão. Contudo, existiu uma série de dificuldades e impasses que trataremos no item a seguir.

Uma novidade com relação ao tema refere-se ao surgimento da Rede de Aprendizagem Profissional, implantada em 2004 por meio da Resolução n° 13/04 do CMDCA. Desta forma, a partir da Lei 10.097, pode-se garantir ao adolescente o direito e a regularização do seu trabalho, para que não se configure exploratório e insalubre. O grande desafio ainda está na garantia de qualidade da operacionalização dos programas que irão desenvolver este trabalho e na adequação dos cursos tidos como capacitação profissional, ou seja, o que se pretende é que haja um monitoramento e uma fiscalização para que o trabalho do adolescente não desvirtue de seu objetivo maior: a qualificação do adolescente para o mercado de trabalho.

Quanto à questão do enfrentamento da pobreza, dentre os diversos programas constituídos a partir de 2000, podemos citar o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM), que passou, em 2004, por uma nova proposta de operacionalização, fortalecendo a intersetorialidade, através do processo de inclusão e discussão de casos nos Fóruns Regionais. O Programa de Renda Mínima, aliás, passou a jogar o papel de suporte dos demais programas sociais dos quais a família participa, com ênfase nas ações focalizadas no território e no estabelecimento de redes solidárias, entendendo-se a transferência de renda na perspectiva de direito, embora sem recursos orçamentários suficientes para a universalização do mesmo (Relatório de Gestão da Assistência Social, 2004:34).

Para o ano de 2005, as perspectivas com relação à estrutura e ao funcionamento do Sistema de Proteção Social não foram muito diferentes de tudo o que se viu até o presente momento. Mudou-se muito pouco o desenho da Assistência Social de Campinas no período, muito embora tenha havido o crescimento expressivo das demandas sociais em virtude do

aumento da pobreza, ocasionado pelo acirramento da taxa de desemprego no município, característica marcante da conjuntura nacional à época.

No âmbito da Política de Assistência Social, todavia, observa-se uma clara pretensão de transformar a forma de condução das políticas públicas. Diante disso, a Secretaria Municipal de Cidadania, Trabalho, Assistência e Inclusão Social (SMCTAIS), instituída no novo governo do PDT, traçou o Plano Municipal de Assistência Social com projeção para 2006 a 2009. Nesse sentido, tanto com relação aos projetos, serviços e benefícios quanto no que diz respeito à Política Nacional de Assistência Social, pretendeu-se dar um novo enfoque à gestão e direcionamento das políticas, com a organização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Por se constituir num momento muito rico em termos de discussão, ainda não existe nada definido, e sim um processo dinâmico e desafiador a ser contruído. Com isso, Campinas continua em gestão plena da Assistência Social re-direcionando seus esforços na difícil tarefa de atender as demandas sociais crescentes. A seguir, analisaremos o Plano Municipal de Assistência Social, iniciado em 2006, com prospeção para 2009.

Com o objetivo de reorganizar o arranjo institucional da área da Assistência Social, para o ano de 2006 e seguintes, sistematizou-se os dados a respeito do perfil de cada região do município no que se refere a população estimada, número de bairros, pessoas violadas em seus direitos, índice de qualidade de vida, taxa de homicídios, porcentagem de famílias sem rendimento, identificação da rede socioassistencial, áreas de vulnerabilidade social e priorização dos territórios. A partir destes dados, criou-se a possibilidade de orientar melhor a gestão e a consolidação do controle social[108]. Isto foi viabilizado mediante a criação dos chamados Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), que priorizaram as áreas de maior vulnerabilidade social de Campinas (Plano Municipal de Assistência Social, 2006-2009).

A Secretaria Muncicipal de Cidadania, Trabalho, Assistência e Inclusão Social, nesse sentido, possui como diretrizes básicas:

- a Territorialização, Intersetorialidade e Trabalho em Rede;
- a Matricialidade Sociofamiliar;
- a Vulnerabilidade e Risco Social; e
- o Direito Social, Cidadania e Autonomia.

No rol de diretrizes, pode-se destacar como a principal a Matricialidade Sociofamiliar, haja vista o seu papel de eixo estruturante da Política de Assistência Social. Dessa forma, entende-se a família como núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social. Em termo de público-alvo, as famílias a serem atingidas são aquelas em condições de maior risco social[109] e que vivem em territórios onde é mais flagrante a maior vulnerabilidade social[110]. Portanto, a Política de Assistência Social reconhece a importância da família para a resolução dos problemas sociais, como espaço de proteção e socialização primárias, e por isso mesmo, deve ser protegida e assistida pelo Estado.

É papel também da Política de Assistência Social, como política de proteção social, contemplar serviços continuados, benefícios, programas e projetos que assegurem ao cidadão o desenvolvimento pleno de sua capacidade para atingir a autonomia com relação aos serviços sociais, bem como a defesa de seus direitos e sua participação no controle social. Nesse sentido, as políticas são divididas entre Políticas de Proteção Social Básica e de Proteção Social Especial. À Política de Proteção Social Básica, de acordo com a Política Nacional de Assistência Social, caberá:

> "...a Proteção Social Básica tem como objetivo prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, situação de privação (ausência de renda, precário ou nulo de acesso aos serviços públicos), em situação de fragilização de vínculos afetivos, relacionais e de pertencimento social, quais sejam: discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiência, etc" (Plano Municipal de Assistência Social, 2006-2009).

As ações de tal Política deverão ser conduzidas territorialmente e serão executadas por meio dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e por outras unidades de

---

[108] O princípio de controle social implica em assegurar a todo cidadão a participação na elaboração e no acompanhamento do orçamento (Plano Municipal de Assistência Social, 2006-2009).

[109] Por situação de risco social, entende-se a condição de grupos e indivíduos que, por suas circunstâncias de vida, estão expostos e já vivenciam diversas formas de violências pessoais, sociais, econômicas, estruturais e, um conjunto de experiências relacionadas às privações de ordem afetiva, de saúde e cultural que comprometem seu pleno desenvolvimento humano (Secretaria Municipal de Cidadania, Trabalho, Assistência e Inclusão Social).

[110] Vulnerabilidade social de pessoas, famílias ou comunidades pode ser entendida como uma combinação de fatores que possam produzir uma deterioração em seu nível de qualidade de vida, nas suas relações familiares e comunitárias levando os indivíduos e famílias a uma fragilidade e desproteção (Secretaria Municipal de Cidadania, Trabalho, Assistência e Inclusão Social).

assistência social da rede de programas não-governamentais. Os CRAS, localizados nos microterritórios, são responsáveis pela rede de oferta de serviços sociais às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social. Tem como missão executar o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), cujo objetivo central é conceber a família como unidade de referência e prover o fortalecimento dos vínculos afetivos, econômicos e comunitários. Em Campinas, a rede é formada por 11 unidades, distribuídas entre as regiões expostas aos maiores índices de vulnerabilidade social.

Uma característica particular da atuação da Política de Proteção Social Básica, sob a gestão do atual governo municipal, é o maior enfoque dado à área de jovens e adolescentes. A partir de 2006, passou-se a dar mais ênfase à questão da profissionalização desse segmento da população, entre 15 e 24 anos de idade. Nesse sentido, os jovens e adolescentes passaram a fazer parte do que denominamos "protagonismo juvenil", o qual se traduziu em um maior direcionamento das políticas de saúde, familiar e profissional a esta faixa etária. O grande impulso para tal abordagem foi a implementação efetiva da Lei N° 10.097/2000, cujo o objetivo é propiciar qualificação profissional e garantir o desenvolvimento de outras habilidades para a entrada no mercado de trabalho.

No mesmo período foi criada a Coordenadoria da Juventude, com o objetivo precípuo de articular as Políticas Públicas de Juventude para o município de Campinas. Fica patente, portanto, a mudança de orientação das políticas públicas. Se, anteriormente, a prioridade absoluta de governo recaía sobre a área da Criança e do Adolescente, a partir de então a área privilegiada passa a ser a Juventude e Adolescente. Em que pese a manutenção dos principais programas sociais voltados para a erradicação do trabalho infantil, tal mudança transforma radicalmente toda a forma de se pensar políticas públicas, sobretudo na área da criança. Porém, vale destacar que a área da Criança não ficou abandonada, mas sim passou a dividir os recursos orçamentários disponíveis com a área da Juventude, o que fez diminuir o seu poder de atuação.

No que se refere à Política de Proteção Social Especial, de acordo com a Política Nacional de Assistência Social:

> Os serviços de Proteção Social Especial destinam-se a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substância psicoativas, cumprimento de medidas

> sócio-educativas, situação de rua e trabalho infantil (Plano Municipal de Assistência Social, 2006-2009).

As ações destinadas no âmbito desta política requerem serviços mais especializados, com intervenções em problemas pontuais, visando garantir maior efetividade na atenção preventiva. O seu público-alvo são famílias ou indivíduos que tenham tido seus direitos ameaçados ou violados e, por isso mesmo, há necessidade de uma interface permanente com o sistema de garantia de direitos, tais como os Conselhos Tutelares, o Poder Judiciário e o Ministério Público.

A Proteção Social Especial está dividida entre média e alta complexidade. São considerados serviços de média complexidade aqueles que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujo vínculos familiar e comunitário não foram rompidos. Tais serviços são oferecidos por meio dos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS), que é um espaço destinado ao apoio individual ou grupal às famílias em situação de vulnerabilidade social. Tanto o Programa Convivência e Cidadania quanto o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) estão sendo contemplados com a contribuição de programas desta natureza.

A propósito, o PETI, objeto de estudo do presente trabalho, possui como metas para o período de 2006-2009, conforme o último Plano Municipal de Assistência Social:

- ampliação do quadro de recursos humanos;
- realizar estudo financeiro e orçamentário para o aumento do valor da bolsa para a família beneficiada;
- ampliação do espaço físico do Programa Convivência e Cidadania;
- articular a rede executora do PETI e do Programa Convivência e Cidadania com projetos de outras Secretarias;
- integração do PETI ao Programa Bolsa Família (PBF), conforme diretrizes do Governo Federal.

Até o momento, somente a integração ao Programa Bolsa Família chegou a termo, as demais continuam sendo analisadas pela Secretaria Municipal de Assistência Social.

No que se refere à Política de Proteção Social Especial de alta complexidade, temos os serviços voltados à proteção integral – moradia, higienização, trabalho – para aquelas famílias ou indivíduos que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça familiar,

necessitando serem retirados do seu núcleo familiar. De modo geral, fazem parte deste tipo de serviço abrigos, medidas sócio-educativas para adolescentes e casas de passagem. Todos estes serviços são monitorados mensalmente pela Coordenadoria Setorial de Avaliação e Controle (CSAC).

No tocante ao Sistema de Proteção Social Básica, o Programa de Garantia de Renda, caracteriza-se como um dos maiores programas de transferência de renda da Região Metropolitana de Campinas e, provavelmente, do país. Trata-se de um Programa que, embora se diferencie no que tange aos valores e critérios de avaliação e inserção, responde por um fluxo constante de renda mensal aos diferentes grupos sociais que estejam passando por alguma situação de vulnerabilidade social, garantindo assim um mínimo de sobrevivência às suas famílias. Em Campinas, o Programa Bolsa Família e o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) juntos, totalizam cerca de 20 mil famílias atendidas. Se somados a estes os Programas de Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), o Programa Jovem Trabalhador, o Programa Agente Jovem e o Programa Renda Cidadã, o total de famílias beneficiadas chega a 33.400. No tocante ao orçamento, somando as Políticas de Proteção Social Básica e de Proteção Social Especial, estavam previstos R$ 5 milhões para 2006.

A seguir, iremos nos debruçar em relação à análise do funcionamento do PETI em Campinas, marco de programa de transferência de renda para as famílias de crianças e adolescentes trabalhadores no país.

3.3 – PETI: um programa de transferência direta de renda e suas nuances

Para entendermos o primeiro Programa de Transferência Direta de Renda implementado pelo Governo Federal se faz necessário ressaltarmos o contexto macroeconômico pelo qual passava o país em meados da década de noventa, período da sua criação. O Brasil tinha entrado no processo de abertura econômica recentemente e sob o governo de Fernando Henrique Cardoso, estava tentando se projetar tanto nacionalmente quanto internacionalmente. Até então, o governo tinha conseguido o controle da inflação de forma bem gradual, porém às custas de uma acentuada queda do nível de emprego. No que se refere à área social,

continuou-se dando ênfase à saúde e educação, e no que diz respeito à assistência social, o enfoque era a garantia dos mínimos sociais[111].

Dentro deste contexto, surgem programas de combate à pobreza e a focalização como uma das principais formas de atuação do governo. Com isso também surge o Conselho da Comunidade Solidária, em substituição ao antigo CONSEA. Com ele, são criados a Universidade Solidária (Unisol), a Alfabetização Solidária (PAS) e a Capacitação Solidária (PCS). A área de Assistência Social, com a extinção da LBA, passa a ser discutida de forma mais institucional, ou seja, há uma montagem do novo desenho da Assistência por meio da implementação do Conselho Nacional de Assistência Social e – do seu Fundo Nacional – e da criação da Secretaria Nacional de Assistência Social (SEAS). Este é um momento de reflexão sobre a atuação da Área de Assistência Social, pois desde a Constituição Federal de 1988 discute-se a descentralização das políticas sociais, e somente a partir de tal desenho este objetivo se torna progressivamente concretizado por meio dos repasses automáticos fundo a fundo, entre as instâncias municipais e estaduais. A partir de então, a Secretaria passa a desenvolver ações necessárias para a implementação da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), entãoem vias de ser aprovada, dando enfoque ao Benefício de Prestação Continuada e à criança e ao adolescente.

No Brasil, por exemplo, a preocupação com o combate ao trabalho infantil se intensificou na segunda metade dos anos 80. Até esse período, embora ilegal, o trabalho precoce era plenamente tolerado pelo governo e pela sociedade civil. As organizações públicas e privadas que atuavam na área estimulavam o trabalho precoce, capacitando os adolescentes para o mercado de trabalho (através dos Sistemas Nacionais de Aprendizagem - SESC, SENAI, SENAC, SESI e SENAT), implementando políticas de geração de renda direcionadas às famílias pobres e ensinando aos jovens ocupações características do mercado informal para assegurar a sua sobrevivência.

Santos (1995) define bem esta situação quando diz:

> "Até praticamente metade da década de 80, o trabalho infantil no Brasil, embora legalmente proibido, era plenamente tolerado pelos governos e sociedade civil. As organizações públicas e privadas que atuavam na área usavam tradicionalmente duas estratégias: 1) a capacitação dos

[111] Toda a discussão sobre o Sistema de Proteção Social no Brasil, incluindo a política social do Governo FHC já foi realizada no primeiro capítulo.

> adolescentes para o mercado de trabalho desenvolvido através dos sistemas nacionais de aprendizagens, mantidos pela iniciativa privada e por entidades sociais de natureza civil ou religiosa; 2) a geração de renda e a socialização para o trabalho "alternativos", que ensinavam ocupações para a sobrevivência mais características do mercado informal".

Somente no início dos anos 90 é que se deflagra uma situação de mudança no modo de tratamento da criança e adolescente no país. Ao contrário do que se observou até o momento, este novo período traz consigo inovações no que se refere ao conjunto de intervenções sociais no campo do trabalho infantil. A finalidade central se torna a eliminação do trabalho da criança e a proteção ao trabalho do adolescente. Porém, resta-nos uma pergunta básica: por que, de repente, a questão do trabalho infantil passa a fazer parte da agenda nacional, já que se trata de um fenônemo que sempre existiu, desde o começo do século, enraizado culturalmente dentro de uma sociedade conservadora como a nossa?

Vários fatores explicam esta situação, como por exemplo: i) a mobilização e organização da sociedade, principalmente devido à emergência de novos atores sociais e à articulação de um movimento social em favor das crianças; ii) um novo paradigma legal que culminou com a introdução do Artigo 227 da Constituição Federal de 1988, expressando os direitos da criança na perspectiva da doutrina de proteção integral, ao estabelecer os deveres do Estado, da sociedade e da família para o seu cumprimento; e iii) a aprovação e implementação do *Estatuto da Criança e do Adolescente* (ECA) *e da Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente*, que passaram a apontar para uma nova concepção de infância/adolescência.

Mais especificamente, um dos grandes marcos da introdução do tema na agenda é a implantação do Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC), criado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 1992. Logo, o trabalho infantil adquiriu *status* de questão social, tornando-se objeto de esforços específicos, articulados e significativos, desempenhados através de parcerias estabelecidas entre organizações governamentais e não-governamentais, órgãos multilaterais, entidades da sociedade civil e até mesmo instituições do setor privado.

Além destes acontecimentos, o Brasil do início dos anos 90 apresentava (e ainda apresenta) altas taxas de incidência de trabalho infantil, tornando prioridade o debate sobre as crianças trabalhadoras. Durante a década de 80, a taxa de atividade das crianças entre 10 e 14 anos sofreu pequenas flutuações atingindo em 1990, 17%. Ou seja, um nível ligeiramente

inferior aos 18% do início daquela década[112]. Entre os adolescentes, a taxa experimentou um pequeno crescimento, passando de 48% para 50% entre 1981 e 1990. A taxa de atividade rural era bem mais elevada do que a urbana. Em 1990, atingia 11% da população urbana de 10 a 14 anos e 32% da população rural na mesma faixa etária. Para os adolescentes a taxa era, respectivamente, de 45% e 63% (Sabóia, 1996).

Os dados da PNAD de 1995 indicam que 3,6% (ou seja, 581,3 mil) das crianças entre 5 e 9 anos de idade estavam trabalhando, naquela época, com uma jornada de 16,2 horas diárias. Esse percentual eleva-se, substancialmente, na faixa etária dos 10 aos 14 anos, perfazendo um total de 18,7% (3,3 milhões) das crianças do grupo como um todo (cerca de 17,6 milhões).

Diante deste quadro, diversos fatores têm gerado um quadro favorável para o combate do trabalho infantil no Brasil. A atuação de organismos internacionais (especialmente da OIT e do UNICEF), a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, a conseqüente implantação de uma rede de Conselhos de defesa dos direitos desses segmentos, as numerosas denúncias de exploração de mão-de-obra infantil e o alto índice de crianças trabalhando em todo o país são alguns dos fatores que têm contribuído não só para a disseminação de ações institucionais de eliminação do trabalho infantil, como também para que essa questão passasse a assumir uma posição de destaque na agenda social brasileira (Siveira *et alli,* 1999).

Em 1990, com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, confirma-se o quadro de mudança nas políticas públicas de atendimento à infância, incluindo dentro deste contexto a participação da sociedade civil, bem como a criação de mecanismos de deliberação, acompanhamento e controle das ações públicas, intitulados Conselhos de Direitos. Outro marco fundamental foi a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA – em 1995, em defesa das crianças e adolescentes no país. O tema trabalho infantil entra na pauta do CONANDA como uma de suas prioridades, já que o próprio Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente passou a intensificar as mobilizações contra o alto grau de incidência do trabalho infantil no país no período.

Paralelamente a este processo, os trabalhadores começam a fazer parte destes Fóruns, através do movimento sindical, onde o tema trabalho infantil ganha ênfase nos debates devido à sua especificidade no que tange aos direitos dos trabalhadores (Pereira, 1999). Desse modo, a CUT (Central Única dos Trabalhadores) cria a Comissão dos Direitos da Criança e do

[112] Os dados correspondem a PNAD do IBGE. A taxa de atividade é o quociente entre a PEA (número de pessoas trabalhando

Adolescente, em 1991, no âmbito da Secretaria de Políticas Sociais; a Força Sindical funda sua Secretaria Nacional da Mulher, da Criança e do Adolescente e a CONTAG (Confederação Geral dos Trabalhadores na Agricultura) cria a sua Comissão da Criança e do Adolescente.

Pereira (1999) define muito bem a situação encontrada no início dos anos 90:

> "O Governo brasileiro acabou sendo, na década de 90, pressionado por todos os lados: dos incorporadores da mão-de-obra infantil, que se viram como 'bode expiatório' dessa violação dos direitos, culpando, o próprio Governo pela inexistência de fiscalização dos organismos competentes; de parte do empresariado, preocupados com a política de direitos humanos e sociais; dos recém instalados Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e dos Tutelares; dos centros de estudos diante dos resultados de pesquisas que confirmavam a situação de exploração da mão-de-obra infantil; das denúncias da mídia sobre as condições intoleráveis de trabalho destinadas às crianças brasileiras e, por fim, das próprias crianças que, mesmo timidamente, começaram a dizer quais eram os seus direitos, na busca de soluções para o problema".

Diante deste quadro, tornava-se inevitável a criação de programas de eliminação do trabalho infantil no sentido de, progressivamente, combater a exploração do uso de mão-de-obra infantil no país. Com isso, vários segmentos da sociedade começaram a se mobilizar e apoiar fervorosamente as políticas públicas de atendimento às crianças e adolescentes, fazendo com que o tema entrasse definitivamente na agenda nacional.

Assim, é criado em 1995 o Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI) com o objetivo básico de prevenir o ingresso precoce de crianças no mercado de trabalho e erradicar o trabalho infantil no Brasil, particularmente em suas formas mais intoleráveis, mediante a mobilização de instâncias decisórias de governo, sindicatos, empresas e organizações não-governamentais, nos âmbitos nacional, estadual e municipal.

Notadamente na segunda metade da década, tendo como fator de impulso e de referência a atuação do FNPETI emerge no país um conjunto de *ações* e *intervenções* diretamente ligadas ao tema, em todas as suas regiõess. Trata-se de um elenco diversificado de iniciativas desenvolvidas por diferentes atores sociais, freqüentemente em parceria com os órgãos de governo, as organizações não-governamentais, as instituições empresariais, os sindicatos dos trabalhadores e as agências multilaterais.

Na primeira metade da década de noventa, podemos afirmar, portanto, que as mobilizações sociais visavam basicamente: a) denunciar as violações aos direitos e as

---

ou procurando emprego) e o número total de pessoas na faixa etária considerada.

conseqüências que o trabalho pesado e insalubre traz às crianças; b) sensibilizar ou conscientizar os membros das organizações e o público externo com o qual se relacionam; c) orientá-los a buscar formas de erradicar o trabalho infantil e proteger o trabalho do adolescente eliminando as situações de trabalho penoso e perigoso (Santos, 1995)

Nesse contexto, entram em cena diversos *atores*, dos quais podemos citar as *centrais sindicais*, que obtiveram o apoio decisivo do IPEC/OIT, desencadeando uma ação extensiva e ambiciosa na busca pela erradicação do trabalho infantil. As centrais sindicais (CUT/CGT/CONTAG/FORÇA SINDICAL) desenvolveram, a partir de 1992, estudos para identificar focos de trabalho infantil, assim como possibilitar a conscientização dos trabalhadores sobre as implicações do trabalho precoce como fator responsável por seqüelas bio-psicossociais; a violação dos direitos da criança de se desenvolver por meio da educação e; finalmente, em épocas de alto índice de desemprego, o significado do trabalho infantil como eliminação de trabalho dos adultos (Santos & Pereira, 1998).

Um outro *ator* fundamental na discussão sobre a disseminação de programas de eliminação do Trabalho Infantil no Brasil foi o próprio *movimento empresarial*, que até o início dos 90 tinha sustentado uma postura de certa "sensibilidade" em torno do debate sobre o uso de mão-de-obra infantil, expressa durante um longo período sob forma de promoção de programas e serviços movidos pelos sentimentos de compaixão e até mesmo assistencialismo com relação às camadas mais pobres da sociedade.

Em meio a este cenário, destaca-se a atuação da *Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente*, criada em 1990, como característica de fundação de direito privado sem fins lucrativos. Suas primeiras ações centralizavam-se mais na conscientização da sociedade no sentido de dizer *"não ao trabalho infantil"*. Em 1993, filia-se a organismos multilateriais como o UNICEF e o IPEC/OIT, produzindo dois trabalhos em parceria com o IPEC/OIT, de grande repercussão nacional: "Crianças de Fibra", publicado em 1994 pelas jornalistas Jô Azevedo e Iolanda Huzak, e "Profissão Criança", em 1993, por Sandra Werneck.

E diante da mobilização da sociedade em prol da defesa dos direitos da criança e do adolescente no Brasil, destaca-se a atuação, podendo-se dizer tardia, de um *ator* que veio responder às pressões demandadas por um movimento tanto interno (local) quanto externo (internacional): o *governo brasileiro*. Segundo Carvalho (1998), até meados da década de

noventa, o Governo Federal posicionou-se mais como uma figura de "participante-expectador" de todo o processo de mobilização dos movimentos sociais ocorrido no Brasil desde os anos 80, mesmo após ter assinado o "Memorando de Entendimento" com a OIT, em 1992.

Em 1995, em discurso de repercussão nacional o Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso assume um compromisso político de combate ao trabalho infantil, quando afirma:

> "O combate ao trabalho infantil é, para o Governo brasileiro, uma questão de direitos humanos. O tema está na agenda da política social do país, constituindo um desafio tanto para o governo quanto para a sociedade. No entanto, a responsabilidade principal da política, legislação, estratégias e ações orientadas para eliminar o trabalho infantil é missão governamental".

Neste sentido, a partir de 1995, foram criadas as *Comissões Estaduais de Combate ao Trabalho Infantil* nas 27 unidades federativas do país que recentemente, foram transformadas em *Núcleos de Erradicação do Trabalho Infantil e de Proteção do Trabalho do Adolescente*, configurando-se num maior comprometimento do governo federal. No mesmo período, é publicado o *Diagnóstico Preliminar dos Focos de Trabalho de Crianças e Adolescentes no Brasil* (1996), que traz a reboque mapeamento da situação de fiscalização do uso de mão-de-obra infantil no país.

Em setembro de 1996, o Presidente da República celebrou um compromisso com todos os estados, as Confederações Nacionais Patronais, as Centrais Sindicais, a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), o Conselho do Programa da Comunidade Solidária e várias Organizações Não-Governamentais, com o objetivo de erradicar o trabalho infantil nas diversas áreas econômicas e dar proteção aos adolescentes, reafirmando, mais uma vez, seu compromisso com a sociedade.

Dentre todas as ações governamentais realizadas, destacaram-se, de acordo com Pereira (1999):

> "(...) as ações de fiscalização das Delegacias Regionais do trabalho, a implantação dos Planos de Ações Integradas (PAI), proposto pelo Fórum Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil nas áreas de risco (carvoarias, cana-de-açúcar), através da Bolsa-Escola e o programa na área da educação, 'Toda Criança na Escola'. Outros programas governamentais são citados como circundantes a estes como o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER), Programa Nacional de Qualificação Profissional (PLANFOR) e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) (...)".

Portanto, a mobilização social para o combate ao trabalho infantil estimulou o governo a tratar do tema como prioridade nacional. Para tanto, foi criado em 1996 o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), com o intuito de experimentar uma metodologia de trabalho, em conjunto com diversas organizações participantes, voltadas para setores econômicos específicos, situados em determinadas regiões.

As regiões escolhidas foram as carvoarias no Mato Grosso do Sul, os canaviais na Zona da Mata Sul de Pernambuco e, por último, a região sisaleira na Bahia. A escolha destes locais justifica-se pelo fato de atingirem o uso de mão-de-obra infantil em larga escala, particularmente em situação penosa ou de risco, que causa prejuízo à formação integral da criança e do adolescente. Deste modo, o Programa tem como objetivo básico *"promover o enfrentamento da questão do trabalho infantil no conjunto do País, por meio de uma proposta definida em moldes gerais, dada a amplitude nacional do problema, desenvolvendo condições concretas para o aprofundamento da avaliação das possibilidades de sucesso da intervenção, dentro do modelo implementado" (Campos, 1999).*

Assim, observa-se que o PETI é implementado no país num momento de efervescência a respeito do tema e como um programa focalizado nas áreas de maior carência econômica e social. Nesse período, o Brasil passa por um momento de elevação no nível do desemprego, falta de oportunidades para a grande parte da população e uma ampla quantidade de famílias sobrevivendo em situação de extrema pobreza e vulnerabilidade social.

O PETI, nesse sentido, é um programa do governo federal que tem como tarefa retirar as crianças e adolescentes de 7 a 15 das atividades laborais consideradas perigosas, insalubres e degradantes, ou seja, erradicar as piores formas de trabalho infantil[113]. Para tanto, o PETI se propõe a conceder uma bolsa às famílias destas crianças trabalhadoras como forma de complemento da renda familiar, para que as mesmas deixem de trabalhar.

O funcionamento do PETI/Brasil

[113] São consideradas atividades perigosas, insalubres e degradantes na área urbana: comércio em feiras e ambulantes, lixões, engraxates, flanelinhas, distribuição e venda de jornais e revistas, comércio de drogas, prostituição. Na área rural: cultura de sisal, algodão e fumo, horticultura, cultura da laranja e outras frutas, cultura do coco e outros vegetais, pedreiras e garimpos, saleiras, cerâmicas e olarias, fabricação de farinha, pesca, cultura da cana-de-açúcar e fumo, carvoaria (Cartilha do PETI, MDS/2004).

O PETI, deste modo, foi implementado nos estados que, naquele momento, existiam as piores formas de trabalho infantil. Para que a família não deixasse mais seus filhos trabalharem foi concedida uma Bolsa Criança-Cidadã para aquelas que tivessem uma renda per capita de meio salário-mínimo. Conforme os demais programas de transferência de renda, o PETI engloba vários critérios de inserção e de permanência da criança e/ou adolescente no Programa:

- *retirada de todos os filhos menores de 16 anos do trabalho;*
- *manutenção de todos os filhos entre 07 e 15 anos na escola;*
- *apoio à manutenção dos filhos nas atividades de jornada ampliada;*
- *proporcionar apoio e orientação às famílias por meio de ações socioeducativas;*
- *promover e implementar programas e projetos de geração de renda às famílias* (Cartilha do PETI, MDS/2004).

Observa-se, portanto, que o *locus* de atuação do Programa é a família, a qual deve ser trabalhada por meio de ações sócio-educativas e de geração de renda, buscando sempre o seu processo emancipatório e de protagonista de seu próprio desenvolvimento social. A partir da Constituição Federal de 1988, a área de Assistência Social passou a considerar a família como o lugar de excelência de proteção e inclusão social.

Nesse sentido, o trabalho desenvolvido pelo PETI junto às famílias objetiva uma integração entre as políticas públicas voltadas para a área social, realizada por meio de várias ações, tais como: apoio socioeducativo; complementação da renda familiar; programas de geração de trabalho e renda; programas de socialização e lazer voltados à ampliação e ao fortalecimento de vínculos relacionais e à convivência comunitária; programas que objetivem a ampliação do universo informacional e cultural, facilitando a participação nas decisões e no destino dos serviços da comunidade onde se inserem; serviços especializados de apoio psicossocial às famílias em situações de extrema vulnerabilidade, como desemprego, alcoolismo e maus tratos, assim como serviços advocatícios e psicoterapêuticos, e programas culturais que visem o acesso efetivo à cultura e suas diversas manifestações, desenvolvimento dos talentos artísticos e possibilidades de troca.

De acordo com a Cartilha do PETI (2004), o trabalho socioeducativo desenvolvido com as famílias baseia-se no tripé sujeito, família e rede e se constitui em ações que ofereçam

oportunidades de desenvolvimento social, humano e econômico, visando a socialização e a ampliação do campo de conhecimentos, dos vínculos relacionais e da convivência comunitária.

No tocante à implantação de programas de geração de renda às famílias, o público-alvo passa a ser os membros adultos – pai, mãe e filhos maiores de 18 anos. Estes devem, em virtude das transformações do mercado de trabalho, ser inseridos em programas de qualificação e re-qualificação profissional e devem ter o acesso ao microcrédito facilitado para que possam se re-inserir no mercado de trabalho e/ou ter uma renda para iniciar ou fomentar seu próprio negócio, inclusive em atividades de cooperativismo ou associativismo. Com isso, o PETI firmou parceria com o Programa Nacional de Geração e Renda (PRONAGER), em nível federal, com o objetivo de capacitar as famílias desempregadas e/ou subempregadas, para sua organização em empresas, associações e cooperativas de produção de bens e serviços, possibilitando assim a sua emancipação econômica e inclusão social.

A novidade do PETI veio com a contrapartida de exigir das famílias a permanência dos filhos nas atividades escolares, bem como nas complementares, a chamada Jornada Ampliada. Quando a criança se insere na jornada ampliada, além das atividades de reforço escolar, são proporcionadas atividades esportivas, artísticas e lúdicas[114]. Cabe ao município organizar tais atividades, e ao governo federal, o repasse das verbas. Também é função do município implementar ações socioeducativas e programas de geração de renda às famílias.

O valor da Bolsa Criança-Cidadã foi, de início, determinada em R$ 50,00, passando mais tarde para R$ 25,00 por criança na área rural e R$ 40,00 por criança na área urbana. Para a implementação da Jornada Ampliada são destinados R$ 10,00 para a área rural e R$ 20,00 para a área urbana. O Programa é financiado pelo Fundo Nacional de Assistência Social, que repassa os recursos para o Fundo Municipal de Assistência Social. No que diz respeito ao recurso destinado à Jornada Ampliada, somente pode ser gasto em material de consumo, materiais escolares, pedagógicos, uniformes e, no máximo, 30% pode ser utilizado para pagamento dos monitores. Os monitores são selecionados, geralmente, pela Secretaria Municipal de Educação e a Jornada Ampliada não cessa suas atividades mesmo nas férias.

[114] A execução da Jornada Ampliada exige a existência de uma proposta pedagógica, constituída eminentemente por atividades complementares. Em nenhuma hipótese podem ser desenvolvidas atividades profissionalizantes ou ditas "semi-profissionalizantes" com as crianças e adolescentes do PETI (Cartilha do PETI, MDS/2004).

Para que o município possa receber os recursos do PETI, ele deverá mapear os focos de trabalho infantil e apresentar os dados à Comissão Estadual de Erradicação do Trabalho Infantil para a determinação dos critérios de prioridade. Com estes dados em mãos, inicia-se o trabalho com as famílias, são impostas algumas determinações: inserção das famílias no Cadastro Único; seleção, capacitação e contratação dos monitores que irão trabalhar com as crianças e adolescentes na Jornada Ampliada; viabilização da documentação das famílias; estruturação do espaço físico onde se realizará a Jornada Ampliada; disponibilização de transporte para as crianças e adolescentes atendidos; encaminhamento do Plano de Ação devidamente preenchido e envio da declaração emitida pela Comissão Municipal de Erradicação do Trabalho Infantil, declarando que todas as etapas foram cumpridas e atestando o efetivo funcionamento do Programa (Cartilha do PETI, MDS/2004).

Resumindo, são os Estados, o Distrito Federal e os municípios que atuam como gestores do Programa, cada qual de acordo com a sua competência, proporcionando a mínima infra-estrutura para que o programa seja implementado. No entanto, se faz necessário o importante papel da sociedade civil. Como vimos, a partir de meados dos anos 90, a sociedade passou a se organizar de forma mais sistemática em torno do combate ao trabalho infantil, e este movimento fez com que houvesse uma participação mais assídua dos Conselhos de Assistência Social, dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, dos Fóruns de Erradicação ao Trabalho Infantil nas esferas nacional, estadual e municipal e dos Conselhos Tutelares. Dentro da perspectiva do PETI, temos a criação das Comissões de Erradicação ao Trabalho Infantil como um instrumento de suma importância na implementação do programa no município.

As Comissões de Erradicação do Trabalho Infantil foram criadas, portanto, como contrapartida para a implantação do programa, tanto em nível estadual quanto municipal, como uma forma de mobilização da sociedade civil em prol do tema trabalho infantil. São constituídas por vários representantes – Órgãos Gestores da Área de Assistência Social, da Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Tutelar, Ministério Público, Delegacia Regional do Trabalho, etc –, e possui caráter consultivo e propositivo. A freqüência mínima de encontros é uma vez por mês e todas as reuniões devem ser registradas em atas, de forma que seja criado um arquivo para possíveis consultas. São reuniões de extrema

importância para a discussão sobre os problemas, planejamento e cronograma de execução de atividades, ou seja, sobre as atividades do PETI em nível local.

O período de permanência da família no Programa é de quatro anos, contando a partir de sua inscrição no programa e em projetos de geração de renda. No caso de descumprimento dos critérios pré-estabelecidos, haverá um trabalho de reforço junto à família, principalmente na permanência e freqüência da criança na escola e na jornada ampliada. Caso não haja mudança de comportamento, a família poderá ser desligada do programa, com interrupção da Bolsa. Nesse sentido, existem algumas situações que podem levar a família ao desligamento do Programa, a saber:

- quando o filho completar 16 anos;
- quando não participar de atividades socio-educativas e de geração de emprego e renda oferecidas às famílias;
- quando a família atingir o limite máximo de quatro anos no Programa;
- quando mudar de município; e
- quando não cumprir suas obrigações perante o Programa.

Portanto, o PETI, de acordo com a Lei Orgânica da Assistência Social, a partir da perspectiva de proteção social para os grupos menos favorecidos e mais vulneráveis da sociedade, trabalha com três eixos de integração: Educação (escola) / Jornada Ampliada / Família. Trabalhar estas três questões juntas não tem sido muito fácil para o bom funcionamento do programa. Iremos analisar, no próximo item, como está sendo realizado este trabalho com relação às três linhas de ação, em âmbito nacional.

Sabemos, de antemão, que o programa passou por várias transformações ao longo destes onze anos. Uma delas refere-se à notável expansão no número de atendimentos. Somente para se ter uma idéia, em 1996, período de implantação do programa, eram atendidos(as) 3,7 mil crianças e adolescentes em 17 municípios. Quatro anos depois, em 2000, o número de beneficiários passou a aproximadamente 395 mil, distribuídos em 976 municípios. Em 2002, o programa atingiu 810 mil crianças e adolescentes (Silva, 2006:95).

Todavia, em 2003, o PETI sofreu uma estagnação quanto ao número de atendimentos. As causas desta involução variam entre a descontinuidade do pagamento ao abandono do programa, passando pela redução dos gastos públicos, o que provocou um atraso no

pagamento das Bolsas às famílias[115]. De certo, este valor, que deixou de ser aplicado para a continuidade do programa, fez com que voltasse ao mundo do trabalho um número significativo de crianças e adolescentes, provocando uma certa estagnação também nas atividades de erradicação do trabalho infantil. Deste modo, no Brasil, somente podemos falar em combate e não naerradicação do trabalho infantil.

Em 2004, com relação a toda esta discussão sobre a eficácia do PETI, o "novo" Ministério de Desenvolvimento Social reuniu as competências dos extintos Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome e o Ministério da Assistência Social, e criou o Programa Bolsa-Família, a partir da união dos programas sociais Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás, a partir do pagamento de uma única bolsa às famílias que recebem até R$ 100,00 *per capita/mês*.

Um pouco mais tarde, em 28 de dezembro de 2005, ocorreu a integração do PETI no Programa Bolsa-Família, com o intuito de racionalizar a gestão de ambos e conferir uma maior intersetorialidade aos programas sociais. Segundo esse novo enfoque, a parte referente ao pagamento da bolsa do PETI deverá ser realizada pelo programa Bolsa Família, executado pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério de Desenvolvimento Social. Com isso, todo o orçamento do PETI ficaria disponível, a partir de 2006, exclusivamente para as atividades socioeducativas e de Jornada Ampliada (Cândido, 2005:121).

Uma análise mais aprofundada sobre a situação mais recente do PETI no Brasil, numa perspectiva comparativa com o PETI/Campinas, será realizada nos próximos itens.

3.4 – PETI/Campinas: um novo olhar sobre a política de atendimento à criança e ao adolescente

Falar sobre as características do trabalho infantil[116] em Campinas não é uma tarefa muito fácil, por se tratar de um município que durante toda a sua história social e econômica não dispensou uma atenção maior ao tema, mesmo porque este nunca foi marco de política social até o início do século XXI. Diferentemente de outras cidades onde o trabalho infantil se

[115] No período de 2002 para 2003 houve uma redução no repasse dos recursos que passou de R$ 511.663.499 em 2002 para R$ 454.294.597, em 2003 (Almeida, 2006:161).

[116] A expressão 'trabalho infantil' abrange uma realidade complexa. O trabalho realizado por crianças deve ser analisado como ocorrências registradas ao longo de um *continuum*: em uma das extremidades, esse trabalho é destrutivo, ou envolve exploração; na outra, o trabalho é benéfico, promovendo ou contribuindo para o

apresentou como foco de política de atendimento da criança e do adolescente desde a montagem do seu desenho de proteção social, em Campinas o tema passou a fazer parte da agenda social bem mais tardiamente e se colocou como prioridade absoluta do governo municipal mais recentemente, como já foi visto no item anterior. Em Franca, por exemplo, o tema passa a ser discutido bem mais cedo, em meados dos anos 90, sendo considerado foco das principais políticas sociais a serem adotadas no município[117].

Como já discutido neste trabalho, o Brasil sempre foi palco da disseminação do uso de mão-de-obra infantil. O tema entra na agenda social nacional de uma forma muito particular, sob pressão dos organismos internacionais. A pobreza em que vive grande parte das famílias brasileiras, com seus vários membros adultos desempregados ou sub-empregados, representa o fator principal de crescimento do uso do trabalho da criança. Situação esta agravada pela instabilidade política e econômica do país, pela discriminação, pela prática cultural tradicional justificada com o pensamento de que *"o trabalho dignifica e tira as crianças e os adolescentes das ruas, da prostituição, do tráfico de drogas"*. São crianças e adolescentes que trabalham em situação de risco, tendo seus direitos de proteção social e de desenvolvimento integral negados. Verifica-se a ausência de meios de controle do cumprimento da lei, sendo a criança e o adolescente "usados" como mão-de-obra barata, tanto nos centros urbanos como no meio rural, conforme afirma Giovanni (2002):

> O trabalho infanto-juvenil apresenta-se, nas sociedades urbanas e industriais, sob várias formas e modalidades. Muitas delas, como é o caso do trabalho nas ruas, têm grande visibilidade. Outras, estão ocultas. São trabalhos exercidos em ambientes fechados e segregados, tais como pequenas oficinas, em residências particulares e mesmo em seus próprios ambientes domésticos, onde trabalham arduamente crianças e adolescentes, particularmente as do sexo feminino (Giovanni, 2002:03).

É exatamente dentro desta perspectiva que iremos trabalhar o conceito trabalho infantil, qual seja: o uso de mão-de-obra infanto-juvenil em um grande centro urbano do país. Nesse sentido, o que temos observado ao longo da história social de Campinas é que a política de atendimento à criança e ao adolescente sempre esteve muito mais voltada, até o final dos anos

---

desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral e social da criança, sem interferir em sua educação escolar, sua recreação e seu descanso (Relatório da Situação Mundial da Infância, Unicef, 1997).

[117] Para entender o combate ao trabalho infantil no município de Franca/SP, ver Sartori, Elisiane – "Trabalho Infantil em Franca: um laboratório das lutas sociais em defesa da criança e do adolescente" (Revista PAGU, 2006).

90, ao trabalho de creche e à questão da profissionalização dos adolescentes, por meio da "Guardinha" e dos "Patrulheiros". De acordo com Ana Vitória (Técnica do PETI), o que se tinha nesta área era o Programa Casa Amarela, que atendia crianças e adolescentes que viviam na rua e da rua. Este Programa já realizava um tipo de abordagem informal com estas crianças e adolescentes, porém, o seu foco não era propriamente o trabalho infantil[118].

É escassa a documentação mais detalhada a respeito da situação do trabalho infantil antes de 2000, de modo que existe apenas alguns registros episódicos realizados pela Prefeitura Municipal e raros são os trabalhos acadêmicos sobre o tema, além de algumas falas importantes dos informantes da pesquisa. A ausência de conhecimento acumulado sobre o trabalho infantil em Campinas também contribui para a inexistência de parâmetros para análise sobre sua evolução.

Todavia, o que vemos no município é um crescimento exacerbado de crianças e adolescentes trabalhando nas ruas, nas mais diversas atividades: flanelinhas, vendedores ambulantes, distribuição de panfletos, etc. Em meio a toda discussão nacional de combate ao trabalho infantil, já no final da década de noventa, a Secretaria de Assistência Social passou a se interessar mais pelo tema. Com o fechamento da Casa Amarela, não se tinha mais para onde encaminhar as crianças e adolescentes que estavam na rua; não existia, até então, nenhum programa para orientar e acolher uma quantidade expressiva de trabalhadores infanto-juvenis. No mesmo período, estava em curso uma expansão do PETI/Brasil para os grandes centros urbanos, com o foco no trabalho informal, o que veio ao encontro de uma das principais demandas do município, à época, na área social.

Dentro deste contexto, a Prefeitura Municipal de Campinas passou a ter como um de seus eixos norteadores da área de Assistência Social a prioridade na criança e no adolescente, como já analisado anteriormente. Daí se formou um grupo coordenado pela Secretaria da Saúde, conjugando várias Secretarias – Educação, Assistência e Juventude – com o objetivo de realizar um pré-diagnóstico sobre a situação da criança e do adolescente no município e seus principais problemas. Com efeito, foram identificados vários problemas: gravidez na

[118] Um outro Programa que também atendia de forma indireta as famílias de crianças e adolescentes trabalhadores era o Programa de Geração de Renda Familiar Mínima (PGRFM), em virtude de seu foco recair sobre as famílias em situação de pobreza.

adolescência, aumento do índice de mortalidade entre os jovens e, principalmente, um alto índice de trabalho infantil.

A partir deste diagnóstico, houve uma preocupação maior por parte do poder público local em saber quem eram estas crianças e adolescentes trabalhadores e onde eles trabalhavam. Ou seja, ficou visível a necessidade de um estudo mais aprofundado a respeito do perfil destas crianças e adolescentes e suas respectivas famílias. Com isso, teve início nos dois últimos meses de 2001 uma pesquisa intitulada "Identificação de crianças e adolescentes que trabalham nas ruas no centro da cidade de Campinas em pequeno comércio ou serviços", realizada pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), por meio do convênio com a Secretaria Municipal de Assistência Social, a qual iremos detalhar com maiores informações a seguir.

Antecedentes

Antes de se entender o processo de implementação do PETI/Campinas, destacamos alguns dados importantes retirados da pesquisa realizada pelo NEPP, no final de 2001, os quais serão mostrados nos parágrafos subsequentes. Estas informações nos servirão de base para compreender quem são os trabalhadores infanto-juvenis do mercado informal de Campinas. Pode-se antecipar que a presente pesquisa foi o marco na contextualização e na caracterização do trabalho infanto-juvenil em Campinas e também um dos pré-requisitos fundamentais para a implementação do PETI no município.

Foram entrevistadas 252 crianças e adolescentes e já no primeiro momento percebeu-se que 30% não pertenciam ao município, perfazendo um total de 171 crianças e adolescentes residentes em Campinas. Destes 30%, faziam parte vários municípios pertencentes à Região Metropolitana de Campinas, quais sejam: 19% de Hortolândia, 10% de Monte-Mor, 3,2% de Sumaré e 0,8% de Indaiatuba. Iremos focar, portanto, a nossa análise sobre aquelas crianças e adolescentes pertencentes ao município de Campinas. Nesse sentido, o estudo diagnosticou que 81,9% dos entrevistados eram do sexo masculino e 18,1% do sexo feminino, concentrados na faixa etária entre 11 e 16 anos, que o maior percentual de incidência de trabalho infantil estava entre 11 e 14 anos de idade. Detectou-se na pesquisa que as meninas trabalham mais no ambiente doméstico, um tipo de trabalho de difícil identificação e mensuração devido às suas

próprias características. Já as crianças e adolescentes do sexo masculino se expõem mais às diversas situações de trabalho infantil na rua.

Um dado interessante da pesquisa relaciona-se o perfil da família das crianças e adolescentes trabalhadores. Diferentemente do que pensa o senso comum, percebeu-se que quase a totalidade das famílias (em torno de 90%) viviam em lares estruturados, ou seja, com pai/padrasto e mãe/madrasta. Todavia, o tipo de serviço que predomina no ambiente familiar, incluindo os membros adultos – irmãos, tios, sobrinhos –, são caracteristicamente informais, o que se traduz em poucas possibilidades de mudança de vida, e até mesmo de ascensão social. Apesar de tais dificuldades, a grande maioria de crianças e adolescentes (80,7%) estudavam em escolas próximas às regiões em que moravam. Contudo, verificou-se uma grande incidência de defasagem entre idade e série escolar.

Diversas são as atividades realizadas por estas crianças e adolescentes, as quais podemos destacar:

- vendedores de balas nos faróis e cruzamentos de avenidas dos centros da cidade;
- distribuição de panfletos promocionais em faróis;
- participação em feiras livres localizadas em diversos pontos da cidade;
- prestação de serviços na rua da cidade (guardar carro);
- coleta de materiais recicláveis.

Sob este aspecto, pode-se destacar como um dos pontos centrais da pesquisa a forma como estes trabalhos são organizados. Contrariando novamente o senso comum, estas atividades apresentam-se como um trabalho de iniciativa própria ou organizado pela família, com poucas evidências de terceiros, os chamados "exploradores", neste intercâmbio, conforme relata Giovanni (2002):

> As crianças e adolescentes vêm para o local de trabalho (ao ponto) mais freqüentemente com os irmãos, seguidos, por ordem de freqüência, pela companhia de colegas e amigos, em terceiro lugar, vêm com o pai e mãe, em quarto vêm sozinhos e, em quinto, com parentes. Fica claro que o trabalho se organiza formando grupos de proteção e apoio, dentro do círculo de relações primárias (famílias e amigos). Patrão ou empregador aparece em poucos casos, em cerca de 4% das respostas (Giovanni, 2002:25).

Nesse sentido, temos duas "quebras" de mitos em relação ao trabalho da criança e do adolescente. A primeira diz respeito às famílias das crianças e dos adolescentes, as quais se

configuram como estruturadas, ou seja, não há incidência de crianças que moram na rua devido à desintegração familiar. A segunda, mas não menos importante, é a questão da forma como este trabalho é organizado, por pessoas da própria família ou amigos próximos, não apresentando um percurso tão exploratório como se imaginava.

Com relação à quantidade de horas trabalhadas pelas crianças e adolescentes, a média ficou entre duas e 10 horas diárias, sendo que o maior percentual (43%) ficou em 5 horas trabalhadas, geralmente por estas combinarem trabalho e estudo. Chama atenção o fato de quase a metade trabalhar um ou dois dias por semana, variando numa renda entre R$ 6,00 a R$ 15,00 por dia.

Na referida pesquisa, também foi realizado um amplo estudo sobre os locais em que as crianças e adolescentes trabalhavam no centro da cidade, o tipo de trabalho exercido e as atividades de maior incidência em cada área. Dentro deste contexto, foi detectado que 84,2% das crianças e adolescentes gostavam do local de trabalho. Os principais motivos são as condições de trabalho que lhes são oferecidas, como por exemplo, ambiente movimentado, a oportunidade de conhecer pessoas diferentes, local bom e seguro para o trabalho.

Este gosto pelo trabalho também tem a ver com o fato da remuneração lhes propiciar formas de auxiliar suas próprias famílias. Devido a vários fatores econômicos e sociais, já mencionados anteriormente, o aumento expressivo do desemprego e do sub-emprego contribuiu fortemente para que uma quantidade significativa de crianças e adolescentes se inserisse no mercado de trabalho sem qualquer tipo de preparo, o que somente faz perpetuar o ciclo de pobreza familiar. O que se observou na pesquisa é que os meninos gostam mais de trabalhar na rua e as meninas contribuem mais no orçamento doméstico, entregando toda a remuneração aos seus pais ou pessoas responsáveis. Muitas das crianças e adolescentes, porém, trabalham para a sua própria subsistência. A maior parte dos(as) entrevistados(as), cerca de 60%, afirmaram gostar de trabalhar, ou para ajudar a família, ou para conhecer novas pessoas ou para se sentirem mais independentes economicamente. Assim, abordaremos nesta seção, somente o perfil da criança e do adolescente trabalhador da cidade de Campinas. Com relação ao perfil das famílias entrevistadas na pesquisa, teremos uma parte do trabalho dedicada somente a sua análise.

Portanto, a referida pesquisa trouxe informações valiosas a respeito do trabalho infanto-juvenil no município de Campinas, tema este, até então, pouco abordado pelos gestores

públicos, sociedade civil e mídia da região. A discussão em cima destes dados foi intensa e resultou na implementação de um dos maiores programas de transferência de renda do Brasil: o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Este foi implantado até certo ponto, de maneira singular, com seus diferenciais em relação ao resto do país, os quais iremos nos debruçar a seguir.

A implementação do PETI/Campinas

A partir dos dados e informações da pesquisa acima, verificou-se que durante a década de noventa Campinas exibiu índices alarmantes de queda no nível de renda da população e um aumento significativo da pobreza. Com isso, não diferente do que ocorreu no resto do país, nos grandes centros urbanos, o trabalho infanto-juvenil cresceu de forma vertiginosa. De acordo com Cândido (2005), são vários os fatores sócio-econômicos que influenciaram para que houvesse uma pressão maior para a entrada da criança e do adolescente no mercado de trabalho:

- A atual conjuntura de exclusão com taxas de desemprego crescentes e empobrecimento provocou a migração de famílias para o mercado informal.
- O crescimento demográfico desordenado principalmente nas regiões Sudoeste e Noroeste do Município, que, segundo a Secretaria Municipal de Planejamento, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, apresentam baixos índices em habitação e renda, e onde praticamente inexistem equipamentos sociais e locais de lazer disponíveis para atendimento de crianças e adolescentes.
- A maioria das mulheres assume sozinha o sustento do lar, contribuindo para que crianças e adolescentes exerçam também funções de arrimo, manutenção e zelo das famílias, haja vista os inúmeros meninos e meninas nos semáforos e cruzamentos das ruas e avenidas do centro de Campinas, limpando vidros, vendendo balas, entregando panfletos e, muitas vezes, pedindo moedas aos transeuntes.
- Muitas dessas crianças se encontram na economia informal, vítimas da violência doméstica.
- Campinas é sede da Região Metropolitana, e atrai, de municípios vizinhos, número representativo de adultos, crianças e adolescentes que migram para o centro da cidade para atuarem no mercado informal (Cândido, 2005:123 – 124).

Estes fatores indicam uma cidade que, apesar de considerada uma das mais ricas e desenvolvidas do país em termos tecnológicos, convive com uma pobreza exacerbada, aliada a vários bolsões de miséria e ainda, de acordo com a Fundação Getúlio Vargas, em sua pesquisa "Mapa do fim da fome – metas sociais contra a miséria nos municípios paulistas", realizada em 2001, a cidade possuía 47 mil pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza, com renda inferior a R$ 80,00 por mês. Dentro deste contexto de exclusão social, o Departamento de Assistência Social, vinculado à Coordenadoria Setorial da Criança e do Adolescente e Ação Social da Secretaria de Assistência Social, passa a ser o órgão responsável pela implementação do PETI/Campinas.

Como já vimos no item anterior, a área de assistência social sempre se preocupou com a questão da criança e do adolescente sob seus diversos aspectos, porém o enfoque era mais voltado ao atendimento da faixa etária entre zero e seis anos, mediante a criação de creches com vistas a subsidiar as mães que passaram a trabalhar fora de casa na década de noventa. Contudo, foi somente a partir da implementação do PETI, em 2002, que a criança e o adolescente passaram a ser prioridade absoluta nas políticas de atendimento à faixa etária de sete a 16 anos, com objetivo de eliminar o uso de mão-de-obra infantil.

Desta forma, com a finalização da Pesquisa realizada pelo NEPP, foi possível se ter uma idéia de quem eram as famílias atendidas pelo PETI. Num primeiro momento foram incluídas 110 crianças e adolescentes trabalhadores do mercado informal de Campinas. Neste início da implementação do Programa foram realizadas inúmeras reuniões, como assinala a Coordenadora do PETI à época, Antonia Miranda:

> Foram feitas inúmeras reuniões, em cada região onde foi detectado famílias de crianças e adolescentes do mercado informal de trabalho. Em todas as regiões nós fizemos reuniões, ou no Posto de Saúde, ou na Escola, fizemos reuniões com todos os diretores das escolas, trabalhamos com os agentes de saúde. Não houve dificuldade de acesso[119].s

O PETI/Campinas elegeu, portanto, como princípio norteador de sua implantação, a transdisciplinaridade e o aproveitamento de instâncias já instaladas no município baseada em ações integrativas e não excludentes. Nesse sentido, a Técnica do PETI – Ana Vitória – realizou várias visitas às famílias identificadas na pesquisa do NEPP. Com isso, a maior parte das famílias escolhidas, neste primeiro momento, pertenciam à lista do NEPP.

Também, no mesmo período, a Prefeitura, tendo como base a Marca da Infância[120], contratou uma empresa do Rio Grande do Sul para assessorá-la nos programas de marca de Governo. Com isso, a empresa auxiliou no planejamento e estruturação do PETI/Campinas, no lançamento do Programa no município, no acolhimento da famílias, nas visitas às entidades, na formação da rede executora, na criação de um projeto piloto de programa de geração de renda às famílias pertencentes ao PETI, enfim, em toda a implementação do Programa no município.

De acordo com as diretrizes do PETI/Brasil, o programa em Campinas não se alterou muito com relação aos seus objetivos iniciais, sejam eles: erradicar o trabalho de crianças e adolescentes; contribuir para a mudança do conceito de trabalho infantil como um todo; fomentar a ampliação do universo de conhecimentos da criança e do adolescente por meio de atividades culturais, esportivas, artísticas e de lazer no período complementar à escola (a Jornada Ampliada); proporcionar apoio, orientação e complementação de renda por meio da Bolsa Cidadã; implementar ações sócio-educativas e projetos de geração de renda e trabalho; articular-se com os demais municípios da Região Metropolitana de Campinas para a realização do atendimento integral de suas crianças e adolescentes e suas respectivas famílias; conhecer a diversidade das situações de trabalho infantil para ampliar as estratégias de enfrentamento do problema no município (Silva, 2003:07).

Para a implantação do PETI, portanto, foi constituída a Comissão Municipal de Erradicação do Trabalho Infantil, de caráter consultivo e propositivo. Em Campinas, a Comissão foi nomeada pelo Conselho Municipal de Assistência Social e é composta por representantes do poder público e das organizações da sociedade civil, incluindo as Universidades. Os principais objetivos da Comissão é contribuir para a implementação do PETI no município, proteger o adolescente trabalhador, bem como sensibilizar e mobilizar os setores do Governo e da sociedade civil em torno da erradicação do trabalho infantil. Implantada desde 2002 em Campinas, vem gerando vários debates e pontos de reflexão a respeito dos diversos temas relacionados à questão do trabalho infanto-juvenil, utilizando-se de Encontros, Seminários, Oficinas de Trabalho, Reuniões, Fórum de Debates, Ação Conjunta com outras organizações sociais e Pesquisas.

---

[119] Entrevista realizada com a Ex-Coordenadora do PETI/Campinas, Antonia Miranda, em 14/03/2005.
[120] A Marca da Infância foi um movimento que se instituiu na Prefeitura Municipal de Campinas em prol do tema "combate ao trabalho infantil".

Em meio a todas estas discussões foi construída a Rede Executora de atendimento às crianças e adolescentes que passaram a ser atendidas pelo PETI. No início, a operacionalização do Programa era realizada por 12 ONG's e 05 OG's. Conforme relata Ana Vitória, Técnica do PETI/Campinas, esta articulação não foi tão fácil:

> O Programa, quando começou, teve dificuldade com relação à Rede Executora, pois a gente não tinha uma Rede específica para trabalhar a questão do trabalho infanto-juvenil. Uma coisa que a gente batalhou muito pata que as pessoas envolvidas, tanto nas OG's quanto nas ONG's, foi o conceito de Jornada Ampliada. Este conceito foi sendo construído na cabeça das pessoas envolvidas. O mais importante é que estes atores entendessem que a Jornada Ampliada não é uma repetição da escola, não é reforço escolar, nem lição de casa, a criança já teve o período dela de escola, ali é um espaço para ela fazer outras coisas. Então isso foi uma questão que a gente trabalhou muito com as OG's e ONG's[121] .

Como vimos em outros momentos do texto, a implantação da Jornada Ampliada é fator decisivo para que o Programa seja implementado de maneira satisfatória. Nesse sentido, para conhecimento da Rede Executora do PETI/Campinas, foram realizadas visitas às organizações sociais com o objetivo de conhecer as atividades realizadas na Jornada Ampliada e o monitoramento das ações dos principais atores sociais envolvidos em sua operacionalização. Digamos que este tenha sido um primeiro momento de conhecimento da implantação do PETI em Campinas.

A sociedade civil, diante desta nova abordagem, criou um novo olhar sobre o trabalho infanto-juvenil, passando a se sentir mais sensibilizada principalmente com as várias reportagens jornalísticas a respeito do tema. Desta forma, a mídia passou a tratar a questão do trabalho infantil como um problema econômico e social, o que antes era tratado com uma certa aceitação e naturalidade. Todavia, é um assunto que ainda precisa ser muito trabalhado com a população e os meios de comunicação, de uma forma geral.

Pode-se dizer que já no primeiro ano de implementação do Programa PETI/Campinas, teve lugar uma série de conquistas importantes para a continuidade do programa, porém existiram também algumas dificuldades encontradas ao longo do caminho, as quais iremos destacar em seguida:

Principais Conquistas:

[121] Entrevista realizada com a Técnica do PETI/Campinas, Ana Vitória Galvão, em 23/11/2004.

- Boa adesão das crianças e adolescentes ao Programa apontando para a erradicação do trabalho destas, em sua grande maioria;
- Bom relacionamento com a Rede Executora;
- Fortalecimento da Comissão Municipal de Erradicação do Trabalho Infantil, que proporcionou entre outras coisas a capacitação da Rede Executora;
- Sensibilização sobre a problemática do Trabalho Infantil em toda a rede por meio de reuniões com as Secretarias e da divulgação do Programa na mídia.

Principais Dificuldades Encontradas:

- No período de recesso escolar, quando muitas entidades pararam suas atividades, comprometeu-se o vínculo da criança, o que favoreceu a volta destas ao trabalho;
- Algumas entidades não responderam as solicitações da Coordenação do Programa em termos de Relatórios para desligamento, folha de freqüência e acompanhamento, principal instrumento de mensuração do Programa;
- Falta de material eletrônico adequado para a operacionalização do Programa;
- Núcleos de crianças e adolescentes do Município com falta de estrutura básica para o atendimento das famílias (Relatório do PETI/Campinas, Janeiro/2003).

Com base nestas informações, verifica-se que o Programa em seu primeiro momento apresentou algumas dificuldades, mas como um todo, conseguiu atingir seu objetivo principal de combate ao trabalho infanto-juvenil e, mais do que isso, sensibilizou a população campineira a respeito do tema. Ana Vitória, Técnica do PETI/Campinas, cultiva uma visão bastante positiva com relação ao processo de implementação do Programa:

> Eu acho que foi positivo, foi difícil, claro, até você identificar as famílias, você trabalhar com elas o que é o programa, você trabalhar com as ONG's, que não sabiam o que iriam fazer com aquelas crianças, tinha um pouco de preconceito, medo. Então, até as pessoas estarem incorporando essa idéia demorou um pouco. Mas, eu acho que foi muito rico para todo mundo envolvido em sua implantação[122].

[122] Entrevista realizada com a Técnica do PETI/Campinas, Ana Vitória Galvão, em 23/11/2004.

Falar sobre a implementação e a mudança de cultura de uma população com relação a um tema tão polêmico, como o trabalho infanto-juvenil, é muito delicado e exige um cuidado especial. O que se percebe é que Campinas, por ser uma cidade que apresenta uma área de Assistência Social bem estruturada e uma equipe de trabalho multidisciplinar bem articulada, conseguiu uma certa facilidade para implantar um programa com características bem definidas e elaboradas, no plano nacional. Quando o PETI/Brasil chega em Campinas, porém, percebemos que ele é maximizado em termos de política pública e transforma-se em um programa de alcance maior no atendimento às famílias. Dentro deste contexto, analisaremos a seguir o funcionamento do Programa PETI/Campinas e quais as suas principais diferenças em relação ao PETI/Brasil.

3.5 – As principais diferenças entre o PETI/Campinas e o PETI/Brasil

Em meio a uma ampla discussão sobre a implantação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil em Campinas, surgiram alguns questionamentos sobre como seria estruturado o programa. Assim, o início se dá com o atendimento de 110 crianças e adolescentes, a maioria retirado com base nos resultados da pesquisa do NEPP. Uma primeira alteração teve a ver com a faixa etária dos atendidos. No Brasil, o PETI atende crianças e adolescentes de 07 a 15 anos de idade. Já em Campinas, a abrangência vai até a idade de 16 anos. Tem como princípio metodológico, conforme já citado, a transdisciplinaridade e o aproveitamento das instâncias já instaladas que formulam e operacionalizam o Programa.

Um diferencial bastante marcante que se consolidou desde o início do PETI/Campinas foi a questão do valor da Bolsa, que na cidade foi determinada em R$ 180,00, valor correspondente, na época, ao do Salário-Mínimo. No PETI federal, o valor do benefício era de R$ 40,00 para as crianças da área urbana e R$ 25,00 para as pertencentes à área rural. Em Campinas, para a família receber a bolsa no valor de R$ 180,00, o governo municipal participa com R$ 140,00.

No caso da Jornada Ampliada, as ONG's recebem R$ 20,00 do governo federal – via Fundo de Assistência Social – e a Prefeitura complementa com R$ 20,00 para as atividades realizadas com as crianças e adolescentes e R$ 75,00 para os programas de geração de renda direcionados às famílias incluídas no PETI. De acordo com a Técnica do PETI, o valor da

bolsa foi pensado como um fator determinante na retirada da criança e do adolescente do trabalho infanto-juvenil.

> Na época R$ 180,00 era um Salário-Mínimo. Eu acho que o município pensou que o valor enviado pelo Governo Federal não era suficiente para erradicação do trabalho infantil, até porque sabia-se quanto que as crianças ganhavam trabalhando na rua, então tem criança em que dois dias tira R$ 40,00, como você vai oferecer uma bolsa de R$ 40,00 para a criança parar de trabalhar, então o Governo Municipal pensou num valor bem maior do que o oferecido pelo Governo Federal, mas um valor para a família, diferente do Programa em nível nacional que é um valor estipulado para a criança. Então tinha que ser um valor que suprisse as necessidades da família, independente do número de pessoas[123].

Um dos critérios para a entrada no Programa refere-se ao cálculo da renda familiar para se ter direito à Bolsa Cidadã. Nesse sentido, a família deve ganhar até meio salário-mínimo per capita, ou seja, a divisão do total da renda familiar pelo seu número de membros, considerando todos aqueles que moram na mesma residência – tio, avô, avó, primos, etc. Mesmo aqueles que não possuem registro em carteira são contabilizados para a mensuração da renda total. O resultado da soma total dos rendimentos garante a inserção ou não das famílias no Programa.

Atualmente, o Programa está muito defasado em termos do valor da Bolsa, pois se continuasse acompanhando o salário-mínimo do país, estaria hoje em torno de R$ 380,00. No entanto, continua com o mesmo valor de quando fora implementado, de R$ 180,00. Com relação a este aspecto, observa-se o mesmo movimento no Brasil como um todo . Com o valor da bolsa congelado, não provoca um impacto de grande fôlego na vida das famílias. Não por acaso esta é uma das principais causas do retorno de crianças e adolescente ao trabalho. De acordo com o Relatório da Análise Situacional do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, realizado pelo UNICEF em 2004, o valor da Bolsa foi apontado como um impasse para a continuidade do PETI, além de rer sofrido nos últimos três anos, significativo corte no orçamento da União.

O PETI/Campinas conta com outro diferencial importante que contribui para a efetivação de algumas das suas ações prioritárias para o Programa. Dentre outras, destacamos a articulação com os municípios da Região Metropolitana de Campinas envolvidos no combate ao trabalho infantil através da participação dos seus representantes na Comissão

[123] Entrevista realizada com a Técnica do PETI/Campinas, Ana Vitória Galvão, em 23/11/2004.

Municipal de Erradicação do Trabalho Infantil (COMETI). Campinas por ser dotada de uma Rede de Proteção Social bastante articulada não teve tanta dificuldade para cumprir a exigência determinada pelo Governo Federal de constituir a sua Comissão Municipal. No início, conforme destaca Antonia Miranda, então coordenadora do PETI/Campinas, foi uma trabalho de "formiguinha".

> Para a implantação do Programa nós tivemos que constituir a Comissão Municipal de Erradicação do Trabalho Infantil, e todo este processo foi feito com muito cuidado. Cada participante foi convocado quase de forma personalizada. Nós fizemos inúmeras reuniões, trazendo outros companheiros, como o Bernardo da Comissão Estadual de Erradicação do Trabalho Infantil. Enfim, foram vários encontros para esclarecermos as dúvidas sobre o funcionamento da COMETI, e claro, houve o compromisso de cada Entidade neste processo"[124]

São várias as ações da COMETI direcionadas à conscientização dos malefícios do trabalho à vida das crianças e dos adolescentes, dentre as quais podemos destacar: sensibilização da sociedade para a erradicação do trabalho infantil e capacitação de atores sociais que atuam nesta área por meio de debates e seminários a respeito do tema. Na verdade, o papel central é de estar analisando a demanda do trabalho infantil no município e, com isso, estar atenta aos resultados do Programa PETI/Campinas, assim como elaborar propostas ao órgão gestor. Também a Comissão vem oportunizando estágio para estudantes do curso de Serviço Social e desenvolvendo ações e pesquisas sobre o trabalho infanto-juvenil. Além disso, vem contribuindo para a consolidação do Fórum de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador da Região Metropolitana de Campinas. Atualmente, as reuniões da COMETI ocorrem uma vez por mês, na Delegacia Regional do Trabalho, e conta com a presença de atores sociais importantes – sociedade civil, empresariado, sindicato, escolas, OG's, ONG's e intelectuais do meio universitário na discussão sobre o tema trabalho infanto-juvenil.

Um dos pilares do Programa é a Jornada Ampliada. Inicialmente, era constituída por 12 ONG's e cinco OG's. No começo, de acordo com a Técnica do PETI, foi muito difícil a montagem da Rede Executora, pois não existia no município entidades que trabalhavam com a questão do trabalho infanto-juvenil. O próprio conceito de Jornada Ampliada foi sendo

---

[124] Entrevista realizada com a Ex-Coordenadora do PETI/Campinas, Antonia Miranda, em 14/03/2005.

desenvolvido com os atores centrais *pari passu* a sua implementação. O que era mais importante, à época, é que a Jornada Ampliada ocorresse num período complementar à escola, e não sua mera extensão, nem tampouco lição de casa, mas um momento de aprendizagem e lazer na vida destas crianças e adolescentes. A rede executora é responsável, também, pelo monitoramento da freqüência escolar das crianças e adolescentes atendidos pelo PETI e pelo envio de relatórios mensais ao órgão gestor, discriminando as ações desenvolvidas nas entidades e os casos de re-incidência ao trabalho infanto-juvenil.

Os relatórios sobre as visitas às organizações sociais que compõem a Rede Executora do PETI, realizadas por técnicos do CSAC da Secretaria Municipal de Assistência Social e membros da COMETI em 2002, identificou-se as principais atividades desenvolvidas pelas crianças e adolescentes durante o período de Jornada Ampliada. No que diz respeito às ações desenvolvidas pelas ONG's, podemos destacar àquelas pertencentes ao Núcleo Específico, compostas em quatro níveis de atuação: atividades artísticas, práticas esportivas, atividades de apoio ao processo de aprendizagem e ações de educação para a saúde. Algumas das entidades realizam formação religiosa e outras realizam passeios, visitas monitoradas, festas e comemorações. Também são oferecidos cursos para os pais e mães das crianças e adolescentes incluídos no Programa, como: cozinha industrial, corte e costura, culinária e aproveitamento alimentar, artesanato, crochê e programas de geração de renda, os quais iremos abordar mais detalhadamente no próximo capítulo.

Com relação às Organizações Governamentais (OG's), que integram a Rede Executora do PETI/Campinas, observa-se semelhanças nas ações desenvolvidas durante a Jornada Ampliada, as quais podemos destacar: atividades artísticas em suas diferentes linguagens, práticas desportivas, atividades de apoio ao processo de aprendizagem. O que as difere das ONG's refere-se às ações de educação para a saúde e o atendimento de psicólogo de forma individual e grupal. Como programa de geração de renda, podemos destacar a experiência do Grupo Associativo, ao qual também abordaremos de forma mais específica, a seguir.

Portanto, com base nas informações tirada das visitas às entidades, pode-se concluir que as atividades executadas pela Rede Executora estão conseguindo atingir os objetivos propostos pelo PETI/Campinas. Todavia, o trabalho desenvolvido junto às famílias atendidas pelo Programa está aquém das necessidades do público-alvo, tanto em termos trabalho em grupo,

quanto em termos das atividades voltadas para a geração de renda. De modo geral, a maioria das unidades da Rede Executora (ONG's e OG's) presenciaram mudanças nas atividades oferecidas na Jornada Ampliada, o que refletiu no incremento das ações desenvolvidas pelas entidades. O que mais prejudica o atendimento às crianças e adolescentes, porém, é a sobrecarga de trabalho dos funcionários envolvidos nos trabalhos administrativos, o que não permite um aprofundamento maior nas funções desempenhadas. Importante ressaltar também a não-discriminação entre as crianças e adolescentes atendidos pelo PETI em relação àquelas não atendidas, de modo que lhes são fornecidos os mesmos tipos de atividades e de serviços prestados às suas famílias.

No tocante aos critérios de inserção e de desligamento das crianças e adolescentes do Programa, pode-se dizer que são os mesmos aplicados em nível nacional, ou seja, segue as orientações preconizadas pelo PETI/Brasil. Entretanto, uma inovação de relevo do PETI/Campinas foi a implantação do Programa Convivência e Cidadania, a partir de 2003. O Programa teve como objetivo, desde então, realizar um trabalho de abordagem e referenciamento dos adolescentes pertencentes à faixa etária de 12 a 18 anos, em situação de mendicância ou de risco, que estivessem freqüentando as ruas do centro de Campinas. Esse atendimento conta com monitores para abordagem e encaminhamento destes meninos e meninas trabalhadores do mercado informal de Campinas. Pode-se dizer que é um trabalho de extrema importância no combate ao trabalho infanto-juvenil da Região Metropolitana de Campinas, ainda mais se considerarmos que ele capta adolescentes vindos de outros municípios da Região. Além disso, há uma parceria muito harmoniosa entre o Convivência e Cidadania e o PETI/Campinas, pois os dois programas conseguem trabalhar juntos, inclusive com o repasse de uma Bolsa com o mesmo valor da concedia pelo PETI para os adolescentes atendidos no Convivência e Cidadania, que atualmente totalizam 77 famílias.

Pode-se afirmar, portanto, que o Programa PETI/Campinas tem conseguido incorporar um número cada vez maior de crianças e adolescentes. Para se ter uma idéia, em 2002, quando foi implantado, havia 110 crianças e adolescentes atendidos; em 2004, houve uma ampliação do Programa que acabou por duplicar esse número de atendimentos para 220 no município. Um ano depois, o programa já incluía 357 crianças e adolescentes. A julgar pela sua evolução em termos do número de atendimentos do Programa demonstra o quanto o

município está envolvido na questão do combate ao trabalho infantil e, de outra parte, revela o bom funcionamento das suas ações.

A partir de dezembro de 2005, outra novidade passou a fazer parte das ações a serem desenvolvidas pelo PETI/Campinas: a integração entre o Bolsa-Família e o PETI[125]. Como programas prioritários do Governo Federal, esta junção tem como principais objetivos a racionalização e aprimoramento dos processos de gestão do Programa Bolsa-Família (PBF) e PETI, a ampliação da cobertura do atendimento das crianças ou adolescentes em situação de trabalho infantil do PETI, a extensão das ações sócio-educativas e de convivência do PETI para as crianças ou adolescentes do PBF em situação de trabalho infantil e universalização do PBF para as famílias que atendem os seus critérios de elegibilidade (Diário Oficial da União, 30/12/2005). Em Campinas, pode-se dizer que está ocorrendo, desde então, uma adaptação do PETI a esta nova forma de política pública. Todavia, não se tem informações sobre grandes transformações no Programa, mesmo porque o PETI/Campinas tal como foi implementado, lhe garantiu uma certa autonomia, devido ao complemento de renda fornecido pelo governo municipal.

No próximo capítulo, será feita uma análise pormenorizada da implementação do PETI em Campinas, enfocando seus limites, fragilidades e sucesso.

[125] O Programa Bolsa-Família foi criado pela Lei 10.836, em 09 de janeiro de 2004, e constitui em uma política intersetorial do Governo Federal voltada ao enfrentamento da pobreza e ao desenvolvimento das famílias em situação de vulnerabilidade sócio-econômica, abrangento em seu público-alvo, famílias com situação de trabalho infantil, com diferentes graus e perfis de vulnerabilidade (Diário Oficial da União, 30/12/2005).

Capítulo 4

Famílias ameaçadas: um novo olhar sobre a política social brasileira

O enaltecimento da família conjugal moderna ocorre juntamente com a valorização da infância nos séculos XVII e XVIII. É nesse período que se testemunha a constituição da família burguesa, a denominada família nuclear ou conjugal – pai, mãe e filhos/as –, ou seja, o casamento monogâmico, que concedia aos homens ampla liberdade sexual e às mulheres um controle absoluto por parte de seus maridos. Levi-Strauss (1980) aponta para o fato desse tipo de família ser muito freqüente na maior parte das sociedades, sendo que vários outros tipos de famílias apresentam-se geralmente em sociedades altamente especializadas e complexas, e relativamente muito pouco em sociedades simples, existindo de modo quase universal a família conjugal. Para o autor, o conceito de família se resume a um grupo social que possui três características básicas:

> Família tem origem no casamento; é formada pelo marido, esposa e filhos(as) nascidos do casamento e os membros estão ligados por laços legais, direitos e obrigações econômicas, religiosas e uma rede precisa de direitos e obrigações sexuais, além de sentimentos psicológicos como amor, ternura, cumplicidade (Levi-Strauss, 1980:15).

Dentre as principais características mencionadas por Levi-Strauss, destaca-se as necessidades e obrigações econômicas como fator fundamental na composição do tecido familiar e muito evidente em quase todas as sociedades. A divisão do trabalho surge, dentro desse contexto, como uma conseqüência cultural e social que assume diversas formas, de acordo com cada sociedade. A divisão sexual do trabalho é utilizada como um dispositivo para instituir um estado de dependência entre os sexos. Assim, é na família que se percebe um dos momentos de passagem para a sociedade de classes, conforme assinalam Marx e Engels : *"... a divisão do trabalho repousa sobre a divisão natural do trabalho na família e sobre a separação da sociedade em famílias isoladas e opostas umas às outras -, e esta divisão do trabalho implica ao mesmo tempo na repartição do trabalho e de seus produtos; distribuição desigual, na verdade, tanto em quantidade como em qualidade; ela implica, pois na propriedade, assim, a primeira forma, o germe reside na família, onde a mulher e as crianças*

são escravas do homem. A escravidão, ainda latente e muito rudimentar na família, é a primeira propriedade" (1970:47).

A própria palavra *família*, recobre diferentes realidades. Num sentido amplo, a família sempre foi definida como um conjunto de pessoas ligadas entre si pelo casamento e a filiação, ou ainda pela sucessão dos indivíduos descendendo uns dos outros: um *genos*, uma linhagem, uma raça, uma dinastia, uma casa, etc (Flandrin *in apud* Roudinesco, 2003:18).

Deste modo, as instituições casamento e família podem até ser formalmente idênticas para ambas as classes – burguesa ou trabalhadora –, mas os seus significados sociais são distintos e, portanto, devem ser tratadas de modos diferenciados uma da outra. Um dos principais pontos a ser destacado é o trabalho doméstico da mulher que atinge a classe trabalhadora. A classe burguesa, por sua vez, é que define as instituições dominantes nas sociedades, e dentre estas se sobressaía a família como sendo uma instituição básica da sociedade e uma das prioridades do Estado. Não por acaso, é claro o objetivo da classe burguesa em universalizar este modelo familiar, sobretudo, devido ao interesse de reprodução do capital, na qual abrange o trabalho gratuito realizado pela mulher (trabalho doméstico). Com o advento do capitalismo, a família da classe trabalhadora adquire um novo significado e uma nova finalidade, ao se constituir em uma unidade de assalariados, na qual todos os seus membros passam a participar financeiramente do grupo doméstico. Daí a distinção entre o "trabalho produtivo" (assalariado) e o trabalho "não-produtivo" (não-assalariado - doméstico). A reprodução do trabalho ocorre a partir da contribuição invisível e não remunerada das mulheres sob a forma de trabalho doméstico (Stolcke, 1982:25).

Apesar de todas estas mudanças, é no âmbito da família que iremos ter uma ampla capacidade de sobrevivência e de adaptação, uma vez que ela subsiste sob múltiplas definições. E é exatamente neste sentido que iremos desenvolver o presente capítulo, cujo propósito é entender as transformações ocorridas mais recentemente no que diz respeito à Família e ao Sistema de Proteção Social Brasileiro, ou seja, por que é importante conhecermos a família para a elaboração das políticas sociais?

Para tanto, faz-se necessário discutir as relações existentes entre Estado e Família, a dinâmica e a organização das famílias brasileiras que fazem parte dos Programas de Transferência de Renda. Em suma, o objetivo central é fazer uma análise das famílias

pertencentes ao Programa de Erradicação de Trabalho Infantil – PETI/Campinas sob seus diversos aspectos e peculiaridades.

4.1 – A família "refeita"

Desde a crise econômica mundial que teve lugar em fins dos anos 70, a família vem sofrendo transformações e sendo reconhecida como um importante agente privado de proteção social. Tanto no Brasil, quanto em outros países da América Latina, bem como em boa parte do mundo, a estrutura familiar vem passando por mudanças profundas, é o que podemos chamar de Família Contemporânea. E a partir de tais transformações, começou-se a se pensar no atendimento ao grupo mais vulnerável que faz parte da família: as crianças. Com isso, entram em cena as políticas de atendimento ao grupo familiar, como programas de redução da pobreza infantil, políticas de valorização das relações familiares, tentativas de diminuição dos riscos de desagregação familiar, dentre outras medidas de caráter preventivo e corretivo.

Podemos distinguir, portanto, três grandes períodos na evolução da família, conforme salienta Roudinesco (2003):

> Numa primeira fase, a família dita "tradicional" serve acima de tudo para assegurar a transmissão de uma patrimônio. Os casamentos são então arranjados entre os pais sem que a vida sexual e afetiva dos futuros esposos, em geral unidos em idade precoce, seja levada em conta. Nessa ótica, a célula familiar repousa em uma ordem do mundo imutável e inteiramente submetida a uma autoridade patriarcal, verdadeira transposição da monarquia de direito divino. Numa segunda fase, a família dita "moderna" torna-se o receptáculo de uma lógica afetiva cujo modelo se impõe entre o final do século XVIII e meados do XX. Fundada no amor romântico, ela sanciona a reciprocidade dos sentimentos e os desejos carnais por intermédio do casamento. Mas valoriza também a divisão do trabalho entre os esposos, fazendo ao mesmo tempo do filho um sujeito cuja educação sua nação é encarregada de assegurar. A atribuição da autoridade torna-se então motivo de uma divisão incessante entre o Estado e os pais, de um lado, e entre os pais e as mães, de outro. Finalmente, a partir dos anos 1960, impõe-se a família dita "contemporânea" – ou pós-moderna –, que une, ao longo de uma duração relativa, dois indivíduos em busca de relações íntimas ou realização sexual. A transmissão de autoridade vai se tornando então cada vez mais problemática à medida que divórcios, separações e recomposições conjugais aumentam (Roudinesco, 2003:19).

Na esteira de tais mudanças emerge o discurso segundo o qual, as famílias estão, nas últimas décadas, passando pela "crise" da família contemporânea. Tal crise tem a ver com o próprio modelo que se idealizou chamar de família. O ponto de partida é o da família nuclear – pai, mãe e filhos. Desta forma, qualquer alteração ocorrida em torno deste modelo é

diagnosticada como crise. Portanto, com certeza, o conceito e a própria aplicabilidade do termo tem passado por transformações bastante significativas. Todavia, não podemos falar em único modelo de família, mas em tipos de famílias construídos conforme as regiões, culturas, classes sociais, etc.

Parsons, em contraposição, reafirma o modelo da família nuclear ao declarar que se trata de um modelo caracterizado pelo casamento monogâmico e por um número reduzido de filhos, e com atribuição diferenciada dos papéis entre os gêneros masculinos e femininos. Nesse sentido, o autor supõe uma total ausência de variedade de modelos de família (Costa, 2005:07).

Reafirmando este modelo, Bourdieu assegura que a família pode ser apreendida como uma unidade de reprodução social, mediante o processo de transmissão de herança familiar para os filhos.

> A família tem um papel determinante na manutenção da ordem social, na reprodução, não apenas biológica, mas social, isto é, na reprodução, na estrutura do espaço social e das relações sociais (Bourdieu, 1996:31).

A partir das idéias de Bourdieu, pode-se considerar as mudanças ocorridas no interior da família não como um sinal de crise, mas sim como resultado do seu caráter estruturante. As famílias à brasileira, por exemplo, têm apresentado uma ampla gama de variações ao longo dos últimos anos. Novos arranjos familiares vêm se constituindo, sejam eles: mães adolescentes solteiras, famílias monoparentais com chefia feminina, família com base em uniões livres (sem o casamento civil ou religioso), famílias formadas por homossexuais com guarda de filhos de relacionamentos anteriores ou filhos adotivos, dentre outras. Nesse sentido, a família se configura com um espaço indispensável para a garantia da sobrevivência de desenvolvimento e da proteção integral dos filhos e demais membros, independente do arranjo familiar ou da forma como está estruturada.

> A família sendo uma instituição privada e social apresenta aspectos positivos e negativos. A família possui aspectos positivos enquanto apoia seus membros quando necessário e enquanto núcleo de afeto, segurança, solidariedade, amor e suporte emocional. Pode também apresentar aspectos negativos quando a família impõe formas autoritárias, onde se tem o predomínio do individualismo, exploração, violência, falta de respeito, falta de amor e falta de valores (Pasquini, 2005:24).

A família vem sofrendo mudanças internas importante em virtude do alto grau de transformações econômicas e sociais presenciadas nas últimas décadas. No Brasil, as mudanças mais marcantes se cristalizam e ganham concretude com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e as alterações legais contidas no novo Código Civil, que entram em vigor em 2002. A partir de tais legislações, a família passa a ser vista legalmente sob o formato de vários arranjos, com revisões sobre vários temas polêmicos: virgindade, adultério, casamento, sobrenome e regime de bens.

No âmbito das mudanças ocorridas no seio familiar, modificam-se não apenas os arranjos domésticos como também os acordos familiares e a forma de como as famílias se interelacionam com o Estado, a vida institucional ou econômica, deixando descoberta uma estreita interconexão entre o mundo familiar e outros eixos da organização social. Em sua organização doméstica, as famílias têm recebido os impactos dos recorrentes episódios de crises econômicas, processos de ajustes, reestruturação e abertura do país ao mercado externo, adaptando-se de maneira flexível às várias condições socioeconômicas, as quais iremos discutir a seguir.

A política social da família

No Brasil, é possível dizer que se desenvolveu um certo tipo de Política Social, na qual se insere uma "política de família à brasileira". É com relação a esta política de família que iremos nos debruçar, identificando os seus traços principais. Para Pereira & Pereira (2004), a família sempre fez parte integrante das ações desenvolvidas pelo Estado, mas não como foco de política e sim como co-responsável pelo funcionamento destas políticas públicas.

> (...) os governos brasileiros sempre se beneficiaram da participação autonomizada e voluntarista da família na provisão do bem-estar de seus membros. Sendo assim, fica difícil falar da existência de uma política de família no Brasil, assumida pelo poderes públicos, para produzir impactos positivos no seu âmbito. E isso, não porque os poderes públicos tivessem, historicamente, desconsiderado a família, as crianças, os jovens, na sua agenda social, mas porque o desenho das políticas sociais brasileiras sempre foi profundamente influenciado por uma tradição de relacionamento do Estado com a sociedade, que exige desta autoproteção (Pereira & Pereira, 2004:29).

Esta tendência se acirra e se legitima no Brasil a partir da chegada da concepção conservadora, encampada pelo ideário neoliberal na Europa e nos Estados Unidos, a qual

afirmava que a sociedade e a família teriam, desde então, papéis decisivos na redução das desigualdades sociais e ao Estado caberia os "mínimos sociais". Com a crise do modelo de Welfare State a partir dos anos 80, esta situação se torna cada vez mais comum em países como o Brasil[126]. Com isso, o governo Collor de Mello inaugura, juntamente com a abertura econômica, a entrada do neoliberalismo na agenda social brasileira e seu sucessor reafirma ainda mais tais ideais, ao deixar a cargo do Estado, somente as questões sociais básicas, como foi o caso da criação do Bolsa-Escola, dentre outros programas sociais, no referente período.

Com isso, "quem" iria assumir o que antes era realizado pelo Estado e "com que meios", "como" seria realizada a provisão social, "de que forma" seria estabelecida as relações entre Estado e sociedade; perguntas feitas num momento de reelaboração do papel do Estado e de redefinição do comprometimento da sociedade e da família. Com este novo desenho da Política Social, segundo Abrahamson (1992), cada ator passa a ter um papel fundamental de acordo com os seus respectivos recursos: o Estado, com o recurso do poder, caberia o de autoridade coativa, que só ele possui; o mercado, com o recurso do capital e a sociedade, da qual a família faz parte, com o recurso da solidariedade. Nesse sentido, o papel das Organizações Governamentais (OG's) e Não-Governamentais (ONG's) passa a ser fundamental numa sociedade em que o Estado é cada vez mais mínimo[127]. A família, nesse entretempo, ficou perdida ante as mudanças sobrevindas, o que criou um impasse em relação ao seu verdadeiro papel, qual seja: agente de sociabilidade e de preservação do tecido social ou de substituição das ações, até então, desenvolvidas no âmbito do Estado. Nesse sentido, os pesquisadores euro-americanos passam a questionar qual o papel da família frente à estas mudanças, conforme destaca Fonseca (2007):

> (...) No rastro do "declínio de estado de bem-estar social" e do aumento preocupante da pobreza, estes teceram uma crítica à crescente tendência, em política de intervenção, de ver a família como *locus* privilegiado de problemas e soluções sociais. Críticas acadêmicas aos modelos rígidos de "papéis familiares" baseados na "socialização primária", assim como à centralidade da noção de "auto-estima" em programas de intervenção – em suma, o combate a perspectivas vistas como "psicologizantes" – visavam evitar a "culpabilização das vítimas",

[126] A crise do Estado de Bem-Estar Social foi caracterizada pelo arrefecimento do crescimento econômico dos países mais avançados, pelo desequilíbrio fiscal e pela perda da legitimidade das políticas sociais públicas, além de revelar-se um atestado inconteste da incompatibilidade da estrutura daquele Estado com a ordem socioeconômica emergente (Pereira & Pereira, 2004:31).

[127] As Organizações Não-Governamentais surgem no Brasil, na década de noventa, como uma resposta ao setor público que não está mais conseguindo atender ao aumento significativo das demandas sociais, advindas do desmantelamento do papel do Estado.

> garantindo que fatores políticos e econômicos encontrassem seu lugar na análise da vida familiar (Fonseca, 2007:15).

Com a minimização do papel do Estado, a família passa a vivenciar esse paradoxo de forma mais densa. Um dos termômetros desta situação é o impacto das transformações econômicas e sociais nas condições de vida da classe trabalhadora através da família. Com efeito, é exatamente no âmbito da família que se efetuará ou não a inserção dos membros adultos no mercado de trabalho. Caso haja situação de desemprego ou sub-emprego, é na família que se criará formas de complementação da renda, daí a entrada precoce de crianças e da mulher no mercado. A propósito, Telles (1992) possui uma visão bastante peculiar em relação ao papel da família:

> (...) A sociedade brasileira, caracterizada pela lógica da destituição e privação de direitos, tem a família como uma espécie de garantia ética, moral e material, caracterizada pela lógica da destituição e privação de direitos. Dessa forma, a persistência da família como elemento central para a vida dos indivíduos justifica-se diante da despolitização das questões afetas à reprodução social dos trabalhadores, percebida muito mais como questão de ordem privada do que pública, numa tendência de privatização da vida social brasileira. Diante da tendência de despolitização de dimensões significativas da vida social, é no âmbito da família que homens, mulheres, jovens e crianças podem vislumbrar alguma possibilidade de inserção social (Telles, 1992).

Assim, ante as circunstâncias de empobrecimento da população e de situações adversas de desemprego e precarização presentes no mercado de trabalho, é no cotidiano familiar que se aventa a possibilidade real para os indivíduos proverem suas necessidades. Nesse sentido, nesta última década, a família se transformou em centro da política social; um exemplo eloqüente disso, é a instituição da LOAS, que colocou a família como um dos focos da política de assistência social. Não por acaso, a proteção à família se tornou uma estratégia a ser considerada pela política de assistência social enquanto alvo privilegiado na implementação de diversos programas sociais.

Portanto, a família passa a tomar para si a responsabilidade que, até então, era de ordem pública. Na maioria das vezes, a responsabilidade maior recai sobre as mulheres, que além de desempenhar o papel de chefe de família, são responsáveis pelo cuidado com os filhos, com os idosos, com os doentes e deficientes da família, tendo que suportar uma sobrecarga de trabalho que não lhe compete. Na verdade, a família sempre serviu de apoio ao Sistema de Proteção Social brasileiro. Contudo, nestas duas últimas décadas, a estrutura social e

econômica sofreu várias mudanças que não condizem com o papel que deveria ser exercido pela família.

Para tanto, se faz necessário entendermos dois aspectos importantes referentes a este novo papel da família. O primeiro refere-se às mudanças ocorridas no âmbito da sua própria estrutura, quais sejam: diminuição do seu tamanho, novos arranjos familiares, famílias monoparentais, homossexuais, famílias estendidas, grande nível de inserção das mulheres no mercado de trabalho. Todas essas mudanças alteram os vínculos de solidariedade entre os membros da famílias. Em segundo lugar, devido às grandes transformações sócio-econômicas ocorridas na última década, que resultou em altos índices de desemprego, rebaixamento dos salários e precarização das condições e relações de trabalho, a família se transformou em refúgio frente às situações adversas, funcionando como suporte material e de inclusão social (Pereira, 1994).

A partir deste novo cenário, a família não consegue atender às novas demandas e, mais do que isso, substituir o papel do Estado. Com isso, ela passa a ser alvo de políticas sociais focalizadas de vertente compensatória, aplicadas juntamente com programas sociais de corte assistencialista. É óbvio que, dentro deste contexto, de retirada progressiva do Estado, a família não foi capaz de preencher a lacuna deixada por tais formas de intervenção governamental. Com o empobrecimento das famílias na década de noventa, esta situação agrava-se ainda mais, na medida em que a máxima do Estado mínimo expressa-se, no caso brasileiro, por meio das restrições orçamentárias e privatização ou refilantropização da assistência social. Com efeito, o direito ao não trabalho coloca as famílias brasileiras em situação de constante ameaça de sobrevivência, restando-lhes apenas a implementação de programas sociais que lhes garantam um lugar de maior visibilidade e que tenham, em última instância, como objetivo principal a verdadeira emancipação destas famílias.

As famílias nos Programas de Geração de Renda

Para entendermos a importância de se conhecer as famílias para a elaboração das Políticas Sociais, de maneira geral, e dos Programas de Geração de Renda, em particular; tomaremos como texto básico de análise a obra *Família e Política de Renda Mínima* (2001), de Ana Maria Medeiros da Fonseca.

Como já vimos anteriormente, a relação entre Estado e Família é de suma importância para o pleno funcionamento da sociedade. De um lado, sabe-se que as medidas de regulação da sociedade promovida pelo Estado afetam a organização das famílias. Por outro, temos consciência da importância da família para a elaboração das políticas sociais. Este movimento deixa clara a existência de uma certa dependência mútua entre os mecanismos de ação do Estado e as organizações familiares, conforme Souza (2000) ressalta de maneira bastante coerente:

> O sucesso das políticas sociais depende da estrutura da população a que elas se destinam. Por um lado, antes de alcançar os indivíduos, os benefícios concedidos pelo Estado passam por um "filtro redistributivo" do bem-estar, que é a família – regras familiares realocam recursos e responsabilidades à medida que o bem-estar de seus membros é alterado. Por outro, determinados tipos de famílias encontram-se em posição de maior fragilidade na sociedade e, portanto, necessitam de atenção especial. Logo, a eficiência das políticas do Sistema de Proteção Social está diretamente relacionada a sua adequação, à composição e à organização das famílias dos indivíduos protegidos (Souza, 2000:01).

No Brasil, o Sistema de Proteção Social, nos anos 90, passou a enfocar a questão do atendimento às famílias mais necessitadas de forma mais incisiva. Este movimento começa a tomar forma na década de setenta, com a idealização do Programa de Garantia de Renda Mínima, como foi visto nos capítulos 01 e 03. A proposta inicial voltava-se para a erradicação da pobreza no país e promover o bem-estar social. Para tanto, Antônio Maria da Silveira, um dos principais expoentes do debate à época, propôs a criação do imposto de renda negativo, visualizado de acordo com as experiências internacionais, o qual traria ao país a possibilidade de transferência de renda a partir de um valor pré-determinado pela diferença entre o nível mínimo de isenção e a renda auferida pelo pobre.

Para Silveira, a inserção das famílias no novo Programa teria como contrapartida a entrada de crianças e adolescentes na escola, tendo como limite a idade de 16 anos. Mais tarde, Eduardo Suplicy sugeriu a incorporação dos idosos mais pobres como um dos públicos-alvo do Programa. O debate sobre a implementação do Programa de Renda Mínima atravessou as décadas de setenta e oitenta, mas somente no início dos anos 90, Eduardo Suplicy cria um projeto de lei que *"...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 auferida e o mínimo*

estabelecido (Fonseca, 2001:100). Toda a discussão sobre o funcionamento do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) já foi realizada no capítulo três.

Com o crescimento vertiginoso da pobreza na década de noventa, tais programas se tornaram fundamentais na tentativa de minimizar este cenário. Com cerca de 50 milhões de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza[128] e poucas expectativas reais de mudança, as famílias tendem a inserir *todos* os seus membros no mercado de trabalho, incluindo, principalmente, mulheres e crianças. Este movimento, a longo prazo, irá trazer a estas famílias consequências deletérias e aumentar o risco de reprodução da pobreza.

A única forma de minimizar estes custos sociais tão grandes seria por meio de uma relação de interdependência entre programas de transferência de renda e escola; sem isso estaríamos fadados a uma sociedade cada vez mais pobre e sem perspectiva de quebra do ciclo de reprodução da pobreza. Ao adentrar no mercado de trabalho, na verdade, a criança e/ou adolescente não garante a sua família melhorias significativas na qualidade de vida, pois sua renda é muito baixa por se tratar de trabalhos precários e mal remunerados. Desta forma, o impacto do trabalho nos níveis globais de pobreza é muito reduzido e não se justifica quando se considera os efeitos negativos que este irá trazer à vida destas crianças e adolescentes. As perdas ocorridas ao longo da vida dos trabalhadores infanto-juvenis, tanto na saúde física quanto emocional e, principalmente, em termos da formação educacional, são graves, não apenas porque não serão recuperadas facilmente, mas também porque tendem a se propagar intergeracionalmente. Por isso da importância em se atrelar programas de garantia de renda à educação.

Os primeiros programas de renda mínima implantados no Brasil, a partir de meados dos anos 90, foram pensados sob este novo enfoque, visão esta totalmente distinta do que se formulara nos anos 70. Assim, a família passou a ser a peça-chave de tais programas, sendo *"...o vínculo familiar, respeitadas as condições de renda, o elemento determinante do acesso ao programa* (Fonseca, 2001:105)[129]. Daí a importância da família na elaboração das políticas sociais implementadas desde então, ou seja, haja vista a importância da família como agente

[128] Existem várias faixas para se considerar os indivíduos abaixo da linha da pobreza, porém, a mais utilizada refere-se a um quarto do Salário-Mínimo *per capita*, por família.

[129] Família para o PGRFM significa um grupo ligado por laços de parentesco (consaguinidade e afinidade), vivendo sob o mesmo teto e se mantendo pela contribuição de seus membros, ou seja, os recursos que estes aportam beneficiam todos os seus membros (Fonseca, 2001:117).

transformador na questão da organização familiar e da garantia de acesso à educação e, mais do que isso, da possibilidade de retirada de seus membros da condição de pobreza.

Ganha força, portanto, a focalização das políticas sociais que considera a família como base do critério de seleção. Porém, deve-se tomar cuidado para que essas políticas não superestimem o peso na definição de seu público-alvo. É certo que, ao se focalizar os programas sobre as famílias pobres, estar-se-á criando condições favoráveis para que ocorra transformações positivas na educação, propiciando assim uma integração entre a complementação de renda e a permanência da criança e/ou adolescente na escola, o que por sua vez resulta na redução do trabalho infanto-juvenil. De outra parte, a focalização implica a diminuição dos gastos públicos, ao restringir o acesso ao programa às pessoas na faixa etária entre 07 e 14 anos de idade.

> A focalização se sustenta também 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. Desse modo, o reforço da renda familiar pela maximização dos recursos melhoraria o bem-estar de todos (Fonseca, 2001:176).

Nesse sentido, famílias pobres e numerosas possuem muita dificuldade em criar os seus filhos, o que as torna muito vulneráveis aos vários problemas que afligem o conjunto da sociedade, como o álcool, a drogadição, a violência doméstica e os conflitos familiares. Ao se focalizar ações que vão de encontro ao tratamento destas famílias como forma de acompanhamento contínuo, decerto, tais problemas deverão ser minimizados e a organização das respectivas famílias passará a ser mais estruturada.

Nos anos 90, portanto, o debate sobre focalização e centralidade dos programas sociais ganha ímpeto e se torna prioridade nacional. De acordo com Fonseca (2001), estes programas, ao atrelarem a educação ao complemento de renda, criam a possibilidade de um futuro melhor às crianças e aos adolescentes do país. Quando estes tipos de programas combinam-se com medidas emancipatórias de apoio aos membros adultos das famílias inseridas, consegue minimizar ainda mais a pobreza extrema e criar uma geração mais autônoma, quebrando, verdadeiramente, o ciclo de pobreza. Somente a partir destas ações, *"...a pobreza de hoje não produzirá a de amanhã"* (Fonseca, 2001:186).

Todavia, a focalização torna-se inócua quando limita o atendimento dos programas de complementação e de transferência de renda a algumas regiões privilegiadas do país, não atendendo a todos que realmente necessitam. Além disso, os programas não são descentralizados, além de não serem implementados da mesma forma em todos os municípios, ocorrendo diferenciações em sua execução dependendo dos recursos econômicos e sociais que o município disponibiliza. Assim, os municípios mais pobres ficam sempre aquém dos resultados esperados, devido à própria infra-estrutura não condizer com as ações desenvolvidas em âmbito nacional, notadamente nas regiões mais ricas. Campinas constitui um exemplo importante nesse sentido, pois foi pioneira na implementação do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) e, mais recentemente, do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI/Campinas), também inovador na sua forma de atuação, principalmente por ser implantado em um município que já era dotado de uma infra-estrutura básica para o atendimento a estas famílias. Em seguida, iremos nos debruçar sobre o perfil das famílias atendidas pelo PETI/Campinas, nos atendo às suas principais características.

4.2 – Perfil das Famílias atendidas pelo PETI/Campinas

O trabalho infanto-juvenil, como já foi visto em outros capítulos, cresceu muito na década de noventa, fazendo com que o Governo tomasse medidas mais eficazes para o seu combate. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD, 2001), cerca de 5,5 milhões de crianças e adolescentes, entre cinco e 17 anos, trabalhavam nas mais diversas atividades. Destes, aproximadamente 300 mil estavam na faixa etária de 5 a 9 anos; 2,8 milhões com idade entre 10 a 15 anos e 2,4 milhões se encontravam entre os 15 e 17 anos de idade[130]. O que se viu, desde então, foram ações mais enérgicas com relação ao combate ao trabalho infantil, o que resultou numa redução significativa no país, sobretudo, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Ao observarmos esta tendência em nível nacional, os municípios também foram chamados a atuarem de forma mais comprometida com o combate ao trabalho infanto-juvenil. Com isso, testemunhou-se nestes últimos anos um significativo crescimento de ações locais tendo como contrapartida a inclusão e permanência da criança na escola. Campinas foi uma

[130] Análise Situacional do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, realizada em 2004, pelo UNICEF.

das cidades pioneiras, ao implementar dois programas nacionais de referência nacional no combate ao trabalho infantil e na inserção de famílias como principal objeto de foco de política social na área da criança e do adolescente, a saber: o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

A partir destes dois programas, Campinas, portanto, começou a pensar em uma rede de proteção social mais consolidada, que passasse a atender as famílias de maneira mais sistemática. Não somente a criança e o adolescente se transformaram em meta prioritária de política social, principalmente após a implantação do PETI/Campinas, mas a família passou a ser vista como eixo central no combate ao trabalho infantil. Com a aprovação da Resolução 06, em outubro de 2001, a família se tornou unidade de referência fundamental. Seus diversos arranjos, momentos de transformação e valores éticos e culturais passaram a ser valorizados e respeitados pelos diversos *atores* que constituem a rede de atendimento. Ou seja, a idéia é trabalhar a família de forma sistemática, com atenção a todos os seus membros. Nesse sentido, as entidades prestadoras de serviços sociais deveriam oferecer programas voltados à família que contemplassem, de forma conjugada, ações compensatórias e emancipatórias.

Nesse sentido, o PETI/Campinas considera família o agrupamento de pessoas que moram na mesma residência, não importando ser pai, mãe, irmão(ã), tia(o), avó. O que interessa para a análise do programa são as *relações* que unem as pessoas que vivem juntas. Estas relações são baseadas em vínculos financeiros, afetivos, emocionais, ou seja, são vínculos que extrapolam o parentesco e, assim, neste caso, a família se constitui para além dos laços de consangüinidade.

A presente seção contemplará a análise do perfil das famílias atendidas pelo programa PETI/Campinas, pois sabe-se de antemão a importância de se conhecer as famílias para a formulação de políticas públicas. O conhecimento da composição e organização dos arranjos familiares é importante para a formulação de políticas públicas por pelo menos quatro grandes motivos: *a)* as relações entre 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 (Souza, 2000:2).

Com base nesta justificativa é que iremos expor, mais detalhadamente, as características principais das famílias atendidas pelo PETI/Campinas em seu primeiro ano de funcionamento. As informações analisadas foram extraídas do Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal[131]. Este cadastro foi realizado junto às famílias atendidas pelo PETI/Campinas no período que compreende os meses de fevereiro/2002 e março/2003. Ao todo, foram analisadas 79 famílias pertencentes ao programa. São informações que dizem respeito às características do domicílio, o número de pessoas residentes no domicílio, as despesas mensais (gasto e orçamento domésticos), além de englobarem o estado civil, o grau de instrução e a qualificação profissional do pai e da mãe. Na verdade, trata-se de um primeiro diagnóstico do PETI/Campinas, a partir do qual se conseguiu sistematizar alguns dados relativos ao município, que serão comparados com as informações disponíveis para o país como um todo. Posteriormente, realizar-se-á uma análise qualitativa com informações mais detalhadas a respeito das famílias pertencentes ao programa, com ênfase em histórias de vida e entrevistas mais aprofundadas.

A mãe

As famílias que teremos como modelo a partir de então, como já discutido no item anterior, as quais passaram por uma série de transformações sócio-econômicas e conseguiram chegar ao século XXI mais "maduras", porém mais pobres. Mudaram os valores e a mulher, no seu papel de mãe, ao se transformar no eixo de sustentação destas famílias. Vários programas sociais começaram a considerar a *mãe* como figura essencial até para o recebimento da bolsa. Este novo modelo de família tem, em sua grande maioria, a mulher como chefe de família e provedora do lar, e não mais somente ao pai é reputado aquele papel. Muda a organização familiar, mudam também as relações intrafamiliares, que não serão abordadas por ora. O objetivo é analisar as famílias atendidas pelo PETI/Campinas apenas sob o aspecto quantitativo.

No que se refere ao estado civil das mães, por exemplo, destaca-se as condições de solteira (29%) e amasiada (22%). As mães casadas prevalecem com 32%, seguidas por viúvas

[131] De acordo com informações retiradas do Relatório sobre a Análise Situacional do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, realizado pelo UNICEF, em 2004, o Cadastro Único já foi preenchido por 96% dos municípios brasileiros e, se constitui, numa importante fonte de informações sobre questões relevantes, como, por exemplo, situação do trabalho infanto-juvenil em âmbito nacional e análise sobre suas respectivas famílias.

(8%) e separadas/divorciadas (6%). Geralmente, as mães solteiras não recebem apoio emocional tampouco financeiro dos ex-companheiros, sendo que a maioria deles não mantém sequer contato com a família desde que os filhos nasceram. Também, vale ressaltar que várias mães casadas estão na terceira ou quarta união conjugal, passando por várias relações amorosas de "pouca" duração de tempo.

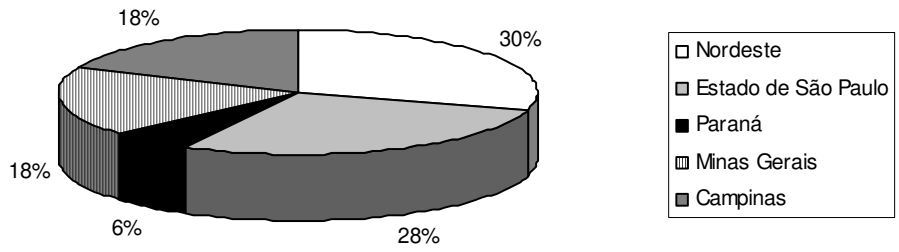
A faixa etária da mãe se concentra entre 30 e 39 anos de idade. Este número, quando cruzado com a idade do primeiro filho, mostra que muitas mães engravidaram durante a adolescência, fato este que tende a se reproduzir de geração para geração, pois suas filhas também engravidaram muito cedo, conforme fica patente no depoimento das mães entrevistadas na pesquisa de campo. Outro ponto a assinalar é a baixa incidência de mães mais jovens – com menos de 25 anos – no programa.

A raça/cor[132] também é um importante fator de análise da condição da mãe na família. A maior parte das mães se auto-declararam de cor/raça branca (43%), ao contrário do que é comumente pensado pelo "senso comum" e de acordo com as próprias estatísticas que apontam a maior incidência de negros entre as famílias mais pobres. A cor-raça negra prevalece com 36% e a parda com 21%.

Esta questão pode ser relacionada com a região de origem da mãe, que é um outro dado de análise bastante interessante. O gráfico 1 sintetiza estas informações, ao mostrar que a maior parte das mães migraram da região Nordeste do país. Por outro lado, somente 18% nasceram em Campinas, o que atesta um forte processo migratório que ocorreu no período que cobriu os anos cinqüenta, sessenta e setenta. À época, a cidade recebeu, diariamente, um volume significativo de migrantes de várias partes do país, na medida em que apresentava um forte processo de urbanização e industrialização, constituindo-se num dos principais pólos de atração de mão-de-obra do país.

[132] Esta expressão, raça/cor, foi utilizada no espaço de preenchimento do questionário do Cadastro Único.

Gráfico 1 - Região de origem das mães de famílias atendidas pelo PETI em Campinas



Fonte: Cadastro Único de Beneficiários do Programas Sociais do Governo Federal, 2002-2003.

Percebe-se, no entanto, que Campinas se configura numa cidade que recebe muitas pessoas de outras regiões e, com isso, também acolhe os problemas sociais de outras regiões do país. Como já foi confirmado, de acordo com a pesquisa realizada pelo NEPP, o município é totalmente influenciado por problemas advindos de outros municípios da região metropolitana, assim como de outras cidades do país.

A questão da migração, nesse sentido, sempre esteve presente no debate sobre políticas sociais. A maioria das famílias que emigram das suas respectivas cidades, ao chegarem aos grandes centros urbanos não conseguem se inserir rapidamente no mercado de trabalho e quando o fazem, geralmente, ocorre de forma precária e mal remunerada. Muitas destas famílias migrantes vieram da zona rural que, pelo menos, lhes garantia algum sustento devido ao plantio de verduras, legumes e criação de animais. Ao virem em busca de melhor qualidade de vida, se depararam com o sub-emprego, que lhes proporcionam morar nas regiões periféricas, em barracos com apenas um cômodo em péssimas condições de moradia. Quando os pais não conseguem um trabalho, a situação tende a se deteriorar ainda mais, porquanto muitas vezes as crianças são "forçadas" a contribuírem com o orçamento doméstico, deixando de lado o que seria os seus melhores apreços: a escola e a infância.

Um dos temas discutidos de forma recorrente no país é a educação enquanto "fator transformador" das camadas mais pobres da população. Ou seja, de acordo com o "senso comum", a escola ainda é o principal caminho para a melhoria das condições de vida e

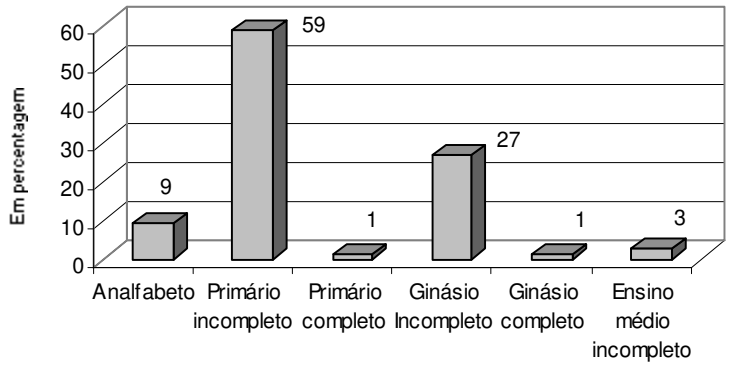
trabalho da população. No bojo desta discussão, ao que parece, o PETI tem se constituído em uma grande oportunidade para as crianças e/ou adolescentes se inserirem e permanecerem no sistema educacional, pois a contrapartida do programa consiste na freqüência da criança e/ou adolescente na escola. Todavia, ao analisarmos a freqüência escolar mínima exigida pelo Programa, tem havido nos últimos anos uma queda no grau de monitoramento da vida das crianças e adolescentes na escola, o que representa uma falha decisiva em um dos principais mecanismos do PETI[133].

Uma outra informação relevante a respeito do Programa refere-se ao índice de repetência escolar, que ainda é elevado, o que pode indicar um baixo nível de qualidade nas atividades desenvolvidas pela jornada ampliada. O que se percebe, no entanto, é uma visível desarticulação entre a rede de ensino e as organizações locais responsáveis pelo desenvolvimento da jornada ampliada. É corrente a reclamação, segundo a Gerência Nacional do PETI, de ausência de propostas conjuntas entre o sistema educacional regular e as atividades desenvolvidas pelo PETI[134]. Este é um limite do programa que, com certeza, deve resultar em conseqüências desastrosas para o futuro da criança e/ou adolescente inserido no sistema de ensino-aprendizagem.

No caso do PETI/Campinas, a situação não é muito diferente da testemunhada no restante do país. Ao analisarmos o grau de instrução da mãe, por exemplo, observa-se uma situação francamente desfavorável à transformação na vida destas famílias via educação. De acordo com a Gráfico 2, a maior parte das mães (59%) não terminou sequer o primário – 1ª a 4ª série do ensino fundamental. Este dado é muito revelador quando se pensa na possibilidade de mudança das condições sócio-econômicas destas famílias. Com baixo grau de instrução, este quadro se acirra com a atual situação do mercado de trabalho: mais exigente, afunilado e discriminatório. As mães são cientes desta situação e, por isso mesmo, quando inseridas no programa, 90% delas não permitem que seus filhos deixem de estudar para trabalhar. De acordo com os seus depoimentos na pesquisa qualitativa, as mães consideram prioritário a continuidade dos filhos na escola.

[133] Relatório sobre a Análise Situacional do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, realizado pelo UNICEF, em 2004.
[134] Relatório sobre a Análise Situacional do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, realizado pelo UNICEF, em 2004.

Gráfico 2 - Distribuição do número de mães de famílias atendidas pelo PETI em Campinas segundo faixa de escolaridade



Fonte: Cadastro Único de Beneficiários dos Programas Sociais do Governo Federal, 2002-2003.

Outro tema bastante controverso diz respeito aos programas de geração de emprego e renda oferecidos às mães e pais inseridos no PETI. Também faz parte da contrapartida dos beneficiários do programa a participação em cursos de qualificação e re-qualificação profissional, uma vez que, conforme o PETI, são disponibilizados a todas as unidades federativas recursos destinados à geração de emprego e renda para as famílias inseridas no programa. Entretanto, foi identificado por meio do Relatório sobre a Análise Situacional do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, produzido pelo UNICEF em 2004, uma certa resistência da maior parte das famílias em participar de programas desta natureza, haja vista o receio de perder a bolsa[135].

O medo de perder a bolsa, como fator preponderante de limitação da inserção dos beneficiários em projetos de geração de emprego e renda, remete à necessidade de analisar com mais profundidade o grau de eficácia desses projetos, e aponta a relação de dependência estabelecida pelo repasse da bolsa. Todavia, experiências exitosas registradas no país demonstram que os programas de geração de emprego e renda, quando realizados mediante planejamento adequado, dimensionam as potencialidades do Programa, superando os desafios.

[135] Dos municípios analisados pelo UNICEF, aproximadamente, 73% informaram haver dificuldades na participação dos pais em programas de geração de emprego e renda, sendo esta dificuldade atribuída, principalmente, em 38% dos casos, à resistência da família em participar (medo de perder a bolsa); 36% responsabilizaram a limitação de programas ou projetos; 31% atribuíram a ausência daqueles; 19% à dificuldade de acesso aos programas e projetos existentes; e 12% dada a pouca atratividade de programas e projetos (Relatório sobre a Análise Situacional do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, realizado pelo UNICEF, em 2004).

No que se refere à inclusão dos responsáveis adultos em projetos de escolarização ou educação para adultos, as mães se inserem de forma mais rápida que os pais e estão mais dispostas a participar de programas de geração de emprego e renda, mostrando que o desejo de freqüentar tais cursos é mais visível entre elas. Contudo, nem todos os municípios dispõem de uma infra-estrutura mínima capaz de viabilizar a implementação de programas tão essenciais nas áreas de geração de renda e educação para adultos.

Portanto, a articulação ineficiente entre as políticas de assistência social e a política de educação é constatada não somente nas atividades de jornada ampliada, mas também na escolaridade e qualificação dos pais das famílias pertencentes ao PETI. Enquanto as ações assistencialistas dominarem tais programas, o escopo de atuação será muito pequeno e atingirá uma quantidade irrisória de famílias. O PETI, como um programa de fortalecimento das relações familiares, deveria dirigir estas ações de maneira mais efetiva, promovendo uma verdadeira política pública de atendimento às famílias em situação de risco social.

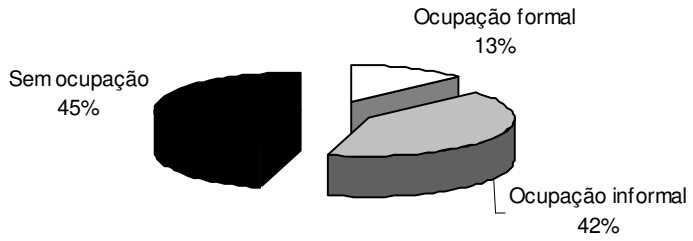
Neste sentido, em termos de programas de geração de renda, as tentativas envidadas pelo PETI em Campinas foram muitas – cooperativa de prestação de serviços de limpeza, grupo de "mães de tapioca" –, mas infelizmente, frustradas com relação à própria efetividade de tais programas, ao não conseguir abarcar um número maior de famílias ou até mesmo alterar as suas condições sócio-econômicas. No próximo item, que trata da abordagem qualitativa da pesquisa, discorreremos de forma mais detalhada a respeito deste assunto.

A ausência de qualificação profissional e até mesmo do ensino básico regular, seja por meio da conclusão do primeiro e segundo graus e da educação para adultos, em parte, não permitiu a incorporação das mães em atividades profissionais mais qualificadas e, portanto, com níveis de renda mais elevados. A despeito do quadro negativo do mercado de trabalho, a educação deve ser uma das vias de emancipação econômica das camadas mais pobres e, nesse sentido, o poder público possui papel fundamental para que este segmento da população conquiste este direito, mediante a abertura de maior número de vagas nas escolas de primeiro e segundo graus, supletivos e cursos profissionalizantes.

De acordo com as figuras abaixo (Gráficos 3 e 4), com a exceção de algumas poucas mães que trabalhavam como domésticas, cozinheiras ou auxiliares de cozinha no mercado formal de trabalho, praticamente todas as mães ocupadas estavam inseridas em atividades de sub-emprego, com relações contratuais de trabalho precárias. Considerando as condições

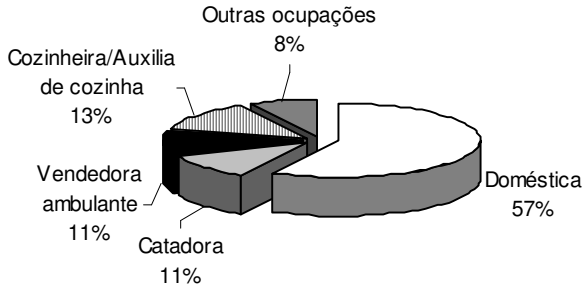
estruturais adversas presentes no mercado de trabalho, este quadro é muito significativo e, de fato, difícil de ser alterado. Mas, como já foi assinalado aqui, poderá ser mitigado através da ampliação da oferta de cursos de qualificação profissional ou por meio da intervenção de políticas públicas de geração de emprego e renda às famílias carentes.

Gráfico 3 - Distribuição do número de mães de famílias atendidas pelo PETI em Campinas segundo condição de atividade no mercado de trabalho



Fonte: Cadastro Único de Beneficiários dos Programas Sociais do Governo Federal, 2002-2003.

Gráfico 4 - Distribuição do número de mães ocupadas no mercado de trabalho de famílias atendidas pelo PETI em Campinas segundo tipo de ocupação



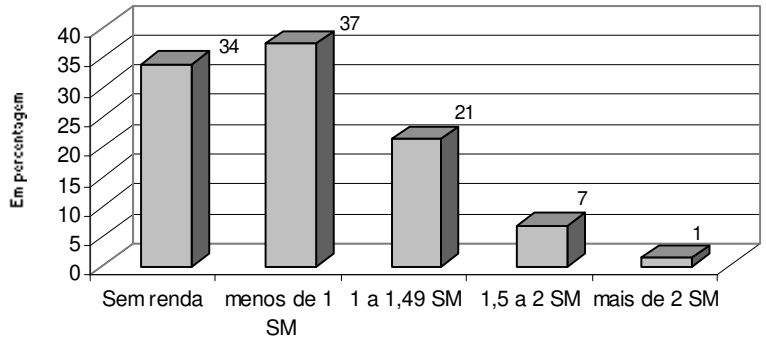
Fonte: Cadastro Único de Beneficiários dos Programas Sociais do Governo Federal, 2002-2003.

Não bastasse o fato de que a maior parte das mães estavam envolvidas em atividades precárias de trabalho, quase metade delas (45%) encontrava-se sem qualquer ocupação (Gráfico 3), desprovidas das condições mínimas que pudessem garantir o sustento de sua família, ainda mais se considerarmos a situação, comum, de desemprego dos pais e de outros

membros adultos das famílias. Deste modo, percebe-se que a Bolsa do PETI passou a se constituir na principal – quando não a única – fonte de renda destas famílias. Portanto, é indispensável a intensificação dos programas sociais existentes e a criação de tantos outros, como os programas de geração de renda às famílias, cursos profissionalizantes, incentivo à continuidade dos estudos etc, de modo que as famílias possam ser reinseridas no mercado de trabalho em condições mais favoráveis.

Níveis reduzidos de escolaridade e ocupações precárias implicam, consequentemente, baixos salários. Entre as mães ocupadas, mais da metade das entrevistadas (58%) recebia até um salário mínimo e meio (Gráfico 5). Além de mal-remuneradas, as condições de trabalho eram as piores possíveis, ao apresentar um alto nível de instabilidade econômica, exatamente por trabalharem em serviços de alto nível de rotatividade de mão-de-obra. À época da realização do Cadastro Único, o salário mínimo então vigente era de R$ 180,00 em fevereiro/2002 e de R$ 240,00 em maio/2003. O valor da bolsa do PETI nesse entretempo não foi alterado, permanecendo em R$ 180,00. Muitas famílias, portanto, sobreviviam apenas com o repasse da bolsa. Assim, se porventura, o programa reduzir o número de atendimentos ou seja extinto em algumas cidades, a situação de miséria torna-se ainda mais preponderante.

Gráfico 5 - Distribuição do número de mães de famílias atendidas pelo PETI em Campinas segundo faixa de rendimentos



Fonte: Cadastro Único de Beneficiários do Programas Sociais do Governo Federal, 2002-2003.
Nota: Os rendimentos das mães não incluem a Bolsa do PETI.

Nesse sentido, para se ter uma idéia da gravidade do problema, cerca de um terço das mães entrevistadas afirmaram estar sem renda no período, o que é preocupante, pois é neste momento de fragilidade e vulnerabilidade econômica que os pais colocam os seus filhos para

trabalhar com o objetivo de que seja agregado algum recurso ao tão já restrito orçamento doméstico. Isso chama a atenção, mais uma vez, para o fato de que o poder público não deve se preocupar tão-somente com o atendimento da população mais necessitada através de políticas compensatórias de transferência de renda, mas com a implementação de programas de geração de renda que proporcionem uma transformação consistente na vida destas famílias, mediante a adoção de políticas emancipatórias que consigam retirá-las do círculo de dependência da assistência social.

Em que pesem todos os problemas vivenciados pela mãe relatados aqui, que se refletem diretamente sobre a família, as mães continuam tendo muitos filhos. De acordo com o último Censo Demográfico (IBGE) de 2000, na última década, houve uma redução no número de filhos por família, principalmente nas classes média e alta. As camadas de renda mais baixa da população, contudo, continuam tendo uma quantidade significativa de filhos, o que podemos também constatar na presente pesquisa. Com efeito, quase três quartos das famílias (72%) incluídas no programa possuem três filhos ou mais. Com isso, concluímos que se tratam de famílias muito numerosas e que deveriam participar de programas de planejamento familiar junto à rede pública de saúde.

Apesar do programa não discriminar os diversos tipos de família presentes em Campinas, a maior parte era formada por famílias nucleares – pai, mãe e filhos (cerca de 60% dos lares). Do total das famílias, 44% dos filhos entrevistados não tinham pai. As demais (56%) eram constituídas por filhos que permaneciam morando somente com a mãe ou filhos que moram com padrastos, podendo ser variados ao longo do tempo e irmãos de pais diferentes. São o que podemos chamar de "famílias estendidas", muito comuns entre os nossos entrevistados.

O pai

Nesta parte do trabalho serão discutidas as características presentes na figura do pai em relação ao ambiente familiar em que se encontram. Cumpre salientar que serão apresentadas as informações quantitativas que não foram contempladas quando da análise do papel da mãe, sendo que tudo o que foi discutido anteriormente também serve como subsídio para entendermos a importância do pai nas relações intra-familiares. Somente para se ter uma idéia, do total de 79 famílias entrevistadas, 32 responderam não existir a figura paterna na dinâmica

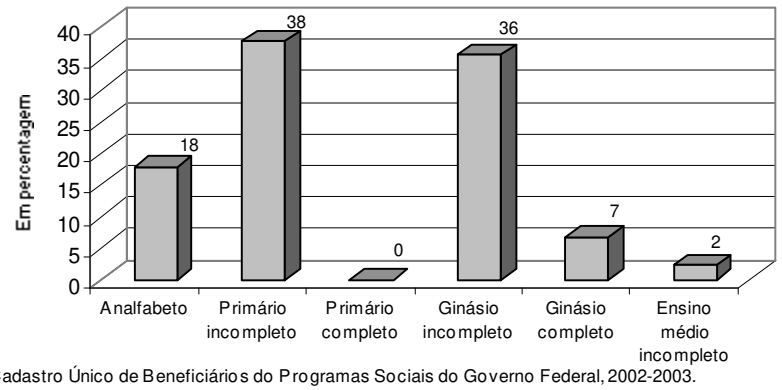
intrafamiliar. Portanto, trabalharemos com o número de 47 pais entrevistados, o equivalente a quase dois terços das famílias.

Com relação, por exemplo, à questão da raça/cor do pai, do total de entrevistados, 52% se declararam brancos, 30% negros, 16% pardos e 2% amarelos, o que coincide com a análise realizada anteriormente, da raça/cor da mãe. Este dado vem de encontro à Pesquisa de Condições de Vida (PCV-Campinas) realizada no município em 1995, que identificou a etnia do total dos chefes de família dividida entre 48% de brancos e o restante de negros e pardos.

A origem do pai também coincide muito com o que já foi dito sobre a mãe. São famílias que fizeram parte de um forte processo migratório ocorrido entre os anos cinqüenta e oitenta, e conseguiram sobreviver às várias crises econômicas que tiveram lugar no município. No caso dos pais, a maior parte tem como origem a região do Nordeste (25%), do Estado de São Paulo (25%) e de Campinas (25%). O restante se divide entre Paraná (14%) e Minas Gerais (11%). A maior parte das famílias chegaram em Campinas no período 1995 e 2000 e, portanto, já estão na cidade há cerca de 10 anos.

Com relação ao grau de instrução do pai, os dados apresentados no Gráfico 6 reforçam o que já se havia mencionado anteriormente. A grande maioria, composta de três em cada grupo de quatro pais que freqüentaram a escola, não chegou a completar o ensino fundamental. Mesmo em se tratando de uma proporção elevada, ainda assim é menor quando comparada com o número percentual de mães com esse nível de escolaridade (86%). Em ambos os casos, o índice de analfabetismo também chama atenção, ao atingir 9% das mães e 18% dos pais.

Gráfico 6 - Distribuição do número de pais atendidos pelo PETI em Campinas segundo faixa de escolaridade



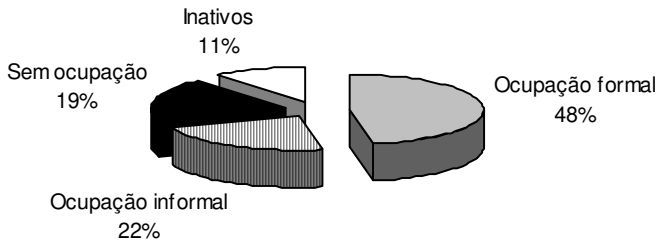
Fonte: Cadastro Único de Beneficiários do Programas Sociais do Governo Federal, 2002-2003.

A ausência de políticas públicas de educação no passado, juntamente com a vinda dos pais de regiões muito pobres, levaram ao baixo grau de escolarização, o que compromete a inserção dos pais no mercado de trabalho em condições de lograr postos de trabalho estáveis com rendimentos maiores. Com isso, o sucesso do PETI também passa a ficar comprometido no que diz respeito à sua proposta de eliminar todas as formas de trabalho infantil, pois à medida que os pais têm baixos níveis de escolaridade, é possível supor que isto constitua um obstáculo à transmissão de valores aos filhos no sentido da valorização da educação.

Na pesquisa realizada pelo NEPP – Trabalho Infantil em Campinas –, já analisada em outro momento do presente trabalho, enfatiza-se também a importância da escolaridade em relação às melhores oportunidades do mercado de trabalho e o melhor êxito em outras alternativas de geração de renda. Segundo Goldbaum (*apud* Di Giovanni, 2001:61), *"a proporção de crianças e adolescentes ocupados no Brasil e na América Latina declina com o aumento da escolaridade dos pais para todas as faixas etárias"*.

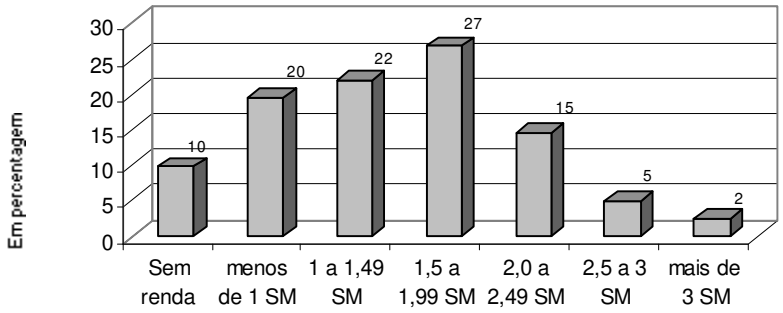
Embora o baixo nível de escolaridade seja uma marca da educação formal de pais e mães, os primeiros acabam por se destacar por terem atingido mais anos de estudo, o que se reflete na elevação da qualificação profissional e em melhores oportunidades no mercado de trabalho. Isto é visível nos dados apresentados sobre a ocupação do pai (Gráfico 7). Praticamente metade do total de pais entrevistados ocupados encontrava-se no mercado formal de trabalho, em diversas atividades ocupacionais: mecânico, pedreiro, ajudante de produção, eletricista, motorista, etc. Este número corresponde ao total de pais com carteira assinada, com os direitos trabalhistas assegurados (férias, décimo terceiro salários, fundo de garantia); um número completamente diferente das mães que, já que todas estavam informalidade. Sob esta condição encontravam-se apenas 22% do total de pais.

Gráfico 7 - Distribuição do número de pais de famílias atendidas pelo PETI em Campinas segundo condição de atividade no mercado de trabalho



Fonte: Cadastro Único de Beneficiários do Programas Sociais do Governo Federal, 2002-2003.

Gráfico 8 - Distribuição do número de pais de famílias atendidas pelo PETI em Campinas segundo faixa de rendimentos



Fonte: Cadastro Único de Beneficiários do Programas Sociais do Governo Federal, 2002-2003.
Nota: Os rendimentos dos pais não incluem a Bolsa do PETI.

Com relação ao nível de rendimentos, verificamos pelo Gráfico 8 acima que quase três quartos dos pais estavam ocupados/com renda (70%), com apenas 19% sem ocupação/sem renda e 11% na inatividade por aposentadoria ou auxílio-licença. No caso dos pais entrevistados, cerca de 45% recebiam até um salário mínimo e meio, uma proporção bem inferior ao das mães (58%). Na faixa de rendimentos acima de um salário mínio e meio, por outro lado, encontra-se 49% dos pais e apenas 29% das mães.

É verdade que no Brasil é comum encontrarmos discrepâncias pronunciadas de renda entre os sexos, mas aqui elas assumem graus extremados. Este fato deixa patente que a condição mais favorável de entrada do pai no mercado de trabalho concorre para as

disparidades de rendimento. Todavia, não deixa de ser preocupante a situação ocupacional das mães, cuja atividade predominante é a prestação de serviços domésticos, o que só faz reproduzir em escala ampliada estas diferenças, haja vista a precariedade e a informalidade que envolve uma profissão socialmente tão desvalorizada e, a um só tempo, essencial no mercado de trabalho.

Para entendermos melhor o significado do termo rendimento familiar, temos que pensar em quanto cada um dos membros da família contribui para o orçamento doméstico, por isso, a maioria dos programas sociais se utilizam do instrumento *renda per capita*, o que permite uma análise mais detalhada da situação econômica da família. Famílias pobres, com rendimentos muito baixos e trabalhos precários, em sua grande maioria, tiveram que passar por vários programas sociais existentes na cidade, o que torna evidente a relação de dependência com a assistência social e todos os mecanismos que ela possa oferecer em termos de renda e proteção social mínima.

Os filhos

A análise quantitativa dos filhos faz parte desta última parte do texto por se constituir no foco de políticas públicas adotado pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Como já vimos, a maior parte das famílias inseridas no programa são biparentais, compostas pelo casal e filhos, sem a presença marcante de parentes – avós, tios, sobrinhos – no cuidado com as crianças. Também existe uma parcela significativa de famílias monoparentais, nas quais a mãe possui o papel primordial de zelar pelos seus filhos, na ausência da figura do pai.

Nesse sentido, após verificarmos prévia e sucintamente algumas informações que reputamos importantes a respeito dos pais e das mães inseridos no programa PETI/Campinas, iremos nos debruçar sobre as principais características dos(as) filhos(as) que integram as respectivas famílias. Para tanto, foi contemplado o universo de 257 filhos, tendo como foco empírico de análise as crianças e adolescentes com idades entre 07 a 16 anos, intervalo que compreende a faixa etária que engloba o atendimento do programa. Cumpre lembrar que, no período de análise do Cadastro Único, eram atendidos 110 crianças e adolescentes pelo PETI.

Com relação ao gênero dos filhos entrevistados, 35% correspondia ao sexo feminino e 65% ao sexo masculino. Sabendo-se que toda família entrevistada, à época, possuía no mínimo um de seus filhos no mercado informal, pode-se chegar à conclusão que a grande

maioria de trabalhadores infantis eram do sexo masculino. Na verdade, estima-se pelos dados do Cadastro Único, que o número de filhos do sexo masculino trabalhando chegava ao redor de 85%. No que se refere à raça e cor, 47% das crianças/adolescentes são brancos, 32% pardos e 21% negros, o que totaliza um número percentual de 53% de filhos não-brancos.

Embora a idade dos filhos seja muito variada, a maioria (56%) tinha entre 07 e 14 anos, ou seja, na faixa etária correspondente àquela mais atingida pelo programa. Para uma análise mais pormenorizada, separou-se a faixa etária ente 15 e 17 (20% do total) referente ao processo ensino-aprendizagem[136]. Na faixa etária entre 18 e 24 anos de idade se localizava 8% do total, incluindo a participação destes jovens no denominado "primeiro emprego". Para os menores de 6 anos (15% dos filhos), a atenção maior é o atendimento de creche ou escola (maternal, pré-escola) pela rede pública.

O nível de escolaridade das crianças e adolescentes participantes do PETI/Campinas é um dado importante, pois denota em parte o sucesso do programa em relação aos estudos. É contrapartida do programa a participação e a freqüência da criança e/ou adolescente na escola e esta, por sua vez, é monitorada por entidades – OG's e ONG's – que fazem parte do PETI. De acordo com Ana Vitória, Técnica do programa, são enviados mensalmente à prefeitura de Campinas relatórios de acompanhamento de freqüência escolar, cujos resultados são satisfatórios, tendo em vista os índices relativamente elevados, que variam entre 80% e 90%[137].

Por outro lado, é visível o atraso etário em relação à série escolar em que deveriam estar. De acordo com o último relatório do PETI (janeiro/2005), que incluía total de 220 crianças atendidas, 57,1% dos adolescentes de 15 anos estavam atrasados, sendo que apenas 15 dos atendidos nunca repetiram do ano. Na idade de 14 anos, 66,6% estavam atrasados, e de 13 anos, 42,85% se encontravam nesta situação. Nota-se portanto que, na medida em que o filho vai ficando mais velho, maior é a sua defasagem escolar[138]. Em média, cada criança/adolescente atendido possui um ano de atraso escolar.

[136] Lei 10.097, concernente à Lei da Aprendizagem.
[137] Um fato a considerar é o sistema de "progressão continuada" implantado no estado de São Paulo, ao qual o aluno não é mais reprovado.
[138] De acordo com a pesquisa do IBGE, realizada em 2001, o estado de São Paulo apresenta as seguintes taxas de defasagem idade-série: 07 anos – 14,8%; 08 anos – 21,3%; 09 anos – 30,7%; 10 anos – 29,0%; 11 anos – 34,6%; 12 anos – 42,4%; 13 anos – 49,1% e 14 anos – 54,9% (Di Giovanni, 2002:17).

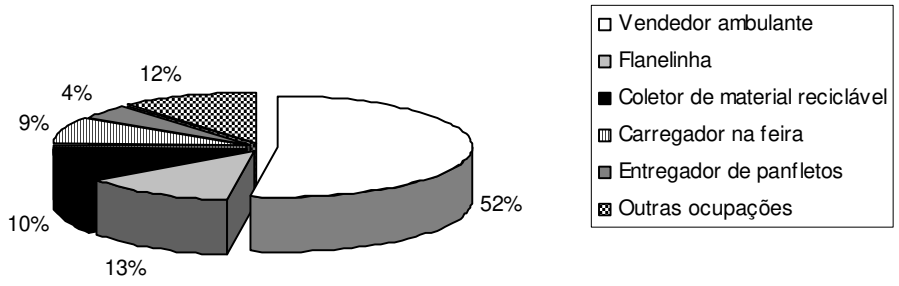
Com estes dados, podemos concluir que a ocorrência desta defasagem pode ser devido à entrada precoce no mercado de trabalho. Na pesquisa qualitativa realizada, as crianças/adolescentes afirmaram estar numa situação privilegiada após a inserção no programa, pois podem somente estudar, situação esta totalmente inovadora e produtiva para as suas vidas. Pelo contrário, quando trabalhavam e estudavam, afirmaram ser muito difícil conciliar as duas atividades, o que acabava prejudicando significativamente a dedicação aos estudos.

Segundo pesquisa do NEPP, realizada em 2001, constatou-se que a maioria das famílias que tinham seus filhos menores de 18 anos de idade trabalhando nas ruas de Campinas, no comércio informal, não faziam parte do que se denomina "famílias desestruturadas". Muito ao contrário disso, as mesmas famílias que, na época da análise do Cadastro Único, encontravam-se inseridas no programa, eram pobres e tinham como objetivo de aumentar a sua renda e, por isso, organizavam seus filhos para o trabalho infanto-juvenil, quase inexistindo a figura do atravessador (explorador) de mão-de-obra. Ou seja, os pais tinham consciência do que estavam fazendo, mas legitimavam e incentivavam a entrada da criança e/ou adolescente no mercado de trabalho, apesar de estarem cientes dos malefícios que o trabalho infanto-juvenil traria para toda a vida de seus filhos, como demonstraram na pesquisa qualitativa.

Nesse sentido, foram encontradas, antes da inserção no PETI, crianças e/ou adolescentes nas mais diversas ocupações e trabalhando em vários períodos diferenciados, jornada de trabalho que chegava às vezes a 12 horas diárias em determinadas datas específicas do ano (Natal, Ano Novo). A faixa mais atingida era de 12 a 16 anos. As condições de trabalho destas crianças/adolescentes eram essencialmente precárias. Devido à própria legislação, nenhum possuía carteira assinada, nem tampouco o mínimo de assistência prevista no direito do trabalho. Trabalhavam, geralmente nas ruas, sem o mínimo de proteção, expostos a todo tipo de vulnerabilidade social. Conforme relatos observados na entrevista qualitativa, ficavam horas sujeitos a todo tipo de intempéries (sol, chuva,etc), além de terem sido, muitas vezes, insultados nos semáforos, sendo chamados de vagabundos e "sem-vergonhas". O lado "positivo", que algumas crianças/adolescentes apontaram, é o fato de terem recebido presentes, roupas usadas, comida de algumas pessoas.

Um outro ponto a ressaltar refere-se à idade/trabalho, pois percebemos na análise dos dados quantitativos uma incidência maior no grupo etário entre 07 e 16 anos, e entre os filhos jovens ou adultos (acima de 18 anos) sem ocupação ou renda. Ou seja, quanto maior a idade do filho, maior o nível de desemprego. Disso, podemos concluir que é muito difícil a inserção no mercado de trabalho, posto que as perspectivas de alcançar o chamado "primeiro emprego" está cada vez mais fora do horizonte dos jovens em questão, o que piora com a situação de baixo grau de escolaridade ou de qualificação profissional. Neste caso, prevalece o subemprego e as ocupações mais precárias e pouco remuneradas, como mostra a figura abaixo.

Gráfico 9 - Distribuição do número de todos os filhos de famílias atendidas pelo PETI em Campinas segundo tipo de ocupação, 2002-2003



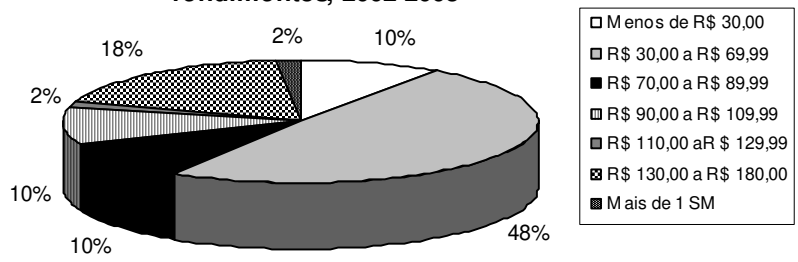
Fonte: Cadastro Único de Beneficiários dos Programas Sociais do Governo Federal, 2002-2003.

A maior parte das famílias que liberavam seus filhos menores de 18 anos para o mercado de trabalho, o faziam com o fito de aumentar a renda na composição do orçamento doméstico. São famílias que sobreviviam com um rendimento muito baixo, cerca de um a dois salários-mínimos e que viam a bolsa do PETI como um complemento essencial para a sua subsistência. Atualmente, por meio da bolsa, passaram a ter uma vida mais planejada, comprar o que necessitam através de um crédito mais facilitado, fornecer uma alimentação melhor aos seus familiares; enfim, equilibrar o orçamento doméstico e, até mesmo, melhorar a qualidade de vida, como veremos na pesquisa qualitativa.

Todavia, os dados referentes à renda não são confiáveis, pois muitos omitiram os ganhos ou apresentaram informações confusas. Mas, dos números informados, já sabemos que o nível

de renda é realmente muito baixo. Para se ter uma idéia, 58% dos entrevistados ganhavam até R$ 70,00, o correspondente a menos de meio salário mínimo, um valor irrisório. Somente 2% recebiam além de um salário-mínimo, provavelmente aqueles que possuíam registro em carteira, filhos maiores de 18 anos de idade. O que se percebeu na análise do Cadastro Único é uma incidência de filhos mais velhos, sem renda ou com níveis de renda muito baixos. Por outro lado, algumas mães afirmaram durante a entrevista qualitativa que os filhos quando iam juntos ao semáforo (dois ou três) e chegavam a receber R$ 600,00 por mês. Do total dos entrevistados, 20% declararam-se com renda e 80% declararam sem renda (Gráfico 10).

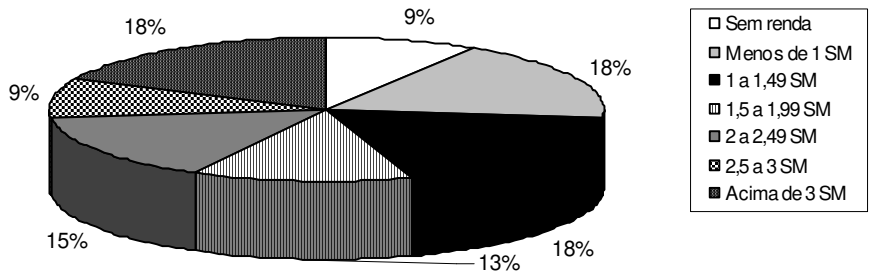
Gráfico 10 - Distribuição do número de filhos de famílias atendidas pelo PETI em Campinas segundo faixa de rendimentos, 2002-2003



Fonte: Cadastro Único de Beneficiários dos Programas Sociais do Governo Federal, 2002-2003.
Nota: As informações são referentes apenas às famílias cujas mães declararam que seu(s) filho(s) trabalhava(m). Os rendimentos não incluem a Bolsa do PETI.

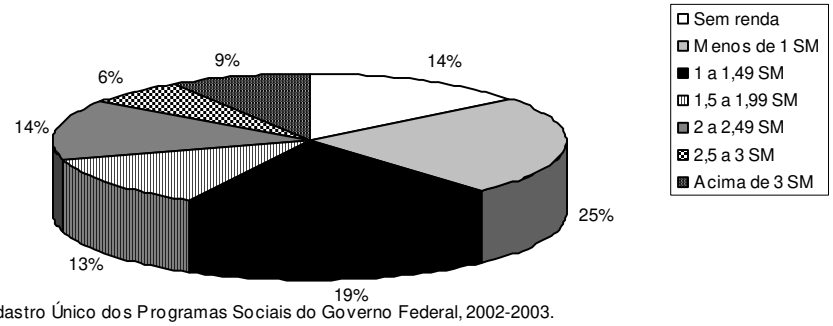
No que se refere à família como um todo, a análise de alguns dados ainda se faz necessária a fim complementar as informações já exploradas. Por exemplo, a participação da renda dos filhos pertencentes à faixa etária entre 05 e 16 anos é importante, pois a maioria das crianças entrevistadas na pesquisa qualitativa afirmaram que trabalharam para contribuir com orçamento doméstico. É interessante saber, também, qual o destino da renda fornecida pelas crianças e adolescentes à família, e quando inexiste esta renda, como se estabelece os rendimentos da família. No dois gráficos abaixo, ilustramos como se configura a renda das famílias entrevistadas, com e sem a participação dos filhos, com idade entre 05 e 16 anos.

Gráfico 11 - Distribuição do número de famílias atendidas pelo PETI em Campinas segundo faixa de rendimento (com a participação dos rendimentos dos filhos entre 5 e 16 anos)



Fonte: Cadastro Único de Beneficiários do Programas Sociais do Governo Federal, 2002-2003.
Nota: As informações são referentes apenas às famílias cujas mães declararam que seu(s) filho(s) trabalhava(m). Os rendimentos não incluem a Bolsa do PETI.

Gráfico 12 - Distribuição do número de famílias atendidas pelo PETI em Campinas segundo faixa de rendimento (sem a participação dos rendimentos dos filhos entre 5 e 16 anos)



Fonte: Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal, 2002-2003.
Nota: As informações são referentes apenas às famílias cujas mães declararam que seu(s) filho(s) trabalhava(m). Os rendimentos não incluem a Bolsa do PETI.

Ao comparar os Gráficos 11 e 12 (rendimento familiar com e sem a participação dos rendimentos dos filhos), quando não se inclui a remuneração dos filhos entre 5 e 16 anos, percebe-se que nos estratos até dois salários-mínimos, predomina a maior parte das famílias, com quase 75%. Porém, quando computada a participação dos rendimentos dos filhos, a renda familiar abaixo de dois salários mínimos passa a atingir um número sensivelmente menor de famílias (58%). Ademais, a participação da remuneração dos filhos na composição do orçamento familiar assume maior importância para as famílias mais pobres, notadamente entre aquelas sem renda e com remunerações abaixo de um salário mínimo. Por outro lado, à

medida que sobe o estrato de rendimento, há um aumento significativo da participação da renda dos filhos no orçamento familiar, chegando a dobrar a participação das famílias com renda acima de três salários mínimos. Ou seja, podemos concluir que a participação da renda das crianças/adolescentes é imprescindível para a ampliação do orçamento familiar.

Tendo em vista o fato das famílias normalmente serem muito numerosas, os gastos mais expressivos são com a alimentação, chegando a 20% das famílias atingir um consumo acima de R$ 300,00 por mês[139]. É fato conhecido na estrutura do orçamento doméstico que quanto maior o rendimento da família, maior o comprometimento com a alimentação. Os gastos secundários correspondem à habitação, transporte, tarifas públicas e medicamentos. Por exemplo, no tocante à habitação, as famílias gastam significativamente menos, sendo que somente 20% das famílias entrevistadas utilizam sua renda com pagamento de aluguel ou financiamento da casa própria. Vale ressaltar, que grande parte das famílias moram em bairros afastados do centro, nas periferias, em situação de domicílio irregular – cedido ou invasão. Por isso, esse baixo custo com a habitação.

Os gastos com transporte também são ínfimos. Somente 38% gastam com transporte. Vale a ressaltar, que como quase a totalidade das famílias moram em bairros periféricos, e a "lei" que prevalece nestes bairros é de "pular roleta", por isso, podemos imaginar porque o custo se torna tão reduzido. O mesmo ocorre com o pagamento das tarifas públicas – água, luz, telefone. Em bairros mais afastados, há muita incidência dos chamados "gato", com várias ligações clandestinas dos mesmos, isso minimiza os gastos com este tipo de serviço.

O tipo de residência também é um dado interessante de análise. Observamos que a maior parte das famílias vive em casa de tijolo/alvenaria (75%), o restante divide-se em madeira (16%) e material aproveitável (9%). Mesmo morando em casa de alvenaria, isto não lhes garante uma qualidade de vida melhor. Além de se localizarem em casas de construção muito precária, mal-acabadas, as famílias sobrevivem com iluminação ruim, muitas vezes sem rede de água e esgoto, sem saneamento básico, sem coleta de lixo. Tudo isto contribui para uma vida mais restrita e deficitária em termos de recursos públicos básicos. O número de cômodos também se encontra aquém daquele que seria o ideal para uma melhor distribuição das pessoas em suas residências, no sentido de lhes proporcionarem uma qualidade de vida melhor. Por se constituírem em famílias extensas, a quantidade de cômodos não condiz com o número de

[139] Um número expressivo (25%) das famílias não informaram quantos gastam com alimentação.

moradores num mesmo espaço físico, sendo este constituído entre 3 cômodos (25%) e 4 cômodos (33%).

Para finalizar a análise dos filhos, falta ainda mencionarmos a participação das famílias em outros programas sociais, antes da participação no PETI. Verificou-se que somente 14% participaram do programa Bolsa-Escola e 86% nunca participaram de qualquer outro programa social. Deve-se alertar, porém, que estas informações podem ter sido fornecidas de forma incorreta, pelo fato das famílias terem medo de informar seus rendimentos, temendo o corte na bolsa do PETI. Também estas informações não coincidem com os dados fornecidos pela coordenadora do PETI, Ana Vitória, ressaltados em sua entrevista qualitativa. Segundo ela, quase todas as famílias cadastradas no PETI já participaram de outros programas sociais, principalmente do programa Renda Mínima, o qual não foi mencionado por nenhuma família entrevistada. Este dado necessita de uma análise mais aprofundada do assunto, que será feita posteriormente.

Ao mencionarmos esta breve análise quantitativa dos dados retirados do Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal, realizado entre o período de 2002 e 2003, em Campinas, chegamos a algumas conclusões de como se caracterizam as famílias inseridas no PETI/Campinas. Por se tratar de uma pesquisa que foi realizada próxima a implementação do programa no município, pode-se afirmar ser a análise deste Cadastro, um primeiro momento de sistematização dos dados referentes às famílias do PETI, ou seja, uma primeira análise do programa, em cima das informações concedidas pelo Cadastro Único.

De uma maneira geral, foram analisados vários itens importantes para se entender como se constituem as famílias do PETI/Campinas. Trata-se de famílias com alto grau de vulnerabilidade social e que possuem características condizentes com a maioria das famílias pobres constituídas em nosso país, sejam elas: baixo nível de escolaridade, pai e/ou mãe e filhos maiores de 18 anos em situação de sub-emprego ou desempregados, moradores de regiões periféricas da cidade e sem infra-estrutura básica, níveis salariais bastante baixos (ínfimos), constante ameaça de risco social (violência doméstica, alcoolismo, drogadição, conflitos familiares), uma quantidade significativa das famílias são chefiadas por mulheres. Enfim, são famílias numerosas, constituindo, em média, quatro filhos por família. Os filhos mais novos se constituem, na maioria das vezes, a única renda de toda a família, isso faz com se tornem responsáveis muito cedo, o que provoca também, um atraso idade/série, etc. Enfim,

são várias conclusões que pedem análises mais aprofundadas e elaboradas, a partir de dados qualitativos, que será realizada no próxima seção do presente capítulo.

4.3 – As famílias do PETI/Campinas e suas várias histórias: uma análise qualitativa

A análise dos dados da pesquisa quantitativa suscitou um interesse ainda maior em conhecer de forma mais profunda *quem* são as famílias pertencentes ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil de Campinas[140]. Na tentativa de aprofundar a análise sobre as famílias atendidas, me envolvi prontamente com um grupo de mães que estavam se constituindo para a formação de uma cooperativa, ainda sem linha de atuação definida[141]. Durante oito meses, entre março e outubro de 2003, nos reunimos quase sempre uma vez por semana, para debatermos como seria constituído o grupo associativo de geração de renda às famílias do PETI/Campinas.

Ao me envolver com este grupo de mães, pude perceber as dificuldades sócio-econômicas pelas quais estas famílias estavam passando e, dentro deste contexto, as suas diversas histórias de vida serviram de subsídio para entender como se constituíam seus arranjos familiares e como estas mães se sentiam em relação ao grupo que estava em formação e à própria sociedade como um todo.

Os vários encontros que se seguiram ao longo da formação do "grupo de mães da tapioca", me possibilitou uma proximidade maior com as mães e após um contato de três meses de tentativa de implementação de um Programa de Geração de Renda, solicitei às mães uma entrevista, com duração média de duas horas, com o fito de conhecer melhor suas vidas e a dinâmica intra-familiar. No que tange à *família,* as informações fornecidas pelas mães englobaram temas como: a infância da mãe, o trabalho infantil em sua vida, a adolescência, o casamento, o nascimento dos filhos, a figura paterna, a entrada dos filhos no mercado de trabalho, a educação dos filhos, a condição sócio-econômica da família, os conflitos familiares, a questão da religião e o significado da entrada no PETI/Campinas em suas vidas.

A seguir, iremos nos debruçar sobre a percepções embutidas nas *falas* das mães entrevistadas, como elas interpretaram estes diversos assuntos, bem como do relacionamento

[140] Meu primeiro contato foi com a técnica do PETI, Ana Vitória, e com seu assistente, Julio.
[141] Na próxima seção do presente capítulo, discutiremos a respeito da formação do "grupo de mães" da tapioca. Já de antemão, sabe-se que fez parte da tentativa de constituição de um grupo que permitisse a geração de renda de uma parcela de famílias pertencentes ao PETI/Campinas.

que construímos durante o processo de constituição do "grupo de mães". No total, foram sete mães entrevistadas, um número que representa apenas uma pequena parcela do total de famílias atendidas hoje pelo PETI.

Contudo, ao meu ver, esse pequeno universo de mães me possibilitou recolher um conjunto valioso de informações e, portanto, pode ser tomado como uma "amostra crítica" da realidade das famílias pertencentes ao PETI/Campinas, na medida em que me permitiu conhecer mais de perto as condições objetivas de vida e trabalho destas famílias em um nível de profundidade que os dados quantitativos não foram capazes de alcançar e, a um só tempo, através do meu envolvimento direto e cotidiano com as mães na tarefa de "montar" a cooperativa da tapioca, me permitiu a possibilidade de compreender como as mães entrevistadas interpretam vários temas relacionados ao seu cotidiano, tanto no âmbito privado como público.

A infância

O que se percebeu, inicialmente, nos relatos sobre suas histórias de vida, foi o fato de se tratar de famílias com alto grau de conflitos, todavia, este fato é recorrente em qualquer instituição familiar, não somente nas mais pobres.

> A minha infância foi dolorida. Passava muita necessidade quando era pequena, eu tinha que trabalhar para ajudar minha mãe porque nós éramos em 10. Meu pai era uma pessoa muito complicada, ele bebia muito, tudo que ele ganhava era gasto na bebida. Então, tinha que trabalhar para ajudar a mãe, não tive chance de estudar porque tinha que cuidar dos meus irmãos pequenos[142].

No âmbito das relações familiares, sempre aos irmãos mais velhos era atribuído a responsabilidade de cuidar dos menores e, por isso, em sua grande maioria, deixavam os estudos muito cedo, o que somente fazia reproduzir o círculo vicioso de pobreza intergeracional. Com as famílias muito pobres e a mãe tendo que voltar rapidamente ao trabalho para garantir o sustento dos filhos, não se tinha muitas escolhas, a não ser o reordenamento das tarefas domésticas. Nesse sentido, o ser criança foi totalmente deixado de lado, juntamente com as brincadeiras, com o lúdico, fase esta quase de ser retomada em algum outro momento de suas vidas.

[142] Entrevista aprofundada com a Dona Eunice Maria , em 13 de agosto de 2003 em Campinas/SP.

> Não tive infância, nem terminei os estudos. Morava com meus pais, mais nove irmãos. O pai trabalhava. Depois que o pai faleceu, a mãe foi trabalhar lavando e passando roupa. Não sei o que é brincadeira porque tinha muitos irmãos para cuidar, cada qual tinha o serviço em casa para fazer. Eu e minha irmã gêmea cuidávamos dos outros irmãos[143].

A figura paterna, em sua grande maioria, surge nas falas das mães entrevistadas com total ausência de seu verdadeiro papel. Ora, ele aparece em situação de abandono familiar, ora associado ao vício, com é o caso recorrente do alcoolismo.

> O relacionamento com a minha família foi péssimo. Meu pai era alcoólatra, então era só briga! Minha mãe sofreu muito com problemas de nervos e coração. Ela já tinha sofrido muito porque ficou órfã cedo, ficou sem pai e sem mãe quando era pequena, foi criada nas casas dos outros. O álcool atrapalhou muito a nossa vida. O pai chegava bêbado em casa, não tinha nada para comer, ele brigava. Mas ele não batia, nem em mim, nem na minha mãe[144].

Por outro lado, quando a figura paterna aparece de forma mais amena, é nítida a admiração do filho, e a conduta respeitosa do pai leva a criança a uma infância mais feliz e amena. É essencial para a criança sentir a segurança que o pai transmite por meio do afeto e do amor dispensado a ela e, provavelmente, essa criança será um adulto mais seguro e preparado para enfrentar as adversidades da própria vida.

> Meu pai foi um "tesouro" de pai. Era um amor, um anjo. Não bebia, respeitava os filhos, nunca tirou a camisa perto de nós. Era um ouro aquele homem! Até às dez da noite ele ficava no portão para a gente brincar um pouquinho, depois ele levava para dentro. Mas não era agressivo, não batia, não gritava, meu pai chorava calado. Levava a gente para a escola, comprava presentinhos de aniversário, para os meninos "cuequinnha" e para as meninas "calcinha". Era um tesouro[145]!

A mãe, por sua vez, foi mencionada nas falas das entrevistadas de várias formas. Ora como protetora, amiga e companheira nos momentos de infância e lazer, ora como ausente na educação e na vida destas crianças. Devido ao grande número de filhos e a condição de pobreza, era comum deixar a responsabilidade nas mãos dos irmãos mais velhos para que cuidassem dos mais novos. É neste último caso que se encontrava a maior parte das famílias, era a ajuda mútua e a mudança de papéis que embasava as relações intra-familiares.

---

[143] Entrevista com a Dona Marlene Ribeiro, em 10 de julho de 2003, em Campinas/SP.
[144] Entrevista com Dona Ângela Maria, realizada no dia 10 de julho de 2003, em Campinas/SP.
[145] Entrevista com Dona Ana Oliveira, realizada no dia 17 de julho de 2003, em Campinas/SP.

> Minha mãe era muito nervosa e nóis era muito pobre. O pai morreu logo de tanto pegá peso. Não era alcóolatra. Daí quando o pai morreu, eu e meus irmão que tivemos que arcar com tudo, para ajudá a criar os mais novos. Mas minha mãe era muito guerreira, forte. Depois que o pai morreu, a mãe começou a decair, muita briga porque tinha muita gente na vizinhança que queria levá a gente embora, e a mãe não deixou[146].

> A minha mãe era uma mulher muito forte, ela era mãe e amiga ao mesmo tempo. Era bastante amiga[147].

Quando a figura do pai e da mãe é ausente, quem toma a frente dos cuidados e da responsabilidade das crianças, geralmente são as avós. Estas, não raro, são mais rígidas no trato e na educação até por seguirem um modelo de vida mais tradicional e estabelecerem regras desde a primeira infância.

> Minha vida foi assim, eu fui abandonada pela minha mãe quando eu tinha dois anos e meio, daí eu fui criada pela minha avó e pela minha tia, com quem eu moro até hoje. (...) A minha avó era um tipo de pessoa antiga, tinha que dar benção, eu fui criada nesse estilo, de modo antigo. Ela tratava muito bem a gente.

Uma situação bastante comum entre as mães entrevistadas foi o trabalho infantil em suas vidas. Somente para se ter uma idéia, do total de sete mães entrevistadas, apenas uma afirmou não ter trabalhado na infância, ou seja, um número bastante representativo. Esta informação vem de encontro às pesquisas mais gerais sobre trabalho infantil no Brasil, cujos dados revelam que a maioria das crianças trabalhadoras pertencem às famílias nas quais pai e/ou mães trabalharam na infância. Nesse sentido é que se sobressai o aspecto intergeracional do trabalho infantil nas famílias brasileiras.

> Eu trabalhei na roça desde os 10 anos. A vida era muito difícil. Tinha que plantar uma "roçona" e tinha que ser esperta, era um trabalho pesado. Para plantar feijão, tinha que abrir um buraco e colocar três sementinhas e catucar com o pé, dia inteiro. Abria com a enxada e passava o pé desde às seis da manhã até às seis da tarde. Tomava sol e chuva o dia inteiro[148].

Ao que tudo indica, estas mães trabalharam, em sua grande maioria, em suas respectivas cidades natais, e na roça. Também fez parte da vida na infância os cuidados com os irmãos mais velhos e com os serviços domésticos, o que atualmente se caracteriza como trabalho

[146] Entrevista com Dona Ana dos Anjos, no dia 10/07/2003, em Campinas/SP.
[147] Entrevista com Dona Marlene Ribeiro, no dia 10/07/2003, em Campinas/SP.
[148] Entrevista com Dona Zenilda Ornellas, no dia 10/07/2007, em Campinas/SP.

infantil doméstico[149]. E por conta desta dupla jornada – trabalho e escola –, muitas crianças e adolescentes abandonaram os estudos muito cedo, o que só veio a corroborar a situação de pobreza destas famílias.

> Fui trabalhar na roça. Arrancar batata. Plantar. Lavar plástico de cal. Não estudava, porque quando começava a estudar, a mãe ficava grávida e eu tinha que sair da escola. Os filhos mais velhos é que cuidavam dos mais novos e aí a gente parava de estudar[150].

A vida na roça era muito difícil. Envolta de pobreza extremada e muita fome, as famílias se viam numa situação de total desamparo do Sistema de Proteção Social. Na verdade, não tinham como depender de nenhuma ajuda, somente do que retiravam da própria terra, contando sempre com uma boa colheita. Somente continuava estudando, em vista desta situação, aquelas crianças e adolescentes que fossem muito persistentes. Não obstante, todas as circunstâncias levavam ao abandono escolar, conforme relata uma mãe entrevistada:

> Em Minas não tinha ajuda nenhuma, a gente passava muita fome. Na época, a gente tinha que emprestar material escolar para estudar. A gente tinha que andar bastante, a escola era muito longe de onde a gente morava. Aí, nóis chegava na escola cansada e faminta. Eu parei de estudar porque uma vez a minha mãe foi pedir esmola pra comprar material escolar pra gente e foi atropelada. Depois disso que eu me revoltei e nunca mais voltei pra escola[151].

Geralmente quem encaminhava a criança e/ou adolescente para o trabalho infanto-juvenil era a própria mãe. Era ela quem, na maior parte das vezes, negociava com as famílias onde a criança iria trabalhar, no sentido até de investigar e monitorar o trabalho e o serviço dos filhos. As entrevistadas afirmaram ter gostado de trabalhar de babá ou em serviços domésticos em casa de família porque mencionaram o fato de que eram muito bem tratadas – até "como filhas" –, e ganhavam muitos presentinhos das patroas. Ressalte-se que, basicamente, era uma criança cuidando de outra criança, só que menor. O salário era repassado quase integralmente aos responsáveis, o que no entender destas mães auxiliava muito no orçamento doméstico, do qual uma pequena parcela deste dinheiro era usada para elas comprarem o que mais

[149] A Organização Internacional do Trabalho (OIT) determinou o trabalho infantil doméstico como uma das piores formas de trabalho infantil e, recentemente, tem dado principal ênfase ao combate a este tipo de trabalho infantil perigoso, insalubre e oculto, que ocorre e é legitimado pelas famílias como uma situação cotidiana.
[150] Entrevista com a Dona Eunice Maria , em 13 de agosto de 2003, em Campinas/SP.
[151] Entrevista com a Dona Eunice Maria , em 13 de agosto de 2003, em Campinas/SP.

desejassem no seu universo infantil, já que estavam sendo privadas de seu maior desejo: o de brincar.

> Depois dos sete anos, a minha mãe arrumou um trabalho para eu olhar uma criança, fazer um serviço e ganhar um dinheirinho. Eu ficava feliz, eu recebia meu dinheirinho e dava tudo na mão da minha mãe. Minha mãe levava eu na feira, comprava uma roupinha para mim, eu ficava contente! Eu pedi um rádio, meu pai fez um crediário pra mim e eu dava o dinheiro para ele todo mês, ele ensinou a gente a ter responsabilidade[152]!

A adolescência, os casamentos, os conflitos familiares e outros temas...

Quando estas crianças chegam à adolescência, a história de suas vidas não se altera muito. O que vemos são adolescentes trabalhadores que "sobreviveram" a vários problemas familiares, econômicos e emocionais e chegaram a esta fase tão importante da vida, sem o preparo devido para os novos enfrentamentos que iriam surgir. Amiúde, percebe-se pelos depoimentos das mães, quando adolescentes, que elas não estavam aptas para entrar no mercado de trabalho, muito menos a assumirem as suas próprias responsabilidades. Contudo, em sua grande maioria, foram obrigadas a fazê-lo.

> A minha adolescência foi só trabalhar. Minha mãe me arrumou uma casa pra eu trabalhar quando eu tinha 13 anos. Lá eu trabalhei por três anos. Eu tive muita sorte porque as patroas me tratavam muito bem! Eu saí de lá com mais de 15 anos porque eu enjoei de trabalhar lá, fazer todo dias as mesmas coisas. Depois, passado um tempo, fui trabalhar no IGA, fábrica de doces, mas não deu certo, porque a chefe era muito chata e eu pedi a conta e fui trabalhar de doméstica de novo[153].
>
> Eu saí de casa com 16 anos porque eu não agüentava mais as brigas, meus irmãos querendo bater em mim. Fui trabalhar em casa de família, a patroa tratava bem, ganha um salário-mínimo. Então, fui morar com uma amiga em São Paulo, perto da casa da minha mãe. Fui uma adolescente que sofri muito, por causa das brigas, nem gosto de lembrar[154].

Nas falas das mães entrevistadas denota-se uma mágoa muito grande em relação ao seu passado, ou por conta de terem tido que trabalhar, ou por terem deixado precocemente os estudos, ou ainda por terem vivido tantos conflitos, acontecimentos que acabaram por levá-las a fugir do âmbito familiar por meio de casamentos, da gravidez precoce ou por conta própria. Seja como for, todas elas seguiram os rumos escolhidos.

---

[152] Entrevista com Dona Ana Oliveira, realizada no dia 17 de julho de 2003, em Campinas/SP.
[153] Entrevista com Dona Ângela Maria, realizada no dia 10 de julho de 2003, em Campinas/SP.
[154] Entrevista com a Dona Eunice Maria , em 13 de agosto de 2003, em Campinas/SP.

A gravidez na adolescência foi recorrente para a maioria das mães em análise. Despreparadas e sem muito conhecimento de métodos contraceptivos, namoraram muito cedo e engravidaram muito cedo. Este fato também é constatado na pesquisa quantitativa, quando se observa a idade das mães com relação a de seus filhos. Com a gravidez, estas adolescentes se tornam mulheres rapidamente com a gravidez, tendo que assumir algumas responsabilidades que não faziam parte de seus mundos. Quando há o abandono do pai, a situação se agrava muito mais, pois as mulheres se dão conta que irão ter que cuidar do filho recém-nascido praticamente sozinhas. Daí, pode-se afirmar que se inicia uma nova fase, repleta de medos, angústias, constrangimentos, misturados com um novo papel: o de ser mãe.

> Com 13 anos eu engravidei da Raíssa. Daí mudou toda a minha vida, uma criança brincando com uma boneca de verdade. Então, mudou totalmente a minha vida, larguei das bonecas para cuidar dela. O namorado nem sabe que a filha existe. Desapareceu! Depois de passado a fase mais tumultuada, eu acho que ser mãe é bem legal, a gente vê aquela coisinha crescer, é ótimo[155]!

Dentro deste contexto, o casamento formal ou o "viver juntos" ocorre quase espontaneamente, sem grandes planejamentos. Geralmente, as mães, como vimos, tiveram uma infância pouco lúdica, permeada de conflitos familiares e trabalho infanto-juvenil. Com isso, a maior parte das mães entrevistadas aceitaram o casamento como um salvaguarda para todos os seus problemas. Significava uma das últimas chances de saírem do emaranhado que constituía suas vidas em família. Porém, as conseqüências, foram desastrosas e poucas reconstruíram suas vidas de forma mais amena e equilibrada.

> Eu conheci meu marido com 13 anos de idade, no córrego que eu lavava louça. Namoramos três anos escondidos, só de olhar um pro outro. Só fomos conversar mesmo no dia do casamento. Eu casei com ele, eu tinha 16 anos. Logo no início do casamento eu engravidei, logo no primeiro mês, daí com nove meses eu já tava com bebê no colo[156].

> Eu fui casada a primeira vez com 18 anos, lá na roça, nós trabalhava tudo junto e começamos a namorar, namoramos duas semanas e logo casamos. Na roça, todo mundo casa logo. Já fiquei grávida logo no início do casamento[157].

Em meio a estas mudanças que, na verdade, não trouxeram transformações radicais em suas vidas, as entrevistadas passaram a viver uma série de conflitos familiares, comuns em

[155] Entrevista com a Dona Elaine Cristina, no dia 17/07/2003, em Campinas/SP.
[156] Entrevista com Dona Zenilda Ornellas, no dia 10/07/2007, em Campinas/SP.

todas as famílias, mas exacerbados pela pobreza, ausência de diálogo, brigas e violência. Nesse sentido, Pereira-Pereira (2004) acerta ao afirmar "*...que a família, como qualquer instituição social, deve ser encarada como uma unidade simultaneamente forte e fraca. Forte, porque ela é de fato um locus privilegiado de solidariedade, no qual o indivíduo pode encontrar refúgio contra o desamparo e a insegurança da existência. Forte, ainda, porque é nela que se dá, de regra, a reprodução humana, a socialização das crianças e a transmissão de ensinamentos que perduram pela vida inteira das pessoas. Mas ela também é frágil, pelo fato de não estar livre de despotismos, violências, confinamentos, desencontros e rupturas. Tais rupturas, por sua vez, podem gerar inseguranças, mas também podem abrir portas para a emancipação e bem-estar de indivíduos historicamente oprimidos no seio da família, como mulheres, crianças, jovens, idosos"* (Pereira-Pereira, 2004:36-37).

Tais fragilidades se tornam mais visíveis em famílias mais pobres, em que as privações são maiores e os conflitos internos assumem contornos mais dramáticos. Quero ressaltar com essas observações que as famílias encontradas nas entrevistas realizadas fazem parte deste escopo de atuação. Ou seja, são famílias muito desestruturadas, que vieram de situações extremamente difíceis e delicadas e, ao longo do tempo, foram construindo as suas novas histórias em bases totalmente fragilizadas. Nos depoimentos concedidos pelas mães entrevistadas, percebe-se um teor de mágoa e sofrimento advindos de uma infância desalentadora, que percorreu a adolescência, e chegou à maturidade ainda mais fortalecidos. São famílias constituídas, como vimos, de forma equivocada e, com isso, transmitem estes sentimentos hostis aos filhos.

> Eu sou uma pessoa revoltada, nervosa, por tudo que eu passei na minha vida, tem hora que eu não gosto nem de lembrar, nem imaginar o que eu sofri. Foi por causa do sofrimento que eu me joguei na bebida. Bebia todos os dias, meu café da manhã era a bebida. Por causa da minha família, achava que não tinha amiga, não podia confiar em ninguém, acabei me jogando na bebida. O sofrimento ficou comigo ao longo da vida. Quando eu casei, meu marido também era alcoólatra, nós dois bebia juntos. Continuou as mesmas brigas, igual era meu pai e minha mãe. Daí foi nascendo os filhos, nós continuava bebendo. Eu bebia na gravidez, depois que os filhos nasciam, na resguarda, não parava. Infelizmente, eu creio que meus filhos nasceu tudo com bronquite, problema no ouvido, por causa da bebida[158].

[157] Entrevista com Dona Maria dos Anjos, no dia 10/07/2003, em Campinas/SP.
[158] Entrevista com a Dona Eunice Maria , em 13 de agosto de 2003, em Campinas/SP.

Não resta dúvida de que o alcoolismo é uma das principais causas de discórdia entre as famílias entrevistadas. Ela esteve presente em quase todas as falas, como uma influência muito negativa no ambiente familiar. Os filhos, dentro deste contexto, são aqueles que sofreu mais as conseqüências de uma vida familiar repleta de conflitos e vícios. Muitas brigas permeiam estas relações familiares, resultando em sua grande maioria em um ciclo vicioso prolongado de violência doméstica.

A América Latina é uma das regiões com maior incidência de violência doméstica do mundo. A taxa de homicídios – quase 30 assassinatos por 100 mil habitantes – corresponde a mais do dobro da média mundial (Morrison & Biehl, 2000:13). Segundo pesquisas na região, quase metade das mulheres sofre maus-tratos psicológicos, enquanto de uma a duas mulheres em cinco sofrem violência física. A violência doméstica e a social estão inextricavelmente ligadas: crianças que vivenciam ou mesmo testemunham maus-tratos são mais propensas a se comportar com violência na idade adulta, dentro e fora de casa. As crianças que testemunham maus-tratos sofridos por suas mães têm um desempenho escolar medíocre, o que limita não só as suas possibilidades futuras no mercado de trabalho, bem como sua capacidade de contribuir para o desenvolvimento socioeconômico da região em que vivem. A tragédia da violência pode ser transmitida de uma geração para a seguinte, e a violência doméstica contra as mulheres produz um impacto muito prejudicial às crianças. Estudos recentes mostraram que sofrer maus-tratos na infância aumenta significativamente a probalidade de delinqüência, criminalidade adulta e comportamento criminoso violento (Morrison & Biehl, 2000:13).

A discussão mais atual refere-se a maior incidência de violência doméstica nas classes mais pobres, com isso, o mais recorrente são as denúncias e a procura por atendimento médico nos casos de famílias de baixa renda. Contudo, isto não significa em absoluto que nas famílias mais abastadas não ocorra violência doméstica, mas sim que estas são mais propensas a ocultar as provas desses maus-tratos. De fato, a violência doméstica é encontrada em todas as camadas sociais. No caso da violência física, todavia, a ocorrência é maior entre os pobres, enquanto as mulheres mais abastadas parecem sofrer mais de violência psicológica (Morrison & Biehl, 2000:15). No caso de nossas entrevistadas, por exemplo, parece ser fator recorrente em suas relações intrafamiliares os dois tipos de violência, ao qual em sua grande maioria já sofreu ou vem sofrendo tanto de violência doméstica quanto psicológica.

> Eu fiquei casada com o meu segundo marido 17 anos e foram 17 anos apanhando. Ele era drogado. Só fui saber disso depois do casamento. Ele fumava maconha, bebia, amanhecia no bar jogando baralho, daí eu comecei a conhecer ele. Quando nós fomos morar numa chácara em São Paulo, trabalhar de caseiros, ele me largava sozinha para cuidar dos meus filhos e dos filhos dele. Nessa época, eu virei saco de pancada dele. As crianças também apanharam muito do pai. Meu filho Marquinhos nasceu forçado de eu tanto apanhar, ele me deu uma fivelada na barriga! Eu passei todas as gravidez dos meus filhos apanhando os 09 meses. Mesmo quando eu largava dele, de tanto ele bater em mim, depois de um tempo a gente voltava e ele continuava batendo em mim, me batia até no meio da rua. Têm ocorrência na Delegacia da Mulher, muitas; depois que soltava ele, ele batia dobrado, daí eu parei de denunciar, fiquei com medo. Ele tinha o costume de bater em mim e depois, no dia seguinte, cuidar do estrago que ele fez. Eu tive problema na cabeça de tanto levar pancada, não escuto de um ouvido, por conta destas brigas, fiquei 11 anos tomando calmante[159].
>
> No começo do casamento foi bom, depois meu marido começou a beber, daí sempre que bebia ficava muito agressivo, chegava em casa doidão, querendo me bater, todo mundo ficava com muito medo. Teve uma vez que ele deu uma botada, doeu muito, até hoje eu tenho dor na barriga, ele estava bêbado. No dia seguinte não lembrava de nada[160].

A violência doméstica psicológica também é bastante comum entre as mulheres. Esta se configura quando o indivíduo é vítima de agressões freqüentes, é ameaçado moralmente, tem seus pertences pessoais destruídos, ou é submetido a ameaças e gritos como meios predominantes de resolver conflitos (Buvinic, Morrison & Shifter, 2000:23). Algumas de nossas entrevistadas afirmaram terem vivido momentos de violência psicológica (agressão moral) por parte de seus parceiros devido a desconfianças em relação a fidelidade no casamento, ao alegar traições sem saberem se realmente ocorriam de fato.

> Meu marido, quando ele não bebe, ele é bom. E quando ele bebe, é agressivo não de bater em mim, mas com palavras. Mas para mim, é melhor um tapa na cara do que o que ele fala pra mim. Os nossos filhos sabe o que a mãe deles é dentro de casa. Fica mal para mim ser acusada de traição. Eles sabem que a mãe não é o que o pai fala. Isto gera um desrespeito dentro de casa, que não tem fim! Ele agride os filhos também com palavras negativas, e isso é muito ruim[161]!

Em face destas circunstâncias, as famílias que fazem parte do nosso objeto de estudo, se viram totalmente abandonadas. Ao vivenciarem vários conflitos, muito difíceis de serem solucionados, se apegaram com toda força à única instituição que poderia minimizar os efeitos destas relações intra-familiares tão fragmentadas e desgastadas. A religião, segundo os

[159] Entrevista com Dona Ana Oliveira, realizada no dia 17 de julho de 2003, em Campinas/SP.
[160] Entrevista com Dona Zenilda Ornellas, no dia 10/07/2007, em Campinas/SP.
[161] Entrevista com Dona Marlene Ribeiro, no dia 10/07/2003, em Campinas/SP.

depoimentos, chegou em suas vidas como a última oportunidade e, por conta disso, não poderia de, modo algum, ser desperdiçada. O que tinham, até então, não era capaz de solucionar nada em termos de estruturação familiar. O Estado, ao que tudo indica, estava completamente ausente das questões que diziam respeito aos conflito familiares, ao não fornecer sequer qualquer tipo de ajuda psicológica ou terapêutica.

As relações intra-familiares, nesse sentido, cada vez mais agressivas. Quando surge uma instituição organizadora, logicamente, aqueles membros da família mais interessados agarraram-se a esta instituição, no caso religiosa, com toda crença que lhes tinha restado. Somente para se ter uma idéia, das 07 mães entrevistadas, cinco se converteram à religião evangélica, uma das que mais cresceu nestes últimos anos, em nosso país. O que vemos, portanto, é a religião como uma das últimas tentativas para estas famílias transformarem suas vidas, uma espécie de "salvação" num cotidiano tão conturbado. Se caracterizando como uma instituição organizadora, a religião passa a fazer parte de um novo modelo de vida, mais centrado, mais coerente e mais estruturado, cumprindo até mesmo um papel que não lhe cabe, o de fornecer estratégias de sobrevivência. Quando o Estado se torna ausente, é na igreja que a população mais pobre recorre para suprir suas necessidades básicas, por meio do recebimento de cestas básicas. Com isso, esta instituição apresenta-se cada vez mais fortalecida diante uma população mais fragilizada.

> Um dia eu com o meu marido brigamos feio. Foi a primeira vez que ele me cortou. Nós estávamos bêbados, ele me cortou a mão com a navalha. Daí eu fique com um ódio dele, que eu não podia nem ver a cara dele. Ficamos 15 dias assim. Daí passou uma senhora da Igreja Universal e convidou a gente para ir lá. Eu odiava crente, não podia nem ver, e eu com o coração magoado, falei: - vou ver o que é isso! Daí eu fui. Cheguei lá, abri a Bíblia em um versículo, aquilo começou a entrar dentro do meu coração, daí não parei mais de ir, comecei a fazer "campanha da libertação". Graças a Deus, eu larguei de fumar, de beber. Meu marido começou a procurar emprego, foi trabalhar, largou de beber e de fumar, daí nós não bebemos mais, pararam as brigas dentro de casa. Eu agradeço à Deus por tudo![162]

As mesmas entrevistadas que antes viam suas próprias vidas caírem num "profundo precipício", a partir do momento em que entraram em uma igreja, começaram a freqüentar os cultos religiosos, sentiram uma transformação muito significativa no seu modo de viver e nas relações familiares. A igreja, como uma instituição organizadora, possibilitou a estas famílias uma perspectiva de vida que elas ainda não tinham. Em sua falas é visível a força desta

normatização em suas vidas, a qual passou a conferir um outro sentido na maneira de enfrentar os problemas e a pobreza: pararam de fumar, de beber, de se drogar, os conflitos familiares reduziram.

> Conheci uma irmã da igreja, contei para ela tudo que estava ocorrendo em minha vida, muita violência doméstica, brigas, daí, ela me fez um convite para eu visitar a igreja, gostei e fiquei lá até hoje. Em duas vezes que o meu marido foi, ele deixou de beber e fumar, nunca mais me bateu, a gente vai no culto toda semana. A família inteira freqüenta, só o filho mais velho que não vai[163]

A questão do trabalho

As transformações que ocorreram nas últimas décadas, decerto, afetaram a estrutura familiar de tal forma a nos obrigar a repensar várias questões no âmbito familiar e nas suas relações como um todo. As famílias pobres são mais vulneráveis a romper seus laços internos quando existe somente a figura de um único provedor.

Estudos destacam um aumento da incidência da entrada da mulher e dos filhos mais jovens no mercado de trabalho, sobretudo em ocupações do setor informal. Ao mesmo tempo, passa a ganhar mais importância grupos que extrapolam o espaço do domicílio doméstico – amigos, parentes, vizinhos etc – como elementos fundamentais de ajuda no enfrentamento da falta de recursos entre as camadas mais pobres.

Fonseca (2002) sintetiza bem as mudanças ocorridas no âmbito da família neste período:

> A organização social dos domicílios e famílias, estritamente relacionada com os sistemas e as condições do mercado de trabalho, é sensível a políticas macroeconômicas, daí a preocupação com a atual conjuntura de precariedade de empregos, altas taxas de desemprego e baixos salários para uma maioria dos trabalhadores. A capacidade de os homens adultos atuarem como provedores diminuiu ainda mais nos anos 90, da mesma forma que o papel que os jovens desempenhavam como fonte de recurso adicional na família tende a desaparecer através do desemprego e migrações. A força de trabalho feminina, uma vez mais, aparece como um dos poucos recursos disponíveis para a sobrevivência de muitas unidades domésticas (Fonseca, 2002:35).

---

[162] Entrevista com Dona Eunice Maria , em 13 de agosto de 2003, em Campinas/SP.
[163] Entrevista com Dona Zenilda Ornellas, no dia 10/07/2007, em Campinas/SP.

Na década de noventa testemunhou-se uma retração ainda mais pronunciada do mercado de trabalho, cujas transformações sócio-econômicas refletiram-se também sobre a forma de organização da família, resultando em "novos" arranjos familiares com a mulher cada vez mais presente nos vários setores da economia. Com o mercado de trabalho mais restrito, aumenta o grau de qualificação profissional exigido dos trabalhadores e das trabalhadoras, além da ampliação do número de mulheres como provedoras do lar, cuja renda não se caracteriza mais como um mero suplemento no orçamento doméstico, mas muitas vezes como a única fonte de renda familiar. Com isso, a mulher passa a enfrentar o desafio de "cuidar" e de "prover" o seu lar, sendo que, na maioria das vezes, não recebe um suporte dos outros membros da família (marido e filhos) na realização das funções domésticas, resultando na propalada "jornada dupla de trabalho".

Se, de fato, ocorreram várias mudanças no mercado e nas relações de trabalho, é na família, portanto, que essas condições adquirem materialidade e são transformadas, delineando o modo como as situações adversas, relacionadas à pobreza, se inscrevem no cotidiano familiar. Assim, em um contexto social marcado pelo aumento do desemprego, no qual torna-se cada vez mais difícil a obtenção do trabalho assalariado e, por conseqüência, o acesso à cidadania, a família vem se tornando, talvez, quase a única possibilidade real para os indivíduos proverem as suas necessidades, principalmente diante da inoperância ou mesmo ausência de mecanismos de proteção social que levem em consideração os efeitos sociais recentes dos problemas originados da precarização do trabalho (Alencar, 2004:63).

Na ausência de um verdadeiro Sistema de Proteção Social é na família que os indivíduos tendem a buscar recursos para lidar com as circunstâncias adversas. A partir da grave crise econômica estabelecida no início dos anos 90, expressa no desemprego crescente, rebaixamento de salários, precarização das condições e relações de trabalho, desregulamentação de direitos sociais, observa-se uma fragilidade da família em dar conta desta ampla gama de demandas sociais. O Estado, com isso, não pode simplesmente sobrecarregar as famílias, mas, sim, fornecer as condições mínimas para a sua sobrevivência, reputando-lhes papel central na elaboração de políticas públicas eficazes, ao torná-las como alvo de políticas que realmente levem em consideração as novas configurações da questão social no país. Nesse sentido, a política de atendimento das famílias do PETI/Campinas necessita de uma melhor elaboração e efetividade que consiga proporcionar condições

mínimas de acesso ao emprego, já que se encontram em uma situação extremamente frágil economicamente, muito empobrecidas e sem muitas possibilidades de uma melhor inserção no atual mercado de trabalho.

> Daí quando eu vim para Campinas, comecei a trabalhar em casa de família, só que eu tenho muita mágoa, porque eu trabalho aqui desde 1979 e nunca achei um lugar que a pessoa me registrasse, que me desse um nome. Já cuidei de velho, idoso por dois, três anos na mesma casa, as famílias tratavam bem, só que não valorizam o trabalho, não registram a gente. Trabalhei em lanchonete, sei cozinhar bem, mas tudo sem registro, os chefes nunca me valorizaram. Eu não tive sorte para o trabalho[164].

Todas as mães se encontravam desempregadas no período da entrevista, até mesmo porque, tinham sido cadastradas para fazer parte do "Grupo de Mães da Tapioca", o qual se formou como uma tentativa de criar uma cooperativa ou um grupo associativo. Assim, pode-se considerar uma situação exclusiva do grupo de mães entrevistadas à época, mas não necessariamente que todas as famílias do programa se encontrem na condição de desemprego. Porém, é notável que a maioria das famílias pobres, atualmente, no Brasil, encontra-se numa situação bastante desfavorável em termos de contrato formal de trabalho e salários mais dignos. Ao contrário disso, é cada vez mais comum os contratos precários de trabalho e de pouca duração.

> Teve uma época que nós dois ficamos desempregados. Daí nós passamos fome com as duas crianças e, infelizmente, nós voltamos pra rua pra pedir dinheiro. Não tinha leite, não tinha nada para comer. Meu marido chegava em casa, ele chorava porque não tinha nada pra comer. O pouco de comida que tinha, a gente cozinhava no fogão à lenha porque não tinha gás. Daí eu falei para o meu marido que a gente ia conseguir um lugar pra ficar, daí a gente veio a pé de São Paulo pra Souzas. Daí que a gente conseguiu uma casa pra cuidar e passamos a morar lá[165].

> Meu marido sempre me ajudou muito, ele é que cuidava das crianças para mim. Hoje, ele não trabalha, está encostado pelo INSS, no auxílio-doença, só recebe a pensão que é dois salários-mínimos. Faz cinco anos que ele está com problema nos rins. Ele gasta bastante com remédios. No início do casamento, a gente teve momentos de grande necessidade, ele foi mandado embora e eu tinha perdido o nenê, não podia trabalhar, daí nós passamos muita necessidade, muita fome, sabe o que é você fazer uma polenta e fritar com um restinho de óleo e fazer um café e dividir um pedacinho pra cada um, só pra não dormir com fome?[166]

[164] Entrevista com Dona Maria dos Anjos, no dia 10/07/2003, em Campinas/SP.
[165] Entrevista com Dona Eunice Maria , em 13 de agosto de 2003, em Campinas/SP.

Os filhos, e agora?

Em meio a todas estas circunstâncias, repletas de dificuldades emocionais e financeiras nasceram os(as) filhos(as) das famílias em análise. Estes, por sua vez, crescem num ambiente conflituoso e hostil. Como vimos, a maior parte das famílias entrevistadas passaram ou ainda estão envolvidas em conflitos não muito fáceis de serem solucionados: drogas, alcoolismo, violência doméstica, desemprego. São situações que as submetem a um alto grau de vulnerabilidade social. Os descendentes destas famílias são crianças que cresceram fazendo parte de um tipo de estrutura familiar particular e, portanto, poderá reproduzir práticas e valores que lhes foram ensinados.

De acordo com o depoimento das mães entrevistadas, a socialização das crianças num ambiente marcado por um contidiano de conflitos explica o tipo de comportamento desenvolvido pelos filhos após a infância.

> Meu filho mais velho sempre apanhou muito do meu marido, ele foi uma criança muito sofrida. Daí ele foi crescendo, começou a mexer com droga, foi cheirar cola, foi terrível! Meu filho era trombadinha, roubava relógio. Lá em casa era muito pesado! O Ricardo me via apanhando, chorava, ele chegou a apanhar comigo. Ele foi um menino que demorou a falar, Ricardo era que nem uma estátua, era muito traumatizado, sofria de muito medo! Hoje ele tem 25 anos, casado, tem dois filhos, mas até hoje ele chora de lembrar o que sofreu[167]!

Os(as) filhos(as) embora tenham presenciado as conseqüências sobrevindas de casamentos com brigas e violência, enxergavam na figura da mãe a segurança e o companheirismo que esperavam de todos os membros familiares. Apesar de se apresentarem como tal – amigas e companheiras –, estavam cientes de seus próprios limites e sabiam o quanto uma vida em comum tão conturbada acarretou problemas emocionais aos seus(uas) filhos(as). Poucos foram os casos pesquisados onde a vida familiar não era carregada de um clima hostil. Assim, pode-se afirmar que algumas famílias passaram por estes momentos de fragilidade social, mas conseguiram manter algum nível de estabilidade em suas relações.

> A Kelly sentiu tudo por ser a filha mais velha, mas onde eu estava, ela estava junto, eu bêbada ou não. Se eu estivesse numa festinha, ela estava comigo, mesmo bebendo, mas eu tinha juízo, sabia que tinha que cuidar dos meus filhos. Mas nem por isso ela é revoltada, eu

[166] Entrevista com Dona Ângela Maria, realizada no dia 10 de julho de 2003, em Campinas/SP.
[167] Entrevista com Dona Ana Oliveira, realizada no dia 17 de julho de 2003, em Campinas/SP.

> creio, ela é até quieta, graças a Deus, não é menina de sair e não dá trabalho, ela não tem amizade, é de casa para igreja, ela não vai em festa, é uma menina quieta até demais[168]!

A despeito do relato acima, de uma das mães entrevistadas, a maior parte dos filhos mais velhos, talvez por terem vivido com mais intensidade as situações adversas na infância, também foram os que mais sofreram as conseqüências de um lar tumultuado e, por isso mesmo, se envolveram mais facilmente com as drogas, na criminalidade, no alcoolismo. Quando a mãe e o pai são ausentes, a situação da dinâmica familiar fica cada vez pior. O que vemos, no entanto, é a total inexistência de políticas públicas voltadas para as famílias com o fito de conter a entrada precoce destes adolescentes e jovens no submundo da marginalidade.

Uma das mães entrevistadas retrata de modo eloquente essa questão. Ao se deparar com uma situação constrangedora de dependência do pode público para atuar em prol de sua filha mais velha então em situação de risco social, ela mal conseguiu ver atendido o seu pedido porque o Estado não foi capaz de responder de forma preventiva a uma demanda social tão premente e legítima.

> Eu descobri que a Polyana estava usando drogas quando eu mexi na roupa dela e encontrei maconha. O irmão dela disse que era maconha. Nessa época, ela estava no "Projeto Vida Nova". Levei ela até o Sr. Miguel, que era coordenador da Prefeitura, pedi que ele me ajudasse, mas ele não ajudou. Tinha certeza que ela pararia, na época, pois estava bem no começo. Daí fui no Conselho Tutelar, pedi que ajudassem. O Conselho disse que tinha que levar ela até lá, mas ela não iria, não ia adiantar. Daí depois disso, não teve mais jeito, ela entrou de vez nas drogas, com 15, 16 anos estava se prostituindo para comprar drogas. Passava dias sem vir para casa. Daí ela engravidou, mas mesmo assim continua usando maconha e cocaína. O marido também usa, daí eu tive que chegar nos dois e ameaçar que eu ia denunciá-los, porque não é justo uma criança vir ao mundo dessa maneira[169].

As famílias em análise, envolvidas por uma atmosfera de conflitos têm na assistência social um dos caminhos para a resolução de problemas, acalentando o desejo de participar de um programa social que lhes propicie o mínimo para a sua sobrevivência e, consequentemente, obter os recursos mínimos para garantir a sua subsistência, recorrem a outros expedientes. Além da entrada maciça da mulher no mercado de trabalho, como vimos, os outros membros das famílias são chamados a auxiliar no orçamento doméstico: as crianças e os adolescente.

[168] Entrevista com Dona Eunice Maria , em 13 de agosto de 2003, em Campinas/SP.
[169] Entrevista com Dona Marlene Ribeiro, no dia 10/07/2003, em Campinas/SP.

Porém, o elemento econômico não é o único fator determinante na inserção da criança no mercado de trabalho. Em alguns casos, o trabalho infantil também é sensível a uma multiplicidade de fatores que emergem, por exemplo, das relações familiares – mau-trato, violência, abusos físico e sexual –, que acabam por se catalizar e se potencializar em situações de pobreza. Com isso, as crianças dividem o espaço socializador e lúdico com o trabalho e a aprendizagem de práticas sociolaborais (Lezcano, 1998).

Nesse sentido, é inegável, dentro deste contexto, a influência da família na determinação da entrada da criança no mundo do trabalho. MOURA (1988) admite serem três fatores que propiciam essa ocorrência, a saber: a) o complemento da renda familiar; b) a necessidade de profissionalização; e c) a liberdade de consumo.

Muitas famílias chegam até a proporcionar um ambiente favorável para que a criança comece a trabalhar. Muitos são os motivos internos, de "desetruturação" familiar – como, por exemplo, o alto índice de pais separados, a desagregação familiar, brigas, drogas, violência, e a "síndrome da casa vazia"[170] – e externos (alto índice de desemprego, trabalho informal, baixos salários) que acirram ainda mais esse quadro, o que facilita a entrada da criança no mercado de trabalho.

A influência dos fatores econômicos na integração familiar, por sua vez, resulta de uma ação combinada com outras variáveis. A impressão que se tem é que quanto mais conflito existir na família, mais nítida se torna a atuação dos aspectos econômicos na dinâmica intra-familiar.

Contudo, é na família que se tem a oportunidade de reconstruir o aspecto multifacetado da pobreza, desviando-se, assim, de uma noção genérica e homogeneizadora da pobreza, posto que na família também são variadas as formas de inserção no mercado de trabalho. Se o desemprego, o trabalho desqualificado e as remunerações insuficientes estruturam o cenário potencial de precariedade de vida, é na família que essas condições adquirem materialidade e são transformadas, ao delinear o modo como as situações adversas, relacionadas à pobreza, se inscrevem no cotidiano familiar.

No caso das famílias em análise, a entrada da criança e/ou adolescente no mercado de trabalho ocorre sem grandes problemas. A maioria das mães entrevistadas enxerga com

[170] A "síndrome da casa vazia" diz respeito a quase total ausência do pais e/ou mães que trabalham durante o dia todo, deixando seus filhos (as) menores com os mais velhos, às vezes quase da mesma idade.

naturalidade o fato dos filhos trabalharem, até mesmo por conta de suas próprias histórias de vida pregressas, que tiveram no trabalho infantil um meio de sobrevivência.

> Com 10 anos, a Viviane veio ajudar o pai quando ele virou camelô, que ele não tinha como deixar a banca sozinha. Aí ele trazia ela para ajudar. Agora que ela está no PETI, não vem mais trabalhar, mas querer ela quer e chega até falar que quer vir trabalhar na cidade porque pode almoçar fora, ganhar as coisas das pessoas. Ela gosta de ficar com o pai dela[171].

> A minha filhinha Silvana, de quatro anos, já enchia sacolinha mais eu. Eu adubava a terra, abria a terra, daí ela jogava as mudas com a sacolinha. Fazia todas as fileiras. Sacolinha para fazer as mudas para plantar. Daí eu sempre levava ela comigo. Eu achava normal, porque eu também trabalhei desde criança, é bom para eles aprenderem a ter uma profissão[172].

Observamos, portanto, que uma das principais causas do trabalho da criança é a ausência de recursos financeiros para sustentar a unidade doméstica. Quando existe ausência ou escassez de recursos, a criança e/ou adolescente se sente mobilizado a buscar esta renda. Nesse sentido, sujeita-se a qualquer tipo de serviço, por pior que ele se apresente, em busca de uma renda para auxiliar no orçamento doméstico. Os pais, como vimos, ao legitimarem este tipo de situação com normalidade são os interlocutores no encaminhamento dos filhos ao mercado de trabalho, conforme foi analisado na pesquisa realizada pelo NEPP, já mencionada em outra parte do trabalho. Deste modo, a inserção é feita de forma tranquila e o complemento da renda é muito bem aceito, conforme afirmam nossas entrevistadas ao se depararem com o questionamento acerca ao trabalho infanto-juvenil.

> A Priscila trabalhou de empregada doméstica para a filha da mulher que eu trabalhei quando eu tinha 11 anos de idade. Eu coloquei ela lá porque a gente nunca teve condição de dar nada para eles, então a gente arrumava esse "servicinho" para ela porque ela queria se arrumar, queria as coisas, até na escola o material era ganhado de esmola[173].

Apesar das mães incentivarem a entrada precoce de seus filhos no mercado de trabalho, elas reconhecem os malefícios do trabalho infanto-juvenil, e mesmo passando por grandes dificuldades financeiras, entendem que a prioridade deve ser os estudos. A educação é tida como fundamental para criar alternativas de uma vida melhor e uma oportunidade única de quebra do ciclo de pobreza existente nestas famílias. É a possibilidade de garantir um futuro

[171] Entrevista com Dona Eunice Maria , em 13 de agosto de 2003, em Campinas/SP.
[172] Entrevista com Dona Maria dos Anjos, no dia 10/07/2003, em Campinas/SP.

com menos restrições e conflitos e aí, sim, estar preparado para as dificuldades de uma outra maneira.

> O Rodrigo vê o pai dele nessa situação, tendo que comprar muitos remédios e não tem dinheiro, daí ele fala que quer sair do Núcleo, quer trabalhar. Ele estuda de manhã, está na 6ª série, e vai no Núcleo à tarde. Ele fala que quer trabalhar, mas eu não deixo, eu não vou explorar o meu filho. No meu tempo era diferente, eu não tinha um pai que me dava tudo, mas o que eu quero para ele é que ele tenha mais tarde uma profissão que ele ganhe bem[174].

Nesse sentido, no universo de nossas entrevistadas a educação surge como um bem valioso, com a real possibilidade de acesso às melhores oportunidades de trabalho, maior nível de remuneração e um emprego mais digno. Uma melhoria no nível educacional e, consequentemente, na oportunidade de emprego, requer, todavia, uma melhor qualificação que, necessariamente, está associada à realização de cursos profissionalizantes que dêem conta de facilitar e promover esta inserção no mercado de trabalho. Contudo, o que se tem é uma ausência de cursos oferecidos pelo poder público, que não consegue atingir o mínimo de atendimento a esta demanda tão expressiva. Desta forma, percebe-se nas falas das mães uma certa indignação com relação à sua incapacidade de pagar um curso profissionalizante, tão necessário e urgente, aos seus filhos adolescentes e, mais uma vez, se sentem muito frustradas em relação a esta situação.

> É o dinheiro o que mais dificulta, se eu tivesse um emprego bom que eu pudesse ganhar, que eu pudesse dar o melhor para os meus filhos. Igual a Kelly, ela já está mocinha, ela quer fazer um curso, condições de dar para ela, eu não tenho, só se for mais tarde. Só se for depois, guardar um dinheiro para ela poder fazer um curso, para profissionalizar, ter uma profissão melhor, porque hoje se você não tem profissão, não tem trabalho, então tudo isso aí eu me preocupo mais! Então, porque eu não quero o que eu passei e o que estou passando, porque não tem serviço para quem não tem estudo[175].

Nesses relatos, a educação aparece como fundamental, porém, trabalhar também o é. Daí, o aspecto cultural da valorização do trabalho que está embutida na raiz da estruturação familiar, ou seja, o meu filho tem que estudar até uma certa idade – no caso, correspondente ao ensino básico – que seria entre sete e 14 anos. Depois disso, se faz necessário combinar estudo (provavelmente, noturno) com trabalho. Assim, a maior importância dada à educação se

[173] Entrevista com Dona Ana Oliveira, realizada no dia 17 de julho de 2003, em Campinas/SP.
[174] Entrevista com Dona Ângela Maria, realizada no dia 10 de julho de 2003, em Campinas/SP.

restringe apenas àquela que garanta um mínimo de estudo para a inserção no mercado de trabalho. Além do mais, também ao passar a trabalhar e estudar, minimizam-se as chances dos filhos entrarem no mundo do crime, da drogadição, pois estarão com o tempo quase todo preenchido com as atividades educativas e de trabalho.

> Se pudesse colocar esses meninos para trabalhar de pequeno, a partir dos 12 anos, eu acho que não existiria tanta marginalidade. Não um trabalho na rua, ter um local para se profissionalizar, aprender um ofício. Hoje em dia, você não pode colocar uma criança para trabalhar desde os 10 anos. Eu comecei meu curso de corte e costura com 7 anos, fiz bordada a mão, fiz culinária, e nem por isso eu morri. Por que hoje em dia, os adolescente não podem nem aprender, só depois dos 14 anos? Eu acho errado isso![176]

O que vemos, portanto, é que o trabalho infanto-juvenil é significativo em termos de complementação de renda. Todavia, se estas famílias – tanto o pai, quanto a mãe e os membros adultos – tivessem uma oportunidade de emprego melhor, salários mais dignos ou maior acessibilidade ao mercado de trabalho, com ênfase no aumento do grau de empregabilidade, os índices sobre trabalho infanto-juvenil, com certeza, se reduziriam. É que, na verdade, está ocorrendo um movimento contrário em nosso país. O número de famílias pobres desempregadas está crescendo cada vez mais e, consequentemente, a possibilidade de crianças e adolescentes se inserirem mais precocemente no mercado de trabalho.

A pobreza, na percepção das entrevistadas, está aumentando devido à falta de emprego e ao aumento de exigências (escolaridade e qualificação profissional) para a admissão em um trabalho. Sob o ponto de vista das mesmas, está cada vez mais difícil conseguir uma oportunidade de emprego e os salários irrisórios. O que resta a estas famílias são os programas sociais de transferência de renda, disseminados no país na década de noventa, que lhes garante um mínimo de sobrevivência. No próximo item, iremos nos debruçar sobre um dos programas que mais têm atingido as famílias que possuem crianças no trabalho infanto-juvenil em todo o país – o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Com uma forma inovadora de implementação, o PETI em Campinas, tem alcançado resultados bastante positivos, contudo, ainda apresenta limites e fragilidades, os quais serão analisados a seguir.

---

[175] Entrevista com Dona Eunice Maria , em 13 de agosto de 2003, em Campinas/SP.
[176] Entrevista com Dona Marlene Ribeiro, no dia 10/07/2003, em Campinas/SP.

4.4 – O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil em Campinas: avanços, sucessos, limites e fracassos

O Programa de Erradicação ao Trabalho Infantil, como já vimos em outra seção do presente trabalho, foi implementado em Campinas de maneira bastante singular. O município possui em seu histórico um diferencial em relação à implementação de políticas sociais, pois se caracterizou como pioneiro em outro programa social emblemático no país: o Programa de Geração de Renda Familiar Mínima (PGRFM). Tais programas garantiram à cidade um certo destaque na dinâmica de implementação de política públicas, porém, não trouxeram a erradicação da pobreza. Campinas passou a ser reconhecida pelo resto do país como uma cidade dotada de uma determinada Rede de Proteção Social a qual lhe conferiu uma diferenciação em termos de aplicação das ações sociais em âmbito nacional.

Nesse sentido, o PETI, ao ser implementado em Campinas, também trouxe à tona a discussão sobre o melhor modelo de ação, ou seja, qual seria a melhor maneira de atuação e quais os principais atores que iriam fazer parte de seu funcionamento. Várias entidades e representantes da sociedade foram chamados a participarem deste processo: Prefeitura, Conselho Tutelar, Conselhos da criança e do adolescente, Organizações Governamentais e Não-Governamentais, Secretarias (da Educação, Saúde, Meio-Ambiente), sociedade civil. Todos, num esforço único, se envolveram ativamente neste processo, num trabalho de construção de um modelo de programa de erradicação do trabalho infanto-juvenil.

A partir desta perspectiva que realizamos a segunda fase da pesquisa de campo. Ao terminar as entrevistas com as mães pertencentes ao PETI/Campinas, cujos depoimentos serviram de base para a discussão do item anterior, sentimos a necessidade de aprofundar a análise sobre o funcionamento do programa e como ele está afetando os seus beneficiários. Com isso, realizamos uma entrevista qualitativa com 27 representantes das famílias atendidas, realizada durante o mês de setembro de 2007, na Prefeitura Municipal de Campinas. O foco deste segundo bloco da pesquisa empírica recaiu sobre programa e como as famílias percebem alguns dos temas relacionados à dinâmica do PETI/Campinas. Na verdade, o que se analisou até agora diz respeito à vida destas famílias *antes* de entrar no programa. A partir daqui, iremos nos ater à análise *após* a entrada no PETI.

A chegada do Programa

Quando foi implementado o PETI, era tido como marca do governo municipal à época. A referência de dados sobre trabalho infanto-juvenil que subsidiou o processo de implementação foi a pesquisa realizada pelo NEPP, nos dois últimos meses de 2001, *"Trabalho Infantil em Campinas"*. A pesquisa, já referendada no terceiro capítulo, trouxe várias informações valiosas sobre o perfil das crianças e das famílias que trabalhavam no comércio informal, nas ruas da cidade.

Os motivos que levaram as crianças e os adolescentes a trabalharem, de acordo com a pesquisa quantitativa, e agora re-afirmada nas entrevistas, foi sumariamente de ordem financeira. Todos os responsáveis focaram suas razões na ausência de recursos materiais para o sustento da família, daí a entrada precoce de crianças e adolescentes no mercado de trabalho. Muitos apontaram o desemprego ou o sub-emprego, bem como o mínimo para a sobrevivência em termos de alimentação, como os co-responsáveis pelo uso da mão-de-obra infanto-juvenil. Nesse sentido, em sua grande maioria, os filhos acompanhavam os pais aos semáforos das ruas de Campinas, ora como vendedores ambulantes, ora como pedintes, o que lhes garantiam um ganho adicional a um orçamento tão enxuto[177].

Em meio à prática ilegal do uso da mão-de-obra infanto-juvenil, estas famílias foram abordadas por organizações governamentais e não-governamentais e, logo em seguida, chamadas a participar de um programa de erradicação do trabalho infanto-juvenil. Nesta abordagem nas ruas da cidade, foram preenchidos os cadastros pelas famílias, para participarem do PETI e, a partir de então, estas receberam uma visita da assistente social, que posteriormente solicitou a entrada das mesmas no programa.

Para a maior parte das mães entrevistadas, não houve muita demora no encaminhamento para a inserção no PETI. Porém, a burocracia foi grande devido à quantidade de documentos solicitados e à morosidade para a inclusão no programa.

> Fizeram uma abordagem na feira do Cambuí, daí a assistente social foi fazer uma visita, depois de um ano a gente entrou no programa[178].

[177] A maioria dos responsáveis entrevistados nesta segunda fase fazia parte de ocupações consideradas "bico", ou seja, vendedores ambulantes, faxinas esporádicas, catadores de material reciclável, etc.
[178] Entrevista com a Dona Aparecida Rosemeiro Escotão, em 11/09/2007, em Campinas/SP.

O problema maior deste tipo de abordagem é o alto índice de crianças e adolescentes que vêm de fora de Campinas, especialmente de municípios pertencentes à Região Metropolitana de Campinas, e não conseguem ser inseridos nem nas suas cidades de origem, nem tampouco em Campinas. Somente para se ter uma idéia disso o Programa Convivência e Cidadania, parceiro do PETI no atendimento às crianças e adolescentes trabalhadoras do comércio informal de Campinas, realizou entre 12/05/2003 e 31/07/2007, 2.206 abordagens, sendo 70,22% do sexo masculino e 29,78% do sexo feminino, na faixa etária entre 06 e 10 anos (27,20%) e 11 a 15 anos (57,25%), nas suas mais diversas atividades. Na sua grande maioria (66,27%), eles vêm sozinhos a procura de trabalho, quando muito, com as suas respectivas mães (17,36%0. O que mais chama a atenção é a quantidade de crianças e adolescentes oriundos de outras cidades pertencentes à RMC que chegam diariamente ao município originários. O total é de 20,08%, distribuídos nas três principais cidades da região: Hortolândia (44,47%), Monte-Mor (12,87%) e Sumaré (29,35%)[179].

Destas 2.206 abordagens realizadas, 271 crianças e adolescentes já foram encaminhadas ao PETI (114), ao Programa Convivência e Cidadania (110), às Organizações Governamentais (45) e às Organizações Não-Governamentais (02). Desde então, de acordo com o Programa Convivência e Cidadania, 509 crianças e adolescentes não mais retornaram às ruas de Campinas.

Nesse sentido, cumpre ressaltar, o caráter "acolhedor" do município de Campinas, haja vista a atração de uma quantidade significativa de crianças e adolescentes de outras cidades da região para o comércio informal. Considerada uma das cidades mais ricas e com elevado poder aquisitivo, devido à disseminação de seu pólo tecnológico e a robustez do seu parque industrial que garante empregos qualificados relativamente bem remunerados, Campinas se caracterizou nas últimas décadas por receber levas de migrantes e populações empobrecidas, que chegaram à cidade em busca de um emprego melhor ou, no caso em questão, de "bicos", como vendedores ambulantes, e até mesmo de esmolas, como o fazem os pedintes nos semáforos.

Para a Técnica do PETI/Campinas, Ana Vitória, é muito difícil saber, ao certo, o número de crianças e adolescentes trabalhando no comércio informal nas ruas da cidade, pois

[179] Relatório do Programa Convivência e Cidadania referente ao período 12/05/2003 e 31/07/2007.

existe uma enorme variação diária no número de abordagens realizadas. Quando o programa foi iniciado, em 2003, o número de atendimentos era irrisório face à demanda existente.

> Aqui em Campinas, eu acho que as metas ainda são poucas perto da demanda, a gente tem de maio de 2003, quando começou a abordagem lá no Convivência e Cidadania, até hoje, eu sei que foram feitas mais de 1.500 abordagens e até agora nós trabalhamos com 220 vagas mais 90 no Convivência, no total são 310 crianças e adolescentes sendo atendidas, então, eu ainda acho um número pequeno perto da realidade que a gente vive. Isso a gente está trabalhando com o trabalho infantil mais visível, que é o trabalho informal nas ruas, se for feita uma pesquisa maior na agricultura, no trabalho doméstico, acharemos várias outras formas de trabalho infantil[180].

Após a abordagem realizada, a família encontrada no trabalho informal nas ruas da cidade é chamada ao Conselho Tutelar ou recebe uma visita da técnica do programa ou da assistente social em sua residência, com o intuito de se verificar a real necessidade de se utilizar a mão-de-obra infanto-juvenil. Das famílias entrevistadas na pesquisa, 70% dos responsáveis admitiram ter sido fácil a inserção no programa, não encontrando nenhuma dificuldade maior. Nesse sentido, esta facilidade se apresenta como um dos pontos positivos do programa apontados pelos entrevistados.

> Foi fácil, me inscrevi e dois meses depois já estava recebendo[181].
>
> Foi fácil, depois de um mês da abordagem da feira, eu fui incluída[182].
>
> Foi fácil, porque eu nem sabia que existia. A Ana foi em casa, no outro mês já comecei a receber[183].

Contudo, existe entre estas famílias um fato recorrente nas suas falas, que nos faz refletir sobre as condições que as levam a uma situação de dependência do poder público. Somente para se ter uma idéia disso, 75% dos responsáveis entrevistados já participaram de algum programa social. Este número é bastante expressivo, na medida em que demonstra o alto grau de transferência das famílias de um programa para outro. Ou seja, a grande maioria das famílias já participou de algum outro tipo de programa social e, ao longo do tempo, não

[180] Entrevista com a Técnica do PETI, Ana Vitória, realizada em 23/11/2004, em Campinas/SP.
[181] Entrevista com Dona Márcia Regina da Silva, em 13/09/2007, em Campinas/SP.
[182] Entrevista com Dona Neide P. Justino, em 12/09/2007, em Campinas/SP.
[183] Entrevista com Dona Valquiria Silva Pereira, em 12/09/2007, em Campinas/SP.

conseguiu se emancipar e, por conta disso, ainda continua necessitando dos recursos oriundos de programas sociais de transferência de renda.

Nesse sentido, a questão é a seguinte: até que ponto estes programas sociais, tal como foram formulados e implementados, estão conseguindo retirar estas famílias da situação de pobreza e de dependência da assistência social? Na verdade, qual a validade de programas desta natureza, cujo enfoque recai muito mais sobre o aspecto compensatório do que no emancipatório? A técnica do PETI, Ana Vitória, questiona este tipo de atuação, ao se deparar com várias famílias que hoje encontram-se incluídas no PETI/Campinas, mas que já participaram de outros programas sociais, notadamente, o Programa de Geração de Renda Familiar Mínima (PGRFM)[184].

> (...) é claro que tem o lado positivo você fornecer uma bolsa para uma família que esteja precisando, porque é um direito da família, mas eu questiono às vezes, se você fornecer a bolsa, não pode gerar uma certa relação de dependência com a área de assistência social. Então, até que ponto você dá uma bolsa não pode prejudicar o desenvolvimento da autonomia dessa família. A gente vê que no PETI, a maioria das famílias já esteve em outros programas da assistência social, principalmente no Renda Mínima. Eu, como já trabalhei no Renda Mínima, fico meio atenta a isso. Então, a gente começa a se questionar: será que é um programa que realmente dá autonomia? Será que ele é emancipatório? Na verdade, o ideal seria que as pessoas saíssem do Programa, e que os filhos mais novos não viessem mais a ficar no trabalho infantil, que a situação da família tivesse melhor, mas, infelizmente, não é o que a gente vê. É complicado esta situação de termos programas mais compensatórios do que emancipatórios, de ficar dando a bolsa e a família achar que não tem capacidade para sair deste ciclo de dependência. Têm famílias no PETI que já me perguntam: - depois você vai me arrumar o quê? – que outros programas existem por aí? Parece que toda alternativa à sobrevivência e ao sustento acaba ficando voltada para esses programas. Isso é ruim[185]!

De fato, a bolsa do PETI/Campinas, com valor de R$ 180,00, é determinante na somatória da renda destas famílias. À época, o montante correspondia ao salário-mínimo vigente que, na opinião dos formuladores do programa, era o mínimo que podia ser oferecido às famílias capaz de retirar as crianças e adolescentes do comércio informal, pois os mesmos, por exemplo, chegavam a ganhar R$ 40,00 em dois dias vendendo bala no semáforo. Desta forma, o governo municipal idealizou o valor do salário-mínimo com o intuito de garantir uma

[184] De acordo com os pais e/ou mães entrevistados, 60% deles já participaram do PGRFM, 18% do Bolsa-Escola, 7% do Auxílio-Gás e 25% nunca participaram de qualquer programa social.
[185] Entrevista com a Técnica do PETI, Ana Vitória, realizada em 23/11/2004, em Campinas/SP.

renda bem superior à oferecida pelo governo federal, que correspondia a R$ 40,00 para a área urbana e R$ 25,00 para a área rural.

Um diferencial bastante significativo a respeito da condução do PETI pela administração pública de Campinas é que o programa passou a focar a <u>família,</u> e não mais a criança e/ou adolescente individualmente, abordagem esta, então, estabelecida pelo governo federal. Com efeito, o critério de seleção da família era dispor de uma renda *per capita* de até meio salário-mínimo, considerando todos os membros da família e todas as fontes de renda, inclusive as provenientes do trabalho informal. De acordo com a Coordenadora do PETI à época, Antônia Miranda, o valor instituído, bem como a forma de repasse trouxe à Campinas um diferencial em relação à implementação de política pública.

> A coisa bastante positiva foi a contrapartida do gestor, porque nós no município extrapolamos financeiramente o que era fornecido à criança, que para nós tinha que ser fornecido à família, para que esta criança não ficasse estigmatizada. Naquela época, o salário-mínimo era de R$ 180,00, então cada família receberia R$ 180,00[186].

Atualmente, o salário-mínimo em nível nacional é de R$ 380,00. Todavia, os respectivos aumentos não foram corrigidos desde a implantação do programa e, por isso, a bolsa do PETI/Campinas encontra-se muito defasada, mas ainda com o valor bem maior do que é encontrado no resto do país. De acordo com os entrevistados, o dinheiro auferido com a Bolsa é de fundamental importância para o pagamento das despesas do orçamento doméstico.

Das famílias entrevistadas, metade recebe uma renda entre R$ 300,00 e R$ 400,00, já considerado o valor da bolsa. Somente quatro entrevistados (15%) auferem renda entre R$ 400,00 e R$ 500,00 e dois (7%) possuem renda familiar acima de R$ 700,00. Do total de entrevistados, 15% tem a bolsa PETI como única fonte de renda, ao passo que os outros 15% situam-se na faixa de rendimento equivalente a cerca de R$ 200,00.

Os entrevistados, quando questionados sobre como utilizam os recursos fornecidos pelo Programa, quase a totalidade respondeu que a alimentação ocupa a maior parcela orçamento doméstico, conforme já havíamos analisado na pesquisa quantitativa, assinalada no item anterior. Em seguida, figuraram os gastos com material escolar e vestuário para as crianças e adolescentes. Os gastos tidos como despesas comuns – água, luz, gás e transporte – aparece com menos grau de importância haja vista a utilização de outros meios não lícitos por parte da

maioria das famílias que vivem em regiões de invasão e favelização[187]. Nesse sentido, é comum o aluguel não ser contabilizado como despesa, porque as casas normalmente estão localizadas em regiões invadidas e, muitas vezes, emprestadas por parentes próximos. Por último, existem os gastos relacionados ao que se pode chamar de necessidades simbólicas, ou seja, desejos de consumo destas famílias que não conseguiram até então comprar um televisor, um DVD, enfim, para utilizar uma expressão popular a realização de um "sonho de consumo" por meio dos recursos da bolsa. Assim, existe um uso do recurso que está à margem do que os idealizadores do programa previram, que condiz com a realização social da família.

A jornada ampliada

Um dos grandes problemas decorrentes da implementação do programa PETI em Campinas tem a ver com a Jornada Ampliada. Como vimos, o governo federal libera um determinado recurso, no valor de R$ 20,00 por criança e adolescente, para a Secretaria de Assistência Social. O governo municipal, por sua vez, complementa este valor com mais R$ 20,00, totalizando R$ 40,00 de repasse para as organizações governamentais e não-governamentais que atendem crianças e adolescentes pertencentes ao programa. Este recurso é direcionado às atividades sócio-educativas desenvolvidas pela rede executora. Em Campinas, estas ações possuem maior ênfase no Núcleo Específico, que inclui atividades artísticas, práticas desportivas, atividades de apoio ao processo de aprendizagem e ações de educação para a saúde.

O problema maior encontrado no início do programa foi o próprio entendimento sobre como seria desenvolvido o trabalho com as crianças e adolescentes, conforme relata a técnica do programa, Ana Vitória.

> O programa, quando começou, teve dificuldade com relação à rede executora, pois a gente não possuía uma rede executora específica para trabalhar esta questão. Uma situação que a gente batalhou muito foi que as pessoas envolvidas entendessem o conceito de Jornada Ampliada, não era uma coisa que estava pronta na cabeça de todo mundo, este conceito foi sendo construído. E, principalmente, que essa Jornada Ampliada não fosse repetição da escola, não é reforço escolar e nem lição de casa. A criança já teve o período dela na escola e ali era para ela estar fazendo outras coisas [188].

[186] Entrevista com a Ex-Coordenadora do PETI, Ântonia Miranda, realizada em 14/03/2005, em Campinas/SP.
[187] A forma mais comum de utilização são os denominados "gatos", que co-existem com certa normalidade nas regiões periféricas das grandes cidades.
[188] Entrevista com a Técnica do PETI, Ana Vitória, realizada em 23/11/2004, em Campinas/SP.

Desta forma, no início da implantação da jornada ampliada, a contribuição da Comissão de Erradicação do Trabalho Infantil (COMETI) foi decisiva para que todas as pessoas e entidades envolvidas no combate ao trabalho infanto-juvenil conseguissem entender o objetivo do programa, bem como a natureza do trabalho a ser desenvolvido na jornada ampliada. Para tanto, no início foram realizadas várias reuniões com os técnicos, assistentes sociais e gestores da rede executora no sentido de conscientizá-los a respeito da importância do programa. Até hoje, podemos observar o papel jogado pelo Cometi nestas discussões como um momento crucial de discussão e reflexão sobre tudo o que sucede em relação ao programa, caracterizando-se portanto como uma forma de monitoramento bastante eficaz.

O órgão gestor possui, nesse sentido, a tarefa de monitorar o trabalho da rede e responde à Cometi sobre todos os fatos ocorridos no âmbito do PETI/Campinas. No início do programa, existiam 12 ONG's que integravam a rede executora. Atualmente, são 24 ONG's e 13 OG's, um número bastante considerável no atendimento a 343 crianças e adolescentes. Com isso, além de realizar o trabalho da jornada ampliada, a rede executora é incumbida de monitorar a frequência e o desenvolvimento escolar, tanto na jornada ampliada quanto no ensino regular[189].

Entre maio e agosto de 2003, de acordo com a pesquisa qualitativa realizada pelo órgão gestor junto às entidades que conformam a Rede Executora, com o objetivo de identificar as alterações ocorridas em relação à Jornada Ampliada desde a implantação do programa mostrou dificuldades encontradas pelas ONG's para o bom funcionamento do programa. Em primeiro lugar percebeu-se uma confusão no preenchimento da Cadastro Único, por ser muito complexo e difícil a localização das famílias. Em segundo lugar, a implementação de projeto de geração de renda e a inserção de famílias em projetos de profissionalização e de geração de

---

[189] Dentro deste contexto, o controle social é feito pelo órgão gestor através de: relatórios bimestrais que são enviados pela rede executora informando a freqüência das crianças e dos adolescentes atendidos na jornada ampliada, sua participação e adesão nas atividades, sua socialização com as demais crianças atendidas, a participação da família no projeto da entidade, dinâmica familiar, a continuidade no trabalho informal; reuniões para discussão de casos; visitas para famílias que demandam um atendimento mais estreito; reuniões para monitorar o atendimento e definir estratégias de ação com a rede; visitas à rede executora; relatórios periódicos para gestor estadual e relatórios mensais para Comissão Municipal de Erradicação do Trabalho Infantil de Campinas (Projeto de Erradicação do Trabalho Infantil, apresentado em 2004 – P.M.C).

renda. E em terceiro lugar, a ausência de um trabalho em rede e o atraso na verba e transferência de recursos da esfera federal para a municipal.

No tocante às crianças e aos adolescentes, as dificuldades referem-se ao seu estado emocional, físico e problemas de dependência química. Algumas famílias apresentaram, no início da implementação do programa, resistência em aceitar as mudanças com relação ao não uso de mão-de-obra infantil e participar das atividades oferecidas pelas entidades.

Ao longo do processo de implementação do PETI/Campinas, contudo, as dificuldades para a operacionalização do programa, foram sendo superadas, a partir da maior abertura dos canais de comunicação com o órgão gestor e do amadurecimento do processo de conscretização das famílias que começaram a entender a verdadeira finalidade do programa – abolir o uso exploratório da mão-de-obra infanto-juvenil[190]. Porém, as ações desenvolvidas junto às famílias, ao não possuírem caráter emancipatório, foram ficando cada vez mais inócuas, visto que não contemplam instrumentos mais eficazes para estimular a reflexão sobre os malefícios do trabalho infantil, tampouco o fortalecimento do vínculo familiar, o que atenderia os preceitos da Resolução 006/01 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente no que se refere ao trabalho com o grupo familiar e, principalmente, à implantação de programas de geração de renda[191].

Diante este contexto, se observa alguns êxitos em relação a atuação da rede executora: o apoio da coordenadoria do PETI/SMAS, o funcionamento do fluxo de informações, a parceira com vários projetos sociais e o trabalho multisetorial realizado pelo gestor (Relatório de Visitas às Entidades, realizado entre maio e agosto de 2003, P.M.C).

A maioria das unidades da Rede Executora (ONG's e OG's), portanto, passaram por mudanças significativas no que diz respeito ao atendimento e à disponibilidade de serviços sociais oferecidos às famílias participantes do programa. Segundo a técnica do programa, desde a sua implantação, houve um avanço principalmente na questão da ampliação na rede de atendimento da Jornada Ampliada.

[190] As Organizações Governamentais (OG's), por sua vez, não encontraram dificuldadesna condução do programa, sendo que apenas uma delas mencionou a defasagem do nível de educação dos adolescentes. Essa mesma OG encontra dificuldades quanto aos aspectos físicos, pois faltam salas adequadas para o desenvolvimento de atividades com as crianças e/ou adolescentes e para atendimento às famílias.

[191] A Resolução 006 foi aprovada em 2001 e está explicada detalhamente no terceiro capítulo.

> O programa foi implantado em Campinas sem nenhum núcleo específico de atendimento para essas crianças e famílias. Então, eu acho que o sucesso pode ter sido a montagem da rede executora e se deve a um trabalho que já vinha sendo realizado antes do programa ser implantado. A gente vê que os técnicos do programas sociais tiveram várias capacitações sobre família, violência doméstica. Ou seja, não é somente porque o PETI passou a existir e, sim, porque já existia um trabalho anterior e todo uma política de atenção à criança e ao adolescente. Logicamente, que tudo isso foi melhorado com a implementação do PETI e da Jornada Ampliada[192].

Após entendermos como se deu a implementação de um dos principais pilares do PETI/Campinas – a Jornada Ampliada – resta-nos examinar como vem ocorrendo a sua efetivação, de modo que se passa verificar até que ponto a jornada ampliada está conseguindo influenciar a vida destas crianças e/ou adolescentes, bem como a sua educação e a convivência familiar. A jornada ampliada, portanto, se presta com um balizador para entendermos como o PETI está atingindo as famílias e, a um só tempo, o olhar da família sobre o programa[193].

Todos os responsáveis entrevistados disseram ter no mínimo um(a) filho(a) participando das atividades fornecidas pela Jornada Ampliada, mesmo porque se trata de uma prerrogativa do programa. A seguir, nos debruçaremos sobre algumas falas que traduzem a percepção dos pais acerca da jornada ampliada e das atividades desenvolvidas nas instituições.

> Eu acho importante meu filho frequentar o núcleo, porque lá ele joga bola, brinca com os coleguinhas, não fica na rua[194].

> Meu filho frequenta o Quero-Quero. Ele gosta de sapateado, faz capoeira, dança de rua. Eu gosto porque é muito bom e ajuda a mãe a educar[195].

> Eu não tenho com quem deixar meus filhos. No CEPROM (Núcleo) ele faz de tudo, aula de capoeira, teatro, natação, *hip hop*, leitura[196].

> Meu filho gosta muito do Núcleo. Não perde um dia. Lá tem bordado, futebol. Antes de entrar no programa, ele guardava carro no final de semana, dava dó, acordava cedo e dormia tarde...Agora não precisa mais, o dinheiro da bolsa é maior do que ele ganhava guardando carro[197].

---

[192] Entrevista com a Técnica do PETI, Ana Vitória, realizada em 23/11/2004, em Campinas/SP.
[193] O trabalho realizado pelo PETI, em nível nacional, é direcionado ao grupo familiar. Neste sentido, as ações do programa deverão sempre buscar fortalecer os laços familiares e comunitários.
[194] Entrevista com Dona Lucia Aparecida de Barro, realizada em 11/09/2007, em Campinas/SP.
[195] Entrevista com Dona Eliene Pereira Braga, realizada em 12/09/2007, em Campinas/SP.
[196] Entrevista com Dona Valquiria Silva Pereira, realizada em 12/09/2007, em Campinas/SP.
[197] Entrevista com Dona Marinete M. Vicente, realizada em 12/09/2007, em Campinas/SP.

Praticamente todos os responsáveis apontaram como positivo a participação de seus filhos nas atividades realizadas na jornada ampliada, pois foi visível a melhora nos estudos, o que tem favorecido o acesso e a permanência da criança e/ou adolescente na escola[198].

Uma das propostas prioritárias do PETI é a "educação para cidadania", enquanto eixo central do programa. Sob esta perspectiva, as escolas deverão: elaborar e executar uma proposta pedagógica que contemple as peculiaridades das crianças e adolescentes do programa; assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidos; prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento; articular-se com a família e com a comunidade, provendo a integração sociedade-escola e informar os pais sobre a frequência e os rendimentos dos alunos. A escola, com isso, deverá criar mecanismos que possibilitem avaliar o desenvolvimento das crianças e adolescentes, especialmente no que concerne à sua capacidade de ler, escrever e interpretar, antes, durante e depois do ingresso no PETI (Caderno de Capacitação do PETI, 2000).

Propugna-se, assim, por uma maior integração entre a escola e o PETI propriamente dito, para que possam juntos atrair o aluno para a sala de aula e, mais do que isso, possibilitá-lo uma aprendizagem sólida. Todavia, o que se observa na maior parte do país é uma articulação frouxa e ineficiente entre a política de assistência social e a política de educação, tanto nas atividades desenvolvidas na esfera da jornada ampliada quanto na educação propiciada aos responsáveis pelas crianças e adolescentes atendidos pelo PETI.

Somente para se ter uma idéia do descasamento entre as propostas e os resultados do programa, o Relatório da Análise Situacional do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, de 2004, apontou um alto índice de repetência escolar, o que sugere que a qualidade das atividades desenvolvidas na jornada ampliada não condizem com uma política pedagógica à altura das expectativas dessa política pública. Ou seja, ao que parece, as ações implementadas pelos municípios valorizam mais as brincadeiras e o lazer do que as ações combinadas com uma proposta educacional consistente. Outras explicações podem ainda ser aventadas, tais como a flagrante desarticulação dos mecanismos envolvidos no processo de aprendizagem das crianças e adolescentes e a pouca preocupação das autoridades locais com a questão.

[198] De todos os responsáveis entrevistados, somente um afirmou não gostar que o filho participe das atividades do Núcleo onde tem lugar a jornada ampliada, sob o pretexto de que ocorre muitas brigas, além de ser muito longe a distância entre a sua casa e o Núcleo.

Em Campinas, o quadro não é muito diferente do resto do país. Existe um acompanhamento realizado pela assistência social, de inclusão e monitoramento da criança na escola e na jornada ampliada. Pode-se dizer que há no município uma Rede de Proteção Social mínima, que procura atender a criança e sua respectiva família nas áreas de saúde e educação. Todavia, o trabalho desenvolvido pelas ONG's e OG's não se atem a um acompanhamento escolar, conforme assinala a técnica do programa PETI.

> Na jornada ampliada têm muitas atividades esportivas, passeios, têm crianças que nunca tiveram oportunidade de irem ao Hopi Hari, por exemplo. Às vezes as entidades ganham convites e as crianças adoram! Gostam de ir ao SESC nadar. Se eles não tivessem nas entidades, não iriam poder fazer isso. Tem muito lugar que tem dança, tem atividade de circo, pintura, música, coral, que eles não teriam acesso. Porém, não é específico da jornada ampliada ajudar nas atividades pedagógicas[199].

Malgrado, na prática, as atividades propriamente pedagógicas serem preteridas no rol de ações desenvolvidas durante a jornada ampliada, os responsáveis entrevistados apontaram mudanças substantivas no comportamento das crianças e adolescentes com relação à sua vida escolar. A grande maioria dos pais e/ou mães concorda que os filhos melhoraram o desempenho escolar e a disciplina em sala de aula. Assim, somente o fato da jornada ampliada provocar a retirada de seus filhos da rua, por si só, já significa um grande avanço tanto na escola quanto na convivência familiar. A ausência do reforço escolar em algumas entidades é compensada pela presença da criança nas atividades de lazer e esporte. Com isso, a criança e o adolescente são levados, ainda que indiretamente, a um ambiente mais tranquilo e favorável à aprendizagem.

> Mudou bastante o seu comportamento. Chega do Núcleo, fica em casa, não fica mais na rua. Ficou mais calmo. Melhorou 100% na escola, ele não sabia nada da escola, agora melhorou muito[200]!

> Melhorou bastante, porque antes eles ficavam muito na rua. Melhorou bastante na escola, o Guilherme antes não gostava da escola. Agora ele é o melhor aluno. O programa incentivou bastante mesmo[201]!

[199] Entrevista com a Técnica do PETI, Ana Vitória, realizada em 23/11/2004, em Campinas/SP.
[200] Entrevista com Dona Claudia Aparecida Cesareo, realizada em 11/09/2007, em Campinas/SP.
[201] Entrevista com Dona Márcia Regina da Silva, realizada em 13/09/2007, em Campinas/SP.

Ao abarcar a família como um todo, o PETI/Campinas tem como um de seus objetivos precípuos o trabalho de orientação familiar, o qual é realizado em conjunto com outras instituições que já convivem no cotidiano e prestam apoio às famílias em situação de risco – a vizinhança, a igreja, as associações de bairro, por exemplo. Como já discutido em outra parte do presente trabalho, a família é tida como um dos principais eixos do Sistema de Proteção Social. Para tanto, faz-se necessário o acompanhamento de perto da situação das famílias incluídas no programas do programa. Quando as entidades propiciam tal forma de abordagem, esta é feita por meio de reuniões mensais ou quinzenais, nas OG's e ONG's que atendem as crianças e adolescentes. Para os pais e/ou mães entrevistados, estes encontros representam uma forma valiosa de obter informações que auxiliam a transformação da dinâmica intra-familiar e permitem uma maior aproximação entre os responsáveis e os seus filhos.

> Meus filhos estão bem mais calmos, principalmente no lado emocional. Também todo dia 28 de cada mês a gente vai à reunião da entidade, onde são discutidos educação da família, frequência escolar, apoio moral, sexualidade, religião, o "Grito dos Excluídos". É bom para os filhos, ou se for para o bem dos meus filhos, eu vou[202].

> A convivência melhorou bastante, os irmãos estão mais unidos. O Núcleo faz reunião toda quarta-feira, ensina a gente a ter paciência com os filhos. É uma troca! O que eu aprendi, eu tô ensinando[203].

A educação, portanto, é uma dos pilares do PETI/Campinas, tanto no sentido pedagógico quanto no que tange à convivência familiar. Com isso, afora a preocupação com a questão da cidadania, o programa pretende incentivar as crianças e/ou adolescentes a participar de forma mais ativa e produtiva na escola, ao criar condições para que estes desenvolvam seu nível de escolaridade com o intuito de garantir uma possível melhor inserção futura no mercado de trabalho. Ao ter como contrapartida a entrada e a permanência da criança na escola, o propósito do programa consiste de forma ampla, em priorizar a educação e conscientizar os pais a respeito da importância dos estudos dos filhos.

Em meio a esta discussão, pergunto-me qual o valor da educação dos filhos para os pais. Especialmente no que se refere à representação que eles fazem em termos de aprendizagem e da oportunidade de acesso a uma melhor qualidade de vida. No universo dos entrevistados, a educação, de maneira geral, aparece de forma muito positiva, visto que o acesso à educação

[202] Entrevista com Dona Valquiria da Silva Pereira, realizada em 12/09/2007, em Campinas/SP.

constitui uma via para conquistar um trabalho com maior nível de remuneração e menos "pesado" (braçal). Seja como for, o programa vem conseguindo atingir seu objetivo, ao proporcionar a retirada da criança e do adolescente do trabalho infanto-juvenil e garantir a permanência na escola. A maior parte das famílias entrevistadas considerou positivo o fato de que seus filhos deixaram de trabalhar para se dedicar ativamente às atividades da jornada ampliada. Os responsáveis admitiram que os filhos passaram a ter uma oportunidade que eles jamais tiveram e, por isso, concordam ser de suma importância os estudos, conforme afirma uma mãe entrevistada: *"Eu acho muito importante eles estudarem, porque quanto mais estudarem, mais oportunidades vão ter na vida, coisa que eu nunca tive*[204].

Estudar é importante, porém não garante um emprego de qualidade. Atualmente, com o mercado de trabalho cada vez mais estreito e competitivo, o nível de escolaridade pode contribuir para melhorar as condições de inserção ocupacional, mas não é fator determinante para a conquista de um posto de trabalho, mesmo porque existem outras variáveis que interferem na dinâmica da oferta e procura de mão-de-obra, como ressalta Fonseca (2001):

> (...) O nível educacional funcionaria como um credenciamento para uma vaga no mercado de trabalho se os critérios de seleção estivessem fundados exclusivamente no mérito. Entretanto, as diferentes visões apontam para a percepção de relações de trabalho imersas num universo regido por relações pessoais e atravessado por diferenciações implementadas na desestabilização de critérios igualitários. Entre elas se destacam a idade e, sobretudo, a cor (Fonseca, 2001:201).

Assim, o deixar de estudar na vida dos entrevistados soou como algo extremamente negativo. Seja qual tenha sido o motivo (casamento, nascimento dos filhos), os pais não conseguiram terminar seus estudos e passaram a depositar as suas expectativas nos filhos, até como forma de ascensão social e de possibilidade de rompimento do círculo vicioso de pobreza estabelecido de geração para geração.

> É importante para eles estudar, o que eu não estudei, eles têm que estudar! Eu me arrependo totalmente de não ter estudado[205]!
>
> É muito importante eles estudarem porque o que eu passo agora, não quero que eles passem no futuro[206].

---

[203] Entrevista com Dona Maria Helena da Silva, realizada em 12/09/2007, em Campinas/SP.
[204] Entrevista com Dona Maria Ângela Lopes, realizada em 13/09/2007, em Campinas/SP.
[205] Entrevista com Sr. Agripino Joaquim de Brito, realizada em 12/09/2007, em Campinas/SP.

Dentro desta perspectiva, indago-me também sobre qual seria a representação do trabalho infanto-juvenil para estas famílias. Ao relacionar o estudo com o trabalho da criança e do adolescente, praticamente todo os entrevistados admitiram ser muito mais importante a educação, apesar de ressentirem da falta do dinheiro recebido com o trabalho dos filhos. O trabalho na vida destes pais chegou de forma muito prematura, pois mal terminaram a fase da infância já tiveram que começar a trabalhar, entre os 11 e 15 anos de idade. Entre as diversas atividades profissionais destacam-se as ocupações mais precárias, como babá, o trabalho na roça e o serviço doméstico.

Com isso, a experiência precoce no mundo do trabalho, após a entrada de seus filho no PETI/Campinas, assumiu outro significado para os pais, na medida em que era aceito como uma condição e não permitido aos filhos, pois fica patente nos seus depoimentos a convicção de que a educação é a atividade mais importante. Os pais e mães se conscientizaram de que existem outras formas de geração de renda, que prescindem do uso do trabalho dos filhos, conforme relatam alguns depoimentos.

> Não, agora meu filho não pode trabalhar, só estudar[207].

> Antes de entrar no programa, eles iam comigo porque não tinha com quem deixar. Agora não, é hora de brincar, estudar, dividir todo o tempo entre escola, estudo e núcleo[208].

No que se refere-se idade mínima de início ao trabalho, as opiniões divergem, ficando entre 14, 15, 16 e 18 anos. A média ficou entre 16 e 18 anos, conforme estabelece a Emenda Constitucional n° 20. Mesmo com a valorização cultural do trabalho sendo uma constante na maneira de enxergar o trabalho infanto-juvenil, os pais e/ou mães afirmam a preferência somente pelos estudos das crianças e/ou adolescentes. Este fato também pode ser atribuído às reuniões nas ONG's e OG'S, que preconizam a importância dos filhos na escola sobre a renda oriunda do uso exploratório da mão-de-obra infantil.

> Eu acho que é bom trabalhar, mas isso quando eles tiverem 18 anos. Agora tem só estudar[209]

---

[206] Entrevista com Dona Maria de Fátima de Oliveira, realizada em 12/09/2007, em Campinas/SP.
[207] Entrevista com Dona Marcia Regina da Silva, realizada em 13/09/2007, em Campinas/SP.
[208] Entrevista com Dona Valquiria Silva Pereira, realizada em 12/09/2007, em Campinas/SP.
[209] Entrevista com Doma Ana Maria Aleluia da Silvam realizada em 11/09/2007, em Campinas/SP.

No momento não, só vai trabalhar depois dos 16 anos de idade[210].

Os programas de geração de renda: dependência versus autonomia

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil é implementado no Brasil em um momento no qual o país, além de estar discutindo a municipalização das ações sociais, também testemunhou o aumento pronunciado da taxa de desemprego, o que só fez engrossar a já significativa parcela da população que se encontrava na situação de vulnerabilidade social. Com efeito, no início da década de noventa assiste-se a uma transitividade sem precedentes entre o trabalho instável e o desemprego, movimento que levou os trabalhadores a se sentirem ainda mais desprotegidos, pois se viram rapidamente na condição de desempregados ou ocupando postos de trabalho precários.

Em face disso, os grupos familiares passaram a adotar medidas emergenciais com o fito de recuperar minimamente a renda perdida. Uma destas medidas foi a entrada precoce dos filhos no mercado de trabalho informal. Assim, no começo dos anos 90 presencia-se uma quantidade expressiva de crianças e adolescentes envolvidas em diversas atividades profissionais. Como vimos em outros capítulos do presente trabalho, nesse momento passa a ter lugar no Brasil uma série de intervenções internacionais voltadas ao combate do trabalho infanto-juvenil. Consequentemente, as organizações governamentais e, mais tarde, as organizações não-governamentais, são chamadas para atuar em prol da defesa dos direitos da criança e do adolescente.

O PETI é implantado no país, dentro deste contexto, com o objetivo principal de retirar crianças e adolescentes com idade entre 7 e 15 anos das atividades laborais consideradas perigosas, insalubres e degradantes. Seguindo as determinações da maioria dos programas sociais aprovados após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o PETI tem ainda por objetivo fortalecer os laços familiares com o indicativo de criar espaços de socialização e construção de identidades, de forma a permitir ao grupo familiar se perceber como ente participativo e sujeito do direito de bens e serviços produzidos pelo programa[211].

[210] Entrevista com Sr. Agripino Joaquim de Brito, realizada em 12/09/2007, em Campinas/SP.

[211] Cartilha do PETI – MDS/2004.

Nesse sentido, o Programa deve intervir junto às famílias propiciando ações de promoção e inclusão social que contribuam para o seu processo emancipatório. De acordo com a pesquisa junto às entidades governamentais e não-governamentais, realizada pela Prefeitura Municipal de Campinas, em 2004, estas devem oferecer atividades sócio-educativas às famílias incluídas no PETI/Campinas, que dizem respeito às seguintes frentes de ação: artesanato, oficina de arte e criatividade e cursos de pintura em tecidos (29%); palestras, orientação e reuniões com os pais (43%) e atendimentos domiciliares; acompanhamento, orientação e encaminhamentos (14%) e as demais entidades (14%) afirmaram que não prestavam qualquer serviço às famílias.

Uma parcela significativa das entidades consideravam o artesanato como a ação sócio-educativa mais comum. No entanto, sabe-se que os serviços destinados às famílias devem envolver lazer, ampliação do universo cultural, serviços de apoio psicossocial, qualificação e re-qualificação profissional e geração de renda e emprego. Em Campinas, de acordo com a pesquisa supracitada, somente sete entidades do total de 16, possuíam projeto de geração de renda. Contudo, as entidades que responderam ter projetos de geração de renda, em sua grande maioria ofereciam apenas cursos de artesanato, culinária e costura. As entidades que não possuíam cursos profissionalizantes, por sua vez, se ocupavam do encaminhamento das famílias para outros programas sociais oferecidos pelo poder público (Miranda, 2004:45).

Este cenário deixa transparecer de forma clara, a dificuldade das entidades – tanto as ONG's quanto as OG's – para implementar programas de geração de renda e emprego e de qualificação profissional capazes de promover a emancipação das famílias. Considerando que as mesmas possuem como um dos critérios de seleção para a entrada no PETI/Campinas uma renda per capita de até meio salário-mínimo, torna-se essencial a existência de tais programas para permitir a inclusão social das famílias.

Trata-se, portanto, de um dos pontos cruciais do programa. Ao não garantir minimamente a qualificação profissional e o acesso às ações de geração de emprego e renda, o PETI/Campinas não cumpre uma de suas principais prerrogativas: a emancipação das famílias. Não por acaso, os três pilares básicos de sustentação da proposta do programa são a bolsa, a jornada ampliada e o trabalho com a família. Se porventura, este último não está sendo implementado de forma adequada, significa que os outros dois pilares ficarão comprometidos. A rigor, o programa atende a família tanto na questão da renda, ao prover uma bolsa de

complementação dos rendimentos, quanto no que se refere à inserção e permanência da criança e/ou adolescente na escola, por meio de atividades desenvolvidas na jornada ampliada. Porém, ao restringir os programas de qualificação profissional e de geração de emprego e renda não se cria as condições para dotar as famílias de autonomia após o desligamento do programa, haja vista o fato de que são reduzidas as chances de inserção no mercado de trabalho em ocupações especializadas e com níveis maiores de remuneração.

Sob este aspecto, a realidade em Campinas, todavia, não é muito diferente do que acontece no restante do país. Para se ter uma idéia, de acordo com o Relatório da Análise Situacional do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, realizado em 2004, 73% dos municípios analisados informaram ter dificuldades para conseguir a adesão dos pais em programas de geração de emprego e renda, principalmente em virtude da limitação dos programas e dos projetos voltados para esta área (36%) e, por outro lado, da resistência das famílias por receio de perder a bolsa (38%).

A bolsa fornecida pela maior parte dos programas sociais disseminados pelo Brasil é importante para as famílias obterem as condições mínimas de subsistência. Contudo, ela não pode se transformar em moeda-de-troca e, muito menos, produzir uma certa relação de dependência entre a família e a assistência social. A questão é até que ponto a bolsa não prejudica o desenvolvimento destas famílias? Por exemplo, a maioria das famílias incluídas no PETI/Campinas são remanescentes de outros programas sociais disseminados no município, principalmente do PGRFM, como vimos. Então, qual o limite entre a dependência e a autonomia que estes programas oferecem ao seu público-alvo? Como fica a questão do caráter emancipatório destes programas? Na verdade, eles estão somente cumprindo o seu viés compensatório? Estas são indagações importantes para se entender o próprio limite do programa em relação ao que seria uma de suas maiores inovações: propiciar às famílias autonomia em relação à política de assistência social.

> (...) eu já fiquei sabendo de algumas famílias que passaram o recado de forma indireta, que os pais iam levar as crianças para a rua para poderem entrar no PETI. A gente vive um grau de miséria tão grande que as pessoas são capazes de fazer esse tipo de coisa. Assim, como têm programas, por exemplo, de combate à desnutrição, que eu já fiquei sabendo de casos de mãe, que um dia antes de pesar o filho, deixa o filho em jejum, para que não fosse cortado o leite[212].

[212] Entrevista com a Técnica do PETI, Ana Vitória, realizada em 23/11/2004, em Campinas/SP.

De outra parte, no tocante à questão do repasse dos recursos voltados para a implantação de programas de geração de renda e emprego, de acordo com o mesmo Relatório, em 2002, foram disponibilizadas para todas as unidades federativas, um montante destinado às famílias do PETI para este fim, o que pressupõe que todos os estados deveriam ao menos oferecer programas desta natureza. Mas, não é o que as evidências demonstram. Quando ocorrem, estes são realizados de forma incipiente e equivocada, pois, via de regra, são oferecidos cursos que não condizem com a realidade do mercado de trabalho local – corte, costura, artesanato. Com isso, as famílias raramente conseguem um emprego e continuam dependentes do Sistema de Proteção Social, mesmo após a saída do PETI.

Ao estimular a inserção e a permanência da criança e/ou adolescente na escola, os pais também passam a ser objeto de uma política educacional cujo raio de ação abrange as famílias do PETI como um todo. Porém, da mesma forma que acontece na jornada ampliada, a pouca articulação entre a política de assistência social e a política de educação não permite que isso ganhe concretude. Enquanto não forem desencadeadas estratégias no âmbito do PETI, que fortaleçam os eixos que estruturam a família, é provável que o assistencialismo continue a predominar sobre as ações que possibilitem a emancipação destas famílias.

Em Campinas, a tentativa de implementação de um projeto piloto realizado juntamente com as mães atendidas pelas OG's da Rede Executora, em 2002, é um caso exemplar de tentativas fracassadas. Inicialmente, a idéia era formar um grupo associativo que, mais tarde, se converteria em uma cooperativa de prestação de serviços de limpeza. Para tanto, realizaram-se várias reuniões com o intuito de sistematizar as condições mínimas para a implantação do projeto. As dificuldades encontradas, de início, tinham a ver com a arrecadação dos recursos necessários para alavancar o trabalho e, principalmente, como tornar as mães mais autônomas em relação à própria dinâmica do projeto, ou seja, conseguir que estas fossem mais independentes nas suas decisões.

No começo, o projeto contava com a participação de aproximadamente 30 mães. Com o passar do tempo e a falta de expectativa de que o programa fosse deslanchado, houve um certo cansaço e descomprometimento dos participantes e, de modo após quase um ano de encontros que não resultaram em ações afirmativas, o grupo foi se desfazendo de tal modo que, em 2003,

reunia apenas oito mães participantes. Foi nesse momento que iniciei a outra parte da pesquisa de campo, com um trabalho desenvolvido junto à Secretaria da Assistência Social, mais especificamente com a técnica do programa PETI/Campinas.

Após a tentativa fracassada de criação do grupo associativo de prestação de serviço de limpeza, a idéia era obter recursos para a montagem de uma barraquinha de cachorro-quente. Ao participar do encontro pela primeira vez, pude perceber que eram mães pertencentes a famílias muito carentes, com baixo nível de escolaridade, desempregadas ou trabalhadoras do mercado informal (faziam "bico"). A impressão inicial com relação ao grupo era de que não havia integração entre as mães, muito menos amizade, o que seria algo positivo para um grupo de pessoas que pretendia se associar. Por estarem iniciando um projeto de implementação de uma cooperativa, ainda não sabiam como encaminhar o processo de abertura, nem da documentação, nem dos procedimentos realizados para a criação da mesma.

A primeira ação mais significativa na qual pude participar diretamente foi a tentativa de financiamento com recursos de um programa da própria prefeitura – o Pró-Renda – e o pedido de licença de um ponto para a montagem da barraquinha de cachorro-quente, concedido pela SETEC[213]. Devido ao alto grau de burocracia existente dentro do próprio poder público, sabia-se que as duas metas seriam difíceis de ser alcançadas. Em todos os momentos que participei das negociações em torno da criação da cooperativa, não houve um momento sequer em que o órgão gestor se predispôs a facilitar a liberação da verba e dos documentos ao projeto

O modo como as mães encarnaram a questão da pobreza e a dimensão dos direitos perante a sociedade é um traço distintivo que se manifesta nas suas falas e atitudes. Além de sentirem oprimidas e desvalorizadas, as mães não reconheciam os seus direitos, talvez em razão da própria trajetória de vida. Percebi que elas, durante os vários meses em que passamos juntas, não faziam idéia do que representa o conceito de cidadania. Na questão da garantia de direitos, poucas demonstraram ter ciência de seu significado e como conseguir, na prática, a efetividade dos mesmos. Com efeito, pairava uma atmosfera de desânimo e a ausência completa de integração e iniciativa entre as participantes, o que denota a falta de autonomia nas atitudes do grupo que, por sua vez, se traduz num forte comodismo ao delegar as decisões

[213] A SETEC é uma empresa da Prefeitura Municipal de Campinas que , dentre outras ações, delibera sobre licenças para os trabalhadores do mercado informal poderem montar as suas barraquinhas.

à coordenadora do grupo e técnica do PETI. Os acontecimentos relatados a partir daqui ilustram os limites do poder público em atuar em benefício deste grupo.

Logo no início, numa reunião com a direção da SETEC, o então presidente se prontificou a ajudar no encaminhamento da licença de um local para as mães trabalharem. A idéia proposta foi que o grupo trabalhasse com a venda de tapiocas, pois se tratava de um comércio pouco explorado na região. Paralelamente a este encaminhamento, o grupo recebeu uma doação no valor de R$ 1.000,00, da tia de uma das coordenadoras do Programa Convivência e Cidadania. Com isso, percebeu-se visivelmente uma "injeção de ânimo" no grupo, que poderia se converter numa integração maior entre os seus membros. Em seguida, houve um treinamento no próprio Convivência e Cidadania, com objetivo de testar o melhor produto a ser comercializado: cachorro-quente ou tapioca.

Depois de se decidir pela venda de tapioca, restava conseguir um local apropriado para a sua comercialização. Todo o grupo, portanto, reuniu esforços para retirar uma licença que os credenciassem a trabalhar de forma legalizada. A idéia inicial era obter um alvará no Hospital Municipal Mario Gatti, já que se tratava de uma região com grande circulação de pessoas. Foram várias visitas ao local, solicitação de reunião, memorandos de pedido de licença, intervenções do presidente da SETEC, mas os encaminhamentos não tiveram êxito. Todo o processo foi afetado pelo alto grau de burocracia, do início ao fim. De acordo com as diretrizes do Hospital, os moradores da redondeza precisariam aprovar a instalação da barraca da tapioca, situação esta que não se concretizou. Por fim, o diretor do Hospital Municipal Mario Gatti indeferiu o pedido sob a justificativa de já havia um excesso de barracas de vendas de alimentos, salgados e frutas nos arredores do hospital, o que inviabilizou todo o processo. Esta, digamos, pode se caracterizar como a primeira derrota do grupo, que trouxe desânimo, tristeza e frustração às mães.

Nesse entretempo, foi realizada a compra de todo o material para a venda da tapioca: material de cozinha, barraca, fogão, ingredientes. Com a tentativa frustrada do Hospital Municipal Mario Gatti, foi decidido pelo grupo que as mães iriam vender tapioca no centro de Campinas. Como a possibilidade de venda e compra do material de uso e como a venda do produto nos primeiros dias foi bem sucedida, as mães se sentiram motivadas e dispostas a trabalhar e o clima ficou mais ameno e harmonioso entre elas.

O grupo foi dividido em duplas de trabalho e conseguiu mais um local para a comercialização da tapioca em uma feira de artesanato no município de Souzas, próximo a Campinas. Para que fosse possível a venda do produto nos dois locais, foi comprado mais uma barraca como uma segunda alternativa de feira. Deste modo, as mães trabalhavam em duplas às quintas-feiras na Praça do Carmo, e aos domingos, na feira do centro da cidade e em Souzas. Todas as decisões acerca do local de comercialização do produto foram tomadas nas reuniões semanais que fazíamos com as mães, onde tudo era discutido e acordado de forma consensual.

No início, tudo transcorreu mais ou menos dentro da normalidade esperada de um grupo associativo em formação. É verdade que haviam as divergências típicas de um grupo tão heterogêneo como aquele. Todavia, tais conflitos eram rapidamente dirimidos. O objetivo maior era conseguir uma licença definitiva de um local fixo para que as mães pudessem comercializar, de forma sistemática, a venda da tapioca. Foram várias as tentativas envidadas junto à SETEC, ao órgão gestor do PETI/Campinas – inclusive com uma carta escrita pelas próprias mães a então Prefeita de Campinas, Izalene Tiene –, à Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania e ao Pró-Renda. Diante de problema tão contundente, o grupo começou a esmorecer. O poder público não dava nenhuma resposta afirmativa em relação à possibilidade da liberação da licença de um ponto fixo, nem sequer um sinal de que a situação poderia se alterar. Ao mesmo tempo, as vendas começaram a cair e o lucro obtido já não cobria nem mesmo o custo de produção.

Com isso, se disseminou no grupo um sentimento de descompretimento por parte das mães e, novamente, o desânimo tomou conta das circunstâncias. Além do mais, não havia qualquer perspectiva de melhoria das vendas. As mães, por sua vez, começaram a relaxar na confecção das tapiocas, já não se importando mais com a qualidade do produto vendido. Percebi, portanto, neste período, que o relacionamento entre as integrantes foi ficando cada vez mais difícil, em razão do baixo retorno financeiro[214].

Em fins de 2003, o grupo começou a se desfazer. Uma das mães deixou o grupo alegando mudança para outro município. No início de 2004, mais uma mãe se desvinculou do

[214] O valor recebido não compensava o esforço das mães em continuarem vendendo tapioca. O transporte era muito difícil de ser realizado, pois elas carregavam tudo nas mãos, de ônibus, se deslocando de uma feira para outra. Somente para se ter uma idéia, no final do ano de 2003, quando foram ratear o lucro, o valor concebido a cada mãe girou em torno de R$ 30,00, por três meses de trabalho árduo.

grupo, por não acreditar na sustentabilidade do mesmo devido ao baixo valor recebido. De modo que o grupo iniciou aquele ano com apenas cinco mães, sob as mesmas condições de trabalho[215].

Doravante, foram diversas as tentativas de melhoria: busca de licença para as mães trabalharem nas feiras livres, realização de marketing social para aumentar a venda das tapiocas, busca de financiamento (no Banco do Povo, por exemplo). Contudo, a situação não dava sinais de melhoria e mais duas mães deixaram o grupo[216]. A situação estava ficando cada vez mais difícil, pois o retorno conseguido com a venda das tapiocas não estava cobrindo sequer o valor do gasto com o transporte. Desta forma, as mães decidiram continuar frequentando somente duas feiras, ao invés de quatro, como era anteriormente.

As reuniões que eram realizadas semanalmente na Prefeitura viraram palco de vários conflitos entre as mães. As participantes não se entendiam mais e as brigas chegaram ao ápice, sendo que duas mães não conseguiam mais trabalhar juntas. À medida que nos reuníamos, as brigas se acirravam ainda mais, pois uma participante queria atingir a outra, e expor as sua ansiedades e angústias. Apesar de separarmos os casos mais extremos, o clima ficou muito hostil, sem nenhum sinal de integração e de conivência. A frustração era geral, inclusive nossa, nos sentíamos totalmente de "mãos atadas".

Em meio a este clima, após mais de um ano de tentativas, saiu a autorização para as mães trabalharem todos os dias nas feiras livres de Campinas. Apesar disto, no dia em que fomos comunicar às mães tal fato, houve um desmembramento total do grupo, e não adiantava qualquer tipo de argumentação, pois a situação estava insustentável. Não existia mais sintonia dentro do grupo. As mães não se entendiam e os objetivos que talvez fossem comuns no início da formação do grupo, agora já estavam claramente individualizados. Dentro deste contexto, permaneceu trabalhando na barraca somente uma mãe, que, posteriormente, acabou desistindo por não conseguir suportar a sobrecarga de trabalho.

Ao analisarmos mais de perto esta tentativa malfadada de formação de um grupo de geração de renda e emprego, nos deparamos com o que ocorre em muitos municípios

[215] Naquele momento, o que se tentou fazer, sem sucesso, foi buscar mais alternativas de pontos de venda, pois as mães estavam totalmente exaustas de se deslocarem de uma feira para outra, sem nenhum meio de transporte que pudessem lhes ajudar. Sem conseguir um ponto de venda fixo, o lucro era ínfimo, ao qual permitia basicamente cobrir os custos do produto.

brasileiros: a estrutura do poder público, muitas vezes, não é capaz de responder minimamente às demandas sociais mais imediatas. Os acontecimentos que envolveram o "grupo das mães da tapioca" ilustra a ausência de vontade política e a morosidade dos trâmites burocráticos que obstaculizam os meios para promover a emancipação das famílias mais pobres e vulneráveis.

As várias tentativas fracassadas de se conseguir um local fixo para as mães trabalharem, não permitiu a continuidade do grupo, e com a ausência de um capital de giro indispensável à obtenção de um lucro mínimo, a vida do grupo teve uma pequena duração. Todos estes fatores frustraram uma oportunidade, ainda que embrionária, de ampliar o campo de atuação do PETI na cidade de Campinas. É verdade que as condições mínimas foram fornecidas, mas o desenvolvimento das mesmas foi impedido por uma série de entraves impostos por uma estrutura governamental incapaz de ultrapassar a idealização da proposta de geração de emprego e renda.

Com efeito, o trabalho desenvolvido pelas OG's e ONG's sob esta estrutura não dá conta de atender demanda tão significativa, formada por pais e mães desempregados ou ocupados nos chamados sub-empregos. A maioria dos cursos oferecidos às famílias correspondem a corte e costura, artesanato e culinária. De acordo com o Relatório de Visitas às Entidades, realizado em 2003 pelo órgão gestor, somente duas entidades fizeram referência ao desenvolvimento de programas de geração de emprego e renda. Este dado, por si só, é sintomático de que que a debilidade do processo de implementação de programas desta natureza representa um ponto de estrangulamento do PETI, ao não propiciar formas de capacitação e, até mesmo, de re-colocação profissional aos membros adultos destas famílias.

Nesse sentido, as atividades desenvolvidas pelas OG's e ONG's são pontuais e compensatórias, e por isso mesmo não imprimem ações que desencadeiem reflexões sobre a questão do trabalho infanto-juvenil e suas consequências para a vida das crianças e dos adolescentes. Também não focalizam o vínculo familiar, tal como preconiza o Núcleo Básico da Jornada Ampliada: "apoiar a criança e o adolescente em seu processo de desenvolvimento, fortalecendo a auto-estima, em estreita relação com a família, a escola e a comunidade". Observa-se, portanto, a necessidade de estender as atividades compensatórias, de modo que assumam também uma feição emancipatória, principalmente no que diz respeito aos membros adultos das famílias que participam incluídos no PETI.

---

[216] A D. Eunice se retirou do grupo por não mais acreditar que daria certo e por ter conseguido um emprego em

Este fato é tão recorrente, que entre os 27 responsáveis das famílias pertencentes ao PETI/Campinas, apenas três responderam que fizeram cursos – de artesanato, pintura e computação e predaria – que estão proporcionando uma renda complementar ao orçamento doméstico. A grande maioria dos representantes destas famílias afirmou até já ter participado de algum curso oferecido pela escola, pelo posto de saúde, enfim, pela Rede de Proteção Social mínima existente em seus respectivos bairros. Porém, a grande parte dos cursos oferecidos não redundou em oportunidades de renda ou emprego.

A melhoria nas condições de vida destas famílias após a inserção no Programa é visível, mas em todas as entrevistas realizadas durante a pesquisa de campo notou-se um desejo maior de obter um emprego com carteira assinada, ao invés da bolsa. É ocioso dizer que estas famílias ainda dependem do poder público porque não conseguiram um trabalho digno como forma de reconhecimento social. De fato, o trabalho enquanto um direito povoa o imaginário destes representantes das famílias em análise. É como um bem maior, ainda inatingível.

4.5 – Alguns comentários sobre o PETI/Campinas: consequências e impactos

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil foi implementado no Brasil com o objetivo maior de abolir o trabalho da criança e/ou adolescente. Em meio a um contexto bastante conturbado, o começo da década de noventa é marcado pela introdução de vários programas sociais com a meta comum de retirar crianças e adolescentes dos trabalhos exploratórios. Contudo, após a experiência de mais de 15 anos nesta área da política pública, assistiu-se mais o combate ao trabalho infanto-juvenil do que propriamente a sua erradicação. Na maioria dos estados e municípios brasileiros ocorreu a redução da utilização de mão-de-obra infantil. A maior parte dos municípios (cerca de 40%) afirmam ter eliminado entre 40% e 69% da mão-de-obra infantil, ao passo que apenas 5% deles atingiram 100% de cobertura do programa[217].

Apesar de todo o esforço de conscientização envidado junto à sociedade desde os anos 90, o índice de crianças e adolescentes trabalhadores ainda é elevado. Em 37% dos municípios brasileiros existem casos de crianças que estão no PETI, porém ainda continuam trabalhando

uma empresa e a D. Marlene devido a problemas familiares.
[217] Análise Situacional do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Unicef, 2004).

nas horas vagas[218]. Nesse sentido, temos duas hipóteses a serem consideradas: ou as ações desenvolvidas pelo Programa não estão rompendo com a cultura de que o trabalho enobrece a criança e/ou adolescentes trabalhadores ou o recurso disponibilizado às famílias não é suficiente para garantir sua sobrevivência.

Em Campinas, mesmo o fato do programa PETI ter sido implantado como marca de governo no início de 2000, o município ainda reúne uma pequena parcela de crianças e adolescentes que continuam trabalhando. Com efeito, é possível observar uma quantidade de crianças e adolescentes no trabalho de comércio informal, vendendo balas, como "flanelinhas", na mendicância, etc. De acordo com a técnica do PETI, Ana Vitória, ainda existem 10% de crianças e adolescentes no trabalho infantil, apesar de vinculadas ao programa, o que para ela é um índice bastante positivo.

> Esse índice não é um ponto de estrangulamento do Programa e sim o ponto forte, não os 10% e sim os 90% que deram certo. Acho que são indicadores positivos. É um indicador que mostra um sucesso, na minha opinião. É difícil ter um programa que dê conta de 100% do objetivo, por exemplo, repetência escolar, violência doméstica[219].

Comparado ao resto do país, o valor da bolsa concedida às famílias incluídas no PETI/Campinas é bem significativo. Como vimos em outra parte do presente trabalho, o montante foi estabelecido em R$ 180,00, correspondente ao valor do salário-mínimo em vigor no período de implantação do programa, em 2001. Após quase dez anos de implementação do PETI no município, o valor da bolsa continua o mesmo, o que significa uma defasagem em relação ao valor atual do salário-mínimo, de R$ 380,00. Porém, ainda é um dos valores mais altos do país. É um valor que ainda consegue causar impacto nas condições de vida do seu público-alvo.

A bolsa, o trabalho com a família e a jornada ampliada constituem, portanto, a base do PETI/Campinas. A jornada ampliada apresentou dificuldades que foram mais acentuadas quando da implementação do PETI no município. Em todo o país, o programa se ressente da disponibilização de espaços físicos para a condução das atividades dessa área do programa. Este fato ainda é agravado pela limitada articulação dos municípios brasileiros com o Sistema

[218] Análise Situacional do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Unicef, 2004).
[219] Entrevista com a Técnica do PETI, Ana Vitória, realizada em 23/11/2004, em Campinas/SP.

Educacional[220]. Em Campinas, a situação não foi muito diferente na medida em que houve necessidade de se montar uma rede executora apta a atender a demanda existente pelas atividades complementares que integram a prática da jornada ampliada. Foi um trabalho de sensibilização e conscientização levado a efeito pelo órgão gestor para que as OG's e ONG's pudessem entender o seu verdadeiro papel.

Outra área do PETI bastante difícil de se implantar no município, no início do programa, foi o trabalho com a família. Por ser considerado inédito com relação a incorporação da Resolução 006, que diz respeito ao trabalho com a família como um todo, a sua principal finalidade consiste em desconstruir a cultura assistencialista enraizada nas famílias em questão. Trata-se de um trabalho bastante árduo, que ainda não foi concluído.

> Uma outra coisa que foi difícil e ainda é, foi o trabalho com a família. Eu acho que melhorou até com o entendimento do que é o programa, mas ainda precisa melhorar muito. No começo, houve até bastante cobrança para que as famílias pudessem entender o que é um trabalho com a família. Apesar da Resolução 006, ainda precisa caminhar muito, até porque trabalhar com família exige uma capacitação muito estreita, sistemática, é muito difícil! Tem pouquíssimas pessoas que estão habilitadas! Entender a dinâmica familiar, agir com a família como um todo, saber fazer uma intervenção, porque família é como se fosse um conjunto, se mexe em um ponto, afeta todos; se mexe numa criança, mobiliza todos os seus membros[221].

De modo geral, tanto o trabalho com as famílias quanto às ações relativas à educação e à jornada ampliada estão sendo colocados em prática, ainda que com limitações. Está se conseguindo promover em Campinas – a partir da sua rede executora – a tarefa de sensibilização, inclusão e monitoramento de crianças e adolescentes no que se refere ao seu desenvolvimento escolar. Existe todo um trabalho de acompanhamento da frequência destas crianças e adolescentes na escola cuja resultante é a melhoria dos indicadores de desempenho escolar, o que também acabou propiciando, por assim dizer, o aumento da auto-estima.

O papel da Comissão de Erradicação do Trabalho Infantil (COMETI) também foi de suma importância para que o processo de implementação da rede executora ocorresse. É verdade que a participação dos principais *atores* envolvidos – Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares, Sindicatos, Empregadores – ainda é tímida, mas nas reuniões realizadas mensalmente consegue-se colocar em pauta uma série de questões essenciais ao combate do

[220] Análise Situacional do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Unicef, 2004).

[221] Entrevista com a Técnica do PETI, Ana Vitória, realizada em 23/11/2004, em Campinas/SP.

trabalho infanto-juvenil. Em Campinas, a COMETI possui um papel muito atuante e, além de monitorar o funcionamento do PETI de forma sistemática e contínua, possibilita a averiguação das falhas do programa. Também faz parte do seu campo de atuação a realização de palestras e a participação em eventos relacionados ao tema, inclusive no Fórum Paulista de Erradicação do Trabalho Infantil.

Outro fato que contribuiu de forma decisiva para fortalecer a discussão sobre o tema foi a criação, em julho de 2004, do Fórum de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção do Adolescente Trabalhador da Região Metropolitana de Campinas/SP. Na época, reuniram-se representantes de 13 municípios da Região com o fito de se constituir em um espaço de reflexão e discussão sobre questões relacionadas à problemática do trabalho da criança e do adolescente.

O Fórum surgiu com o propósito de ser um espaço permanente e interinstitucional de debates, proposições, encaminhamentos, denúncias e articulação, comprometido com a erradicação do trabalho infantil e com a proteção e garantia dos direitos dos trabalhadores adolescentes. Contudo, no último ano, o Fórum tem se reunido de forma esporádica e as discussões tornaram-se menos freqüentes em virtude da impossibilidade de alguns representantes participarem do colegiado provisório e da falta de sintonia na agenda dos participantes.

A limitação dos recursos financeiros repassados pelo governo federal tornou-se um entrave para que o município ampliasse a quantidade de famílias atendidas. Segundo o Relatório Estatístico do Programa Convivência e Cidadania, de julho de 2007, durante o período 2003-2007 foram abordadas 2.206 crianças e adolescentes trabalhando no comércio informal de Campinas. Em contrapartida, o PETI/Campinas atende atualmente 343 crianças e adolescentes, pertencentes a 204 famílias. Somando as crianças e adolescentes incluídas no Programa Convivência e Cidadania, cujo número está em torno de 110, chega-se a um total de 453 crianças e adolescentes atendidos.

Com isso, percebe-se a existência de uma demanda reprimida substantiva em relação ao número de atendidos no município. Isso sem levar em conta os tipos de trabalho que são menos visíveis à sociedade, como o trabalho agrícola, doméstico, em supermercados e oficinas de bairros. A propósito, as abordagens são realizadas predominantemente no centro da cidade

e, assim, não conseguem detectar estas outras formas de exploração de mão-de-obra infantil. Nesse sentido, o PETI/Campinas torna-se limitado no atendimento das crianças e adolescentes em situação de risco, visto que não é capaz de atingir um número significativo do total de pessoas que, de fato, formam o universo do seu público-alvo.

O maior diferencial no atendimento do programa, no entanto, é o valor da bolsa, que é complementada pelo governo municipal, e o maior valor no repasse das verbas para as entidades responsáveis pelas ações concernentes à jornada ampliada. Esses dois aspectos influenciam o PETI/Campinas de forma bastante positiva e o torna uma referência nacional no combate ao trabalho infantil.

Por outro lado, o grande nó do PETI reside nos programas de geração de emprego e renda voltados aos responsáveis das famílias atendidas. Em Campinas, esta área do programa pode ser considerada extremamente limitada na sua forma de atuação. As famílias inseridas no PETI apresentam um alto grau de vulnerabilidade econômica e social que não as permitem participar de uma estrutura mínima de cidadania. Nesse sentido, programas focados na (re)qualificação profissional e que fomentem oportunidades de inserção no mercado de trabalho são primordiais para que se interrompa o ciclo da pobreza que se reproduz de geração em geração. A técnica do programa descreve bem o perfil da família que faz parte do PETI/Campinas.

> São famílias com baixo nível de escolaridade, que moram na periferia da cidade, em situação muito precária. Muitas famílias moram em barracos, às vezes não conseguem pagar uma conta de luz, muitos têm luz clandestina, o que é um risco! São famílias que, na maioria das vezes, os pais estão desempregados, é raro você encontrar uma família que possui alguém com carteira assinada. Famílias que estão envolvidas com a criminalidade e com a violência. Você vê muitas famílias que tem o pai e o filho mais velho preso e, como já falei, famílias cujos pais trabalharam na infância. Isso é muito comum! São vários os conflitos familiares. A maioria das famílias são chefiadas por mulheres, as quais condensam o papel de mãe e pai, ao mesmo tempo. Vários tipos de arranjos familiares[222].

Como vimos, as famílias atendidas pelo PETI já passaram por outros programas sociais e, em sua grande maioria, gostariam de estar, no futuro, incluídas em outros programas. Este fato revela um tipo de assistencialismo que dificilmente será superado sem a autonomização destas famílias. Pois se não se criarem mecanismos de intervenção que possam livrar estas famílias da situação de extrema pobreza, elas continuarão dependentes do Sistema mínimo de

Proteção Social. Desta forma, todo o esforço que está se fazendo não está surtindo efeito. Por um lado, o investimento é muito alto, e as respostas muito lentas, o que acaba por aumentar o grau de dependência das famílias em relação ao poder público. De outro lado, o Sistema de Proteção Social não suporta demanda tão expressiva.

> Quando eu trabalhava no Renda Mínima não tinha essa quantidade de famílias fragilizadas que tem no PETI. As famílias do PETI são mais vulneráveis do que as do Renda Mínima, em nível de dinâmica e de violência. O que eu observo é que em muitas famílias do Renda Mínima, que hoje estão sendo atendidas pelo PETI, a situação se agravou. Uma família, por exemplo, que eu atendi no Renda Mínima, no final do atendimento, achei que a mãe estava começando a melhorar, procurando um trabalho. Entrei no PETI, fiquei sabendo que a família estava incluída no programa. Fui visitar, e vi a família numa situação calamitosa, de moradia, de renda, o pai havia morrido, a mãe começou a beber. É difícil saber se as famílias estão piorando, mas na minha percepção eu acho que uma parcela significativa está piorando mesmo[223]!

Ao que tudo indica, de acordo com a fala reproduzida acima, percebe-se que o Programa de Geração de Renda Familiar Mínima (PGRFM) atendia famílias com menor grau de vulnerabilidade social. O PETI, por sua vez, encerra outra dinâmica, ao lidar com estruturas familiares também compostas de crianças e/ou adolescentes trabalhadores. O PGRFM tinha como principal critério de seleção a renda da família, num valor que girava em torno de R$ 35,00, como é até hoje. O PETI, ao focar o trabalho infanto-juvenil, atende famílias mais fragilizadas, que, por alguma razão, tiveram que colocar seus filhos para trabalhar. No PGRFM, as crianças e adolescentes não necessariamente trabalhavam e as famílias, em virtude do desemprego e dos baixos salários, recebiam uma renda complementar para garantir a sua sobrevivência. No PETI, além disso, de acordo com as entrevistas realizadas, observou-se um índice elevado de violência e conflitos familiares intensos, tornando as famílias aparentemente mais frágeis não apenas do ponto de vista econômico, mas também emocional.

Existe uma lacuna entre a formulação do programa e a sua implementação na prática. Os idealizadores do PETI talvez não imaginaram o tipo de família e de situações que iriam enfrentar. No dia-a-dia, os gestores e técnicos do programa estão encontrando várias dificuldades, as quais o formato do PETI não dá conta de atender, o que repercurte negativamente nos resultados desta política pública, como por exemplo a violência doméstica,

---

[222] Entrevista com a Técnica do PETI, Ana Vitória, realizada em 23/11/2004, em Campinas/SP.
[223] Entrevista com a Técnica do PETI, Ana Vitória, realizada em 23/11/2004, em Campinas/SP.

a drogadição e a criminalidade. Nesse sentido, a supressão do hiato existente entre a formulação do PETI e o seu processo de implementação requer, afora outras medidas, o redesenho do programa mediante o estabelecimento do diálogo mais estreito e permanente entre avaliadores, gestores e coordenadores do programa.

Este quadro se acirra ainda mais quando a criança e/ou adolescente não desperta o interesse de freqüentar as ações desenvolvidas na Jornada Ampliada. Nem todas as entidades possuem atividades atraentes para a faixa etária entre 15 e 16 anos. Não existe no país uma política nacional de atendimento ao adolescente nesta idade, o que se traduz em uma vazio cujo desdobramento pode ser o abandono das OG's e ONG's. Seja como for, sem freqüentar as atividades da jornada ampliada, muitas vezes já concluído o ensino médio, estes adolescentes ficam, por exemplo, mais suscetíveis à vida na criminalidade.

Segundo a técnica do PETI/Campinas, há uma parcela relevante de adolescentes, numa proporção entre 20% e 30%, que se nega a participar das atividades de jornada ampliada. Ademais, boa parte daqueles que freqüentam tais atividades não estão, de fato, envolvidos pela proposta preconizada nesta área do PETI, mas tão-somente para que não haja o desligamento da sua família do programa, pois existe uma negociação entre o adolescente e o órgão gestor para que o primeiro compareça, ao menos duas vezes por semana, em algumas atividades, não necessariamente todas.

Quando há um vínculo forte da criança e/ou adolescente com a rua, torna-se bem mais difícil fazer com que eles permaneçam nas atividades oferecidas pelo programa. Como vimos, 10% das crianças e dos adolescentes participantes do PETI/Campinas ainda insistem em trabalhar nas ruas, no comércio informal. Por mais que se conscientize as famílias sobre as conseqüências deletérias do trabalho infanto-juvenil, algumas delas ainda continuam permitindo que seus filhos trabalhem, sem, contudo, abandonar a escola.

Daí a importância destes programas também deslocarem seu foco para as ações sociais emancipatórias. Ao possibilitar trabalho digno aos membros adultos das famílias, pode-se criar condições mais favoráveis à mudança na forma de enfrentamento da pobreza, chegando ao ponto de não permitir mais que seus filhos trabalhem em ocupações precárias e exploratórias. Programas de geração de emprego e renda poderiam, nesse sentido, jogar um papel decisivo na retirada definitiva destas crianças e adolescentes do comércio informal das ruas de Campinas.

Em que pese a imposição destes limites, comuns a vários programas sociais implantados no Brasil, o PETI/Campinas tem conseguido atingir de forma positiva as famílias atendidas. Sendo assim, o sucesso relativo do programa começa no valor da bolsa, passa pelo atendimento prestado aos filhos pela Rede Executora e termina na maior sensibilização dos pais a respeito dos riscos e males inerentes ao trabalho infanto-juvenil. Este é, sem dúvida, um ponto bastante positivo, uma vez que se constitui num dos vetores da mudança de cultura de uma sociedade que considera conveniente as crianças e os adolescentes trabalharem.

> Eu fiz a avaliação com as famílias, deu a impressão que a resposta foi positiva. Eu acho que a gente não precisa pensar somente na qualidade de vida, mas na própria cultura enraizada. A gente vem conseguindo mudar a forma destas famílias pensarem o trabalho infantil. Quando eu faço reuniões com os responsáveis, eu faço eles lembrarem da época da infância. A maioria deles trabalhou quando era criança. Foi até emocionante vê os relatos, muitos deixaram de estudar, alguns tiveram graves problemas de saúde por causa do trabalho infantil. Então, eles reconhecem como é importante que os filhos não trabalhem[224].

Durante a pesquisa de campo, solicitei aos entrevistados que apontassem dois pontos positivos e dois pontos negativos relacionados ao PETI/Campinas. Dos 27 responsáveis, somente dois reclamaram do baixo valor da bolsa e da idade mínima para entrar no programa, de sete anos. Em contrapartida, como pontos positivos do programa, foram mencionados a retirada do filho do trabalho no comércio informal; a participação nas atividades oferecidas na Jornada Ampliada; o valor da bolsa, que contribui para o equilíbrio do orçamento doméstico; a melhoria no relacionamento familiar; e as reuniões realizadas pelos Núcleos.

Já as sugestões apresentadas pelos informantes centraram-se em torno da melhoria do programa. A principal referia-se ao aumento do valor da bolsa, por ser considerada defasada em relação ao salário-mínimo. Outras sugestões pontuais envolveram questões como o aumento do número de visitas da assistente social, meio de transporte que facilite o percurso da residência até o núcleo onde o filho freqüenta, o complemento da renda da bolsa com uma cesta básica para a família, a criação de mais cursos de qualificação profissional destinados aos responsáveis e adolescentes e ampliação do número de vagas dos mesmos. A maioria dos entrevistados não apresentou sugestões.

Finalmente, perguntei aos entrevistados o que havia mudado na sua vida familiar após o ingresso no PETI/Campinas. Percebe-se, pelas respostas, que houve uma melhora sensível nas

[224] Entrevista com a Técnica do PETI, Ana Vitória, realizada em 23/11/2004, em Campinas/SP.

condições econômicas, já que passaram a contar com uma renda fixa ao final de todo mês. Nesse sentido, a concessão da bolsa às famílias tornaram-nas mais capazes de administrar o gasto doméstico e, mais do que isso, permitiu o acesso à alimentação adequada e ao consumo de alguns tipos de bens que antes não podiam comprar[225].

De outra parte, o fato dos filhos não terem mais que se submeter ao trabalho nos semáforos, bem como a outras formas de ocupação, foi apontado como uma mudança de relevo. Também nota-se pelos depoimentos dos entrevistados uma mudança positiva nas relações que permeiam as relações familiares. Ao que parece, os conflitos característicos presentes na vida daquelas famílias estão dando lugar a uma atmosfera mais harmoniosa às relações entre pais, mães e filhos. Existe, enfim, o reconhecimento por parte dos responsáveis da importância que o programa teve em vários aspectos de suas vidas.

Um dos maiores receios dos representantes das famílias do PETI é o atraso no pagamento da bolsa. No período entre 2000 e 2003, houve uma certa estagnação em termos de atendimento e a diminuição dos recursos financeiros. Para se ter uma idéia, no primeiro ano de execução do PETI, em nível nacional, o atendimento cresceu cerca de 3.000%. De 1999 até 2001, o Programa apresentou um crescimento de cerca de 500% em termos de atendimento e 350% de recursos aplicados. A ampliação da cobertura do Programa, entre 2001 e 2003, em termo de atendimento, implicou a inserção de apenas 59.795 crianças e adolescentes, o que representou um incremento relativo muito pequeno e, portanto, uma desaceleração pronunciada do número de atendimentos e do volume de recursos aplicados no programa. Contudo, a diminuição dos recursos não afetou diretamente o público atendido pelo PETI, já que se estima que o maior impacto da redução tenha recaído sobre a jornada ampliada e outras ações desenvolvidas pelo Programa, em especial aquelas voltadas para a geração de emprego e renda, limitando ainda mais o seu alcance[226].

Campinas, do mesmo modo, sofreu as conseqüências do ajuste do PETI. A propósito, outro fator que também influenciou o atraso do recebimento dos recursos foi o fato de a Prefeitura Municipal, não estar em dia com a Certidão Negativa de Débito, utilizada como critério para a transferência dos recursos à esfera municipal. Com isso, o próprio município

[225] Estes bens referem-se a compra de gás, material escolar, alimentos da cesta básica; além de poderem fazer crediários, com prestações fixas.
[226] Análise Situacional do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Unicef, 2004).

acabou cobrindo o montante que seria repassado pelo governo federal, porém as famílias foram afetadas, de modo que passaram meses recebendo a bolsa com atraso.

O Cadastro Único, utilizado como importante fonte de informações sobre o atendimento da criança e do adolescente, bem como de suas respectivas família, tem configurado um nó em relação ao seu preenchimento. Por ser altamente burocrático, as famílias e os próprios assistentes sociais encontraram muita dificuldade em sua realização. De acordo com a técnica do PETI/Campinas, houve uma grande mobilização do órgão gestor na época de seu preenchimento, em 2004.

> O Cadastro Único não é feito somente para o PETI, ele é feito para os outros programas sociais, agora condensado no Bolsa-Família. Todas as famílias que recebiam alguma renda do governo federal tinham que ter o Cadastro feito. Esse Cadastro é complicado, pois exige uma série de documentações que às vezes as famílias não possuem, por isso fica emperrado. O preenchimento exige uma certa qualificação de quem está preenchendo. O site do governo federal também é de difícil acesso e não é confiável para o registro das famílias. Apesar de todos estes problemas, o Cadastro Único pode ser considerado um banco de dados razoável[227].

O Programa PETI em Campinas, apesar dos limites comuns a tantos outros municípios do país, vem conseguindo promover impactos positivos. Ao contemplar a família de crianças e adolescentes como prioridade nas ações de políticas públicas, se distingue em muito de outras cidades que implementaram o programa. É um programa que retira a criança e/ou adolescente do trabalho infanto-juvenil e busca alcançar estratégias para que os mesmos não voltem ao mercado de trabalho. Para tanto, procura fortalecer os seus três pilares básicos: a bolsa, a jornada ampliada e o atendimento à família.

Com isso, existe uma sensibilização maior por parte dos *atores sociais* que estão envolvidos com a questão do combate ao uso de mão-de-obra infanto-juvenil. A sociedade civil, os meios de comunicação, o poder público, o empresariado e os sindicatos estão mais atuantes, e uma das suas principais representações foi a COMETI, que trouxe uma nova forma de enxergar a questão do trabalho da criança e do adolescente.

O papel da prefeitura tem sido fundamental neste processo, tanto no que diz respeito ao complemento da bolsa do governo federal quanto no aumento do número de atendimentos. A implementação do PETI em Campinas foi realizada de maneira bastante cuidadosa e, ao

[227] Entrevista com a Técnica do PETI, Ana Vitória, realizada em 23/11/2004, em Campinas/SP.

estabelecer o programa como marca de governo, procurou-se durante estes quase dez anos manter um modelo de ação junto às famílias. A criação do Programa Convivência e Cidadania também pode ser considerado um êxito, pois criou-se a partir dele uma rede de abordagem e referenciamento nunca vistos no município. Enfim, é visível a preocupação do órgão gestor com o sucesso do programa.

Sob este aspecto, o PETI/Campinas vai além do PETI/Brasil, pelo próprio valor da bolsa e com o trabalho intersetorial realizado pelas OG's e ONG's. Existe no município uma Rede de Proteção Social mínima que consegue atender a família de uma maneira abrangente, principalmente nas áreas de saúde e educação. Há um esforço de quase todos os agentes envolvidos na eliminação do uso exploratório da mão-de-obra infanto-juvenil que funciona dentro de uma certa sintonia capaz de enfrentar a questão com maior responsabilidade. Obviamente, os seus limites já foram discutidos e é a partir deles que o órgão gestor tem que focar suas estratégias, de forma mais eficaz e condizente com a realidade local. As famílias, neste contexto, reconhecem a importância do PETI em suas vidas e alimentam expectativas cada vez maiores em relação às mudanças que possam vir a ocorrer. Um trabalho digno e melhor remunerado ainda continua sendo o grande reconhecimento da sua cidadania.

CONCLUSÃO

Os programas sociais direcionados às camadas mais pobres da população sempre estiveram presentes em nossa estrutura sócio-econômica. Nos anos 90, entretanto, testemunhou-se o seu recrudescimento em face do alarmante aumento dos níveis de pobreza no país. Com isso, implantou-se programas mais focalizados no combate à pobreza, os ditos programas de transferência de renda. Populações mais fragilizadas economicamente são as mais atingidas por tais programas e tornam-se as mais dependentes do poder público.

A partir desta perspectiva, o presente trabalho buscou entender *quem* são e *como* vivem estas famílias. Para tanto, o nosso tema de estudo são as famílias pertencentes a um dos primeiros programas de transferência de renda implementado no Brasil, na década de noventa, o Programa de Erradicação ao Trabalho Infantil (PETI). Nesse sentido, o trabalho foi dividido em quatro abordagens fundamentais para o melhor entendimento sobre nossa estrutura social.

Procurou-se, primeiramente, conhecer o nosso Sistema de Proteção Social desde os anos 30 até o período mais recente, o que nos levou a um percurso histórico fundamental de como se constitui o nosso arcabouço social. Tendo como pano-de-fundo a economia brasileira, nosso intuito foi sempre o de demonstrarmos que estas áreas – economia e sociologia – não podem ser desvinculadas quando olhamos a sociedade como um todo. Uma está totalmente ligada à outra e se complementam na medida em que surgem propostas de retirada de famílias da situação de extrema vulnerabilidade e miserabilidade.

A esquematização da política social surge pós-30, de forma bastante tímida, muito mais focalizada do que universalizante. Até então, o que tínhamos eram ações fragmentadas, realizadas pelas classes sociais mais alta – a burguesia – com enfoque na benemerência e caridade. Estávamos muito longe de constituirmos uma sociedade já disposta a realizar o chamado *Welfare State Social*, como os países mais desenvolvidos tinham realizado na base de sua sustentação econômica. Desta forma, com o Governo Getúlio Vargas no poder, as questões sociais passam a ter *status* político. Somente a partir da formalização do trabalhador assalariado urbano é que realmente temos o que pode se chamar de agenda social brasileira.

Ou seja, quando ocorre a consolidação do estatuto do trabalhador e, posteriormente, a Consolidação das Leis Trabalhistas.

Assim, o nosso Sistema de Proteção Social vai ganhando contornos mais claros. Todavia, forma-se uma rede de proteção que assiste apenas aqueles que possuem emprego. Para a outra parcela dos trabalhadores e suas famílias, que não conseguiu se inserir no mercado formal de trabalho nem sequer conquistar uma ocupação precária, restou esperar pelas atitudes assistencialistas e estigmatizantes de benemerência e caridade das classes abastadas. Percebe-se, portanto, que o Sistema assume, ainda no seu nascedouro, uma feição altamente discriminatória, ao segmentar a sociedade entre incluídos e excluídos. Este processo se acirra quando verificamos o funcionamento das diversas áreas que integram o Sistema de Proteção Social, como a saúde, habitação, educação, previdência social e assistência social. Em cada momento de nossa trajetória histórica cada uma destas áreas vai ganhando contornos e tonalidades, ora mais fortes, ora mais fracas. Todavia, sabemos de antemão que a área social sempre esteve à reboque da dinâmica da economia.

Quando se chega ao período do Regime Militar, fica nítido o processo de centralização política e administrativa, cuja tônica foi imprimir um forte caráter fortemente regressivo aos mecanismos de financiamento do gasto social e uma modernização que, segundo Fagnani, revelou-se extremamente conservadora. Este movimento ocorreu em todas as áreas estudadas no primeiro capítulo. E foi justamente neste período de crescimento econômico sem precedentes na história do país, que se manifestou um dos momentos mais propícios ao desenvolvimento das bases de um sistema de proteção social abrangente. Entretanto, perder-se a chance de lograr a estruturação de programas sociais em outros moldes, de modo a garantir a redução mais pronunciada da pobreza e da concentração de renda.

Nesse sentido, o Brasil figura como um caso exemplar de desenvolvimento capitalista excludente e concentrador, que coerente com a sua lógica interna socialmente perversa, construiu também um sistema de políticas sociais com fortes características do tipo conservadora. Em virtude do rápido processo de industrialização e urbanização que teve lugar no país, no relativamente curto período entre os anos 1930 e 1970, não resta dúvida de que houve "progresso" social, porém tímido.

O resultado de tal processo converteu-se na ampliação do grau de assalariamento baseado em baixos salários para a maior parte da população, além de multiplicar o contingente

de trabalhadores na condição de subempregados em meio ao forte movimento de precarização do trabalho combinado com uma a quantidade crescente de pessoas vivendo na total indigência e marginalizada pela própria sociedade.

Diante do contexto de penúria presente no mercado de trabalho, as políticas sociais que se sucederam ao longo das décadas de cinquenta a oitenta tiveram resultados modestos. A novidade havida, em meados dos anos 80, foi a profusão de movimentos sociais representativos da sociedade brasileira, os quais passaram a exigir do Estado ações afirmativas de combate à pobreza em meio a busca pelos direitos de democracia e cidadania. Com isso, fizeram-se sentir mudanças positivas em alguns setores – notadamente na saúde, educação e previdência social –, mas de maneira geral, tais políticas tenderam a reproduzir e reiterar as desigualdades sociais, reforçando ainda mais o quadro já gravoso de exclusão social.

Contudo, o grande número de pessoas que passaram a depender do Sistema de Proteção Social brasileiro, em razão do desemprego e dos exíguos rendimentos do trabalho, sobrecarregou enormemente os gastos sociais, tornando de certo modo ineficaz a aplicação do conjunto das políticas sociais, o que comprometeu muito a qualidade e a cobertura da rede de atendimento. Nesse sentido, a escassez de recursos é uma das facetas da política social que deixa ainda mais patente o seu viés conservador, ao estabelecer serviços públicos sociais precários à população mais pobre e permitir aos segmentos das classes média e rica do país o acesso aos serviços de natureza privada.

A década de noventa inicia-se com a constatação categórica de que a política social, mesmo depois de consagrada a mudança na sua estrutura com a Constituição de 1988, foi incapaz de atender às demandas básicas das camadas mais necessitadas da população. Este diagnóstico serviu de mote para que a discussão rumasse em outra direção e passasse a se centrar em torno do tipo adequado de modelo de Sistema de Proteção Social, especialmente no que se refere à sua capacidade de intervenção nas principais áreas de atendimento público. Com efeito, um dos pontos candentes da discussão dizia respeito ao formato das próprias atribuições e competências do Estado, que a partir de então, passa a assumir a forma descentralizada, com um desenho totalmente distinto do que se testemunhara com o Regime Militar.

Cumpre ressaltar que o novo modelo de Proteção Social não ocorre de modo homogêneo entre as regiões do país, diferenciando-se quanto à sua estrutura, articulação e praticidade. Um

dos pontos mais marcantes deste processo foi a promulgação da Constituição Federal de 1988, que conferiu aos municípios o estatuto de entes federativos autônomos, modificando profundamente a natureza das relações intergovernamentais no Brasil, nas esferas nacional e subnacionais. Outro fato, não menos importante, foi a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que trouxe avanços significativos para a área da infância e adolescência no país

Todavia, somente a partir dos anos 90 que teve início, de fato, o processo de descentralização, com a transferência das funções de gestão do governo federal para Estados e Municípios. Este processo, ainda em curso, está se desenvolvendo de forma lenta e gradual, porquanto vários estados e municípios não possuem capacidade técnica e administrativa para assumirem tais responsabilidades.

Embora a Constituição Federal de 1988 tenha trazido como um dos seus temas principais a descentralização das políticas sociais e privilegiado o conceito de seguridade social, nos anos 90 testemunha-se, na prática, o caminho inverso de desmontagem dos direitos sociais assegurados na Constituição. Com efeito, a etapa final da afirmação dos direitos, ou seja, a regulamentação da legislação constitucional, não aconteceu, e sim a sua desfiguração, de modo que o projeto reformista, então em andamento, foi destroçado. Deste modo, os princípios que orientavam o contra-reformismo neoliberal na questão social eram antagônicos aos da Carta de 1988.

Nesse sentido, os anos 90 se caracterizaram pela regressividade na conquista da cidadania, com a negação dos direitos sociais. A partir das contra-reformas, a política social passou a se centrar na escolha dos "mais pobres dentre os pobres". Houve, com isso, uma clara opção pelos programas de transferência de renda às famílias mais vulneráveis. Este processo ficou muito nítido durante os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso. Com o desmoronamento do Estado Social recém-conquistado, a política social possível torna-se a da focalização, a qual ganha força após a assinatura de Acordos com o FMI. Deste modo, as medidas de focalização, privatização e descentralização parcial passam a enervar o novo modelo de Sistema de Proteção Social estruturado na perspectiva da política neoliberal que invade o país nos anos 90, cujo principal objetivo são os mínimos sociais.

O Sistema de Proteção Social criado no Brasil a partir da década de trinta, portanto, foi constituído sobre bases extremamente frágeis, com forte tonalidade conservadora. É nítida a

opção pelas elites em detrimento das classes menos favorecidas. Durante todo o transcorrer deste percurso histórico percebe-se que perdemos várias oportunidades de nos tornarmos um país com um Sistema de Proteção Social, tal como se implantou nos países avançados. No Brasil, infelizmente, nos restou um Sistema, tido nos últimos anos como ineficaz no que se refere à transformação na prestação dos serviços públicos voltados para a melhoria das condições de vida da população. O interesse pela quantidade e pela focalização, ou seja, o maior número possível de atendimentos com a inserção do público-alvo mais vulnerável em detrimento da qualidade e de melhores oportunidades de emprego para esse segmento social foi a tônica durante toda a década de noventa; uma situação totalmente desalentadora e de difícil solução.

A segunda abordagem do presente trabalho diz respeito à caracterização do Sistema de Proteção Social de um dos municípios pioneiros na questão da implantação de programas de transferência de renda no país, Campinas. Por se tratar de uma cidade que durante todo o transcorrer de sua história econômica se sobressaiu em termos de dinamismo industrial, também pode-se afirmar que nela sempre esteve presente níveis exacerbados de pobreza e desigualdades sociais, que nas últimas décadas se refletiu na pioria flagrante das condições de vida da sua população, fato este que vai ao encontro do que se sucedeu na maioria dos municípios brasileiros que passaram por um forte processo de industrialização e urbanização.

Desde a sua fundação, em 1842, Campinas apresenta uma enorme defasagem social, tanto é que foi tida como uma cidade que "maltratava" seus escravos e sua população mais empobrecida, que eram deixados sob a responsabilidade das camadas mais ricas como atitude de benemerência e caridade.

Na década de vinte, a cidade começava a se preparar para a industrialização, investindo maciçamente na indústria têxtil. Nesse período, já empregava um significativo contingente de mão-de-obra infantil e feminina, que com os negros recém libertados da escravidão, perfaziam uma mão-de-obra ágil e barata. Observa-se à essa altura uma demarcação bem contundente entre ricos e pobres. Com o aumento do custo de vida da população, era muito difícil sobreviver em uma cidade tão pujante em termos econômicos. Todavia, com uma população cada vez mais empobrecida e excluída de toda e qualquer forma de ascensão social, a situação tornava-se cada vez mais complexa.

Nas décadas seguintes, entre trinta e quarenta, Campinas se firma com um novo padrão de acumulação capitalista, a industrialização, que vem acompanhado de um forte processo de urbanização. Seguindo o que aconteceu nas regiões de maior desenvolvimento do país, chega ao município levas significativas de migrantes, sobretudo do campo. Todo este movimento caminhou *pari passu* com o afastamento da população de renda mais baixa para locais cada vez mais distantes do centro da cidade, o que se chamou de processo de periferização. Apesar das novas oportunidades de trabalho criadas na cidade com o desenvolvimento econômico, a pobreza vai se consolidando cada vez mais e, se possível, afastada de onde poderia ser vista. Nos anos 50, portanto, já se configura uma distinção bem marcante entre ricos e pobres e, como desdobramento disso, o agravamento dos problemas sociais não solucionados pelo poder público.

Até então Campinas conseguiu "esconder" a pobreza deflagrada no início do século. Porém, durante as décadas de sessenta e setenta, isso já não seria mais possível. É sintomático desse processo a multiplicação de favelas que se disseminou por todo o município. Não bastasse isso, a população favelada crescia mais do que a população total. Os migrantes e a população mais empobrecida eram tidos como os principais "empecilhos" para que a cidade continuasse a preservar o seu conceito de cidade rica e boa para se viver. Para minimizar esta situação, o poder público transformou a questão em "caso de polícia", ao lançar mão de estratégias nem um pouco dignas de respeito, como o desfavelamento e a remoção compulsória dos migrantes para as suas cidades de origem..

A partir dos anos 70, com o tão propalado "Milagre Econômico", a cidade converte-se num dos principais pólos industriais do país. Em meio a este crescimento econômico tão pujante, a sua população cresce e o número de empregos também. Tal como em outras cidades que viveram o mesmo dinamismo, Campinas encerrava uma estrutura social complexa e diferenciada. Por um lado, pessoas qualificadas e prontas para assumir postos de trabalho promissores e muito bem remunerados, o que plasmou uma pequena, porém endinheirada classe média. De outro, um contingente expressivo de pessoas que não foram absorvidas pelo mercado de trabalho e, por isso, ficaram com as migalhas do desenvolvimento, ao conseguirem inserir-se somente em ocupações precárias com salários ínfimos e péssimas condições de trabalho, normalmente voltadas para atender as classes privilegiadas locais.

Campinas chega aos anos 80 no bojo dos movimentos sociais que estão eclodindo em todo o país. Com muitas questões sociais não resolvidas, também vão se fazer sentir na cidade os reflexos da vida política nacional com a sua propagação para o nível local. A população, nesse contexto, se organiza para reivindicar, sem muito sucesso, direitos e ações concretas do poder público, o que só fez reproduzir em escala ampliada as demandas sociais. Seja como for, trata-se de uma cidade cheia de contradições que, apesar da mobilização social e da vocação econômica, não atendeu minimamente a população mais empobrecida e, com isso, supriu as carências existentes nas principais áreas sociais – saúde, educação, saneamento básico, habitação, transporte. Ressalte-se, portanto, a incapacidade política do poder público de fazer valer os direitos dos mais pobres e o baixo nível de investimentos dirigidos à área social.

Nos anos 90 a questão social ganha novos contornos com a desestruturação do mercado de trabalho, tornando as diferenças sociais ainda mais polarizadas. Em meio a tantas desigualdades cresce a violência e o crime urbano, o que atesta a inoperância do poder público em resolver questões de extrema importância que talvez viessem, pelo menos, a mitigar problemas sociais tão contumazes. Ao sofrer as conseqüências da introdução do modelo neoliberal no país, Campinas vai se ressentir com mais intensidade de políticas sociais capazes de atingir o âmago dos seus principais problemas: moradia, desemprego, precarização das relações de trabalho, aumento do narcotráfico, violência, empobrecimento da população. Em suma, por se tratar de um conjunto de políticas públicas cujo enfoque recai sobre os mínimos sociais, as esperanças de mudanças radicais na sua condução são pequenas.

Na contramão da história, constitui-se a Região Metropolitana de Campinas, em 2000, com Campinas figurando como uma das suas principais cidades. Volumes maciços de investimentos procedentes de todo o mundo colocam-na em oitavo lugar no ranking das melhores cidades para se investir. Rede de infra-estrutura bem montada, localização privilegiada e presença marcante de importantes universidades e centros tecnológicos do país são algumas condições que fazem da cidade um pólo atrativo para a instalação de indústrias na sua região. Porém, todo esse dinamismo econômico não representou o início da superação das mazelas sociais que ainda a assombram.

Pensar em Campinas como um município que está envolto em inúmeras contradições não é muito diferente de se pensar em uma outra cidade com características semelhantes que conheceu as mesmas dificuldades. De fato, o que ocorreu em Campinas é muito parecido com

o que se passou no restante do país, porém alguns dos seus aspectos foram mais exacerbados. É uma cidade rica, tecnológica e industrial que não foi capaz de minimizar as suas diferenças sociais e, por isso, estas foram se acentuando ao longo do tempo. O poder público local, em quase todos os momentos, se ausentou da tarefa de lançar mão de medidas que pudessem resolver questões decisivas para a construção de um Sistema de Proteção Social mais equânime, ainda mais se considerarmos o fato de que tal mudança não poderia prescindir da reorganização do Sistema no plano nacional. Apesar da ausência de iniciativas concretas nessa direção, pode-se observar uma preocupação maior do gestor público a partir de meados dos anos 90, o que se discutirá a seguir.

A terceira questão abordada no trabalho diz respeito à consolidação dos Programas de Transferência de Renda no país, que na década de noventa passou a ser considerado o embrião do eixo da Política de Assistência Social do nosso Sistema de Proteção Social. O debate sobre qual seria a melhor forma de implementação de tais programas remonta aos anos 70, quando Antônio Maria da Silveira preconizou que seria essencial uma transferência monetária no combate à pobreza. Somente bem mais tarde, em 1991, a discussão ganhou maior ímpeto, tendo como principais interlocutores Eduardo Suplicy e José Márcio Camargo. Do intenso debate realizado foram tiradas duas propostas decisivas para a política social no Brasil: a vinculação da renda à educação e a família enquanto unidade beneficiária dos recursos.

O contexto no qual os Programas de Transferência de Renda foram implementados não era nada animador. Como vimos, a idéia da focalização predominava entre os formuladores das políticas sociais e, mais uma vez, estas ficaram a reboque da política econômica. A preocupação do governo federal, à época, era minimizar as desigualdades sociais por meio de políticas emergenciais que não comprometessem as suas metas fiscais. Apesar deste quadro nada favorável, foram implantados dois programas de transferência de renda considerados pioneiros nesta área: o Bolsa-Escola e o Programa de Renda Familiar Mínima.

O programa Bolsa-Escola foi implantado em Brasília, a partir de 1994, ao passo que o Programa de Renda Familiar Mínima começou em Campinas, em 1995. Como vimos, o crescimento da pobreza no município era muito pronunciado e, por isso, o PGRFM foi muito bem aceito pela autoridade política local e, sobretudo, pela população mais necessitada. O ambiente à sua implantação no período foi propício, na medida em que havia a preocupação em se implementar políticas públicas com uma dimensão em que os cidadãos e cidadãs fossem

tomados enquanto sujeitos de direitos e, com isso, fossem estirpadas as políticas assistencialistas, que só reduziam de forma imediata os efeitos deletérios da pobreza.

Ao eleger como público-alvo famílias com crianças entre 0 e 14 anos de idade, em situação de risco social, o objetivo maior do programa consistia em proporcioná-las melhores condições de vida por meio da complementação da renda. Nesse sentido, um dos critérios mais importantes adotados foi a contrapartida exigida aos beneficiários de inserir ou garantir a permanência da criança e adolescente na escola. Do mesmo modo, incentivava-se os responsáveis adultos a procurarem empregos ou outras formas de ocupação que lhes garantissem alguma renda adicional. Porém, o programa não oferecia qualquer tipo de curso de qualificação profissional ou sequer outro meio de apoio à inserção no mercado de trabalho, o que denota limites na sua forma de atuação. Apesar das suas restrições, aliás comuns a todos os programas desta natureza, percebe-se que ele vem conseguindo ao longo do tempo reduzir o trabalho infanto-juvenil, a pobreza, combater a desnutrição e aumentar o nível de escolaridade dentre os mais pobres.

Além desta importante intervenção na área social, Campinas contou com uma maior intensificação na implementação de políticas sociais, o que fez o seu Sistema de Proteção Social estruturar-se de maneira mais eficiente, de modo a atingir as camadas sociais com menor renda. Foi o que pudemos concluir pela análise dos Relatórios de Gestão da Assistência Social e dos Planos Municipais da Assistência Social, referentes ao período de 2000 a 2009, sendo este último em caráter de prognóstico. Campinas sempre foi tida como uma cidade dotada de uma infra-estrutura consistente em relação à área social. Ou seja, existe um aparelhamento nesta área que garante a sua dinamização em termos de planejamento e elaboração de políticas públicas, além de contar com técnicos implementadores envolvidos e capacitados, como é no caso do PETI. Contudo, ao observamos as ações e sua aplicabilidade, revela-se um hiato muito grande entre a formulação e a execução dos programas sociais, sobretudo no se refere ao alcance do público-alvo.

A área de interesse do presente trabalho, portanto, cingiu-se às famílias pobres de Campinas incluídas no PETI. A pergunta que inspirou e orientou toda a análise do capítulo foi: Como o município trata as crianças e adolescentes pobres e suas respectivas famílias? Observou-se pelo exame dos Relatórios que Campinas possui uma infra-estrutura mínima que consegue atender a população mais fragilizada. Com efeito, são vários programas sociais

voltados para a área da criança e adolescente, os quais envolvem um número significativo de OG's e ONG's. Nesse sentido, percebe-se que quando o poder público não consegue atender as famílias em risco social, as organizações não-governamentais se prestam a auxiliar na busca de um melhor nível de atendimento. Porém, mesmo com a união de esforços, o atendimento no município ainda deixa a desejar, haja vista a existência de serviços públicos precários e insuficientes em razão das restrições do Orçamento Público tão restrito. Tudo isso só faz aumentar as demandas sociais, o que demonstra claramente a defasagem entre o que é planejado e executado.

A área de assistência social, no entanto, é a mais atingida, pois ainda sofre com a lentidão dos trâmites burocráticos que a impede, muitas vezes, de imprimir um caráter mais eficaz às suas ações. São vários os entraves que não permitem a maior desenvoltura das suas ações. Em primeiro lugar, ela ainda enxerga as famílias de forma fragmentada, setorizada, isolada, desconsiderando o grupo familiar como um todo. Em segundo lugar, ainda recebe "pacotes fechados" em termos de implementação de programas sociais, sendo raras as oportunidades de mudança e adaptação à realidade local. Por último, salvo exceções, ainda sustenta o caráter autoritário e centralizador na forma de gerir a política pública. Para piorar a situação, o governo federal, desde o advento da descentralização administrativa, transfere ao município todas as responsabilidade e competências que lhe cabe no país, porém, sem qualquer forma de apoio financeiro e organizacional.

Campinas se destaca, dentro deste contexto, ao possuir uma rede de atores sociais fundamentais na elaboração e execução de políticas públicas na área da infância e adolescência. Um exemplo eloqüente disso foi o fato da cidade ter formulado uma Política Municipal de combate e erradicação do trabalho infantil, ainda em 2002. Desde então, após a pesquisa realizada pelo Núcleo de Estudos em Políticas Públicas, o tema passou à condição de Prioridade Absoluta e ganhou *status* de marca do Governo Democrático e Popular. Para tanto, foram implantados no município dois programas voltados para o combate do trabalho infanto-juvenil: o PETI e o Programa Convivência e Cidadania.

O PETI, enquanto primeiro programa de transferência direta de renda implementado pelo Governo Federal, em 1996, tem como *locus* de atuação a família e como forma de atuação três *pilares* básicos: a bolsa Criança-Cidadã (complementação da renda), as ações sócioeducativas (Jornada Ampliada) e a geração de renda. Para que um município possa

receber os recursos do programa, deve mapear os focos de trabalho infantil e sistematizar uma rede executora de atendimento à criança e adolescente e respetiva família. Também se faz necessária a criação de uma Comissão de Erradicação do Trabalho Infantil. Por outro lado, sua contrapartida fundamental consiste na inserção e permanência da criança e adolescente na escola.

O PETI chegou em Campinas em uma conjuntura bastante favorável, pois na ocasião estava se discutindo uma política de combate ao trabalho infanto-juvenil na cidade e, a um só tempo, estava em curso a expansão do PETI/Brasil para os grandes centros urbanos do país. O município, ao detectar o foco do trabalho infanto-juvenil no comércio informal por meio da pesquisa "Perfil das Famílias das crianças e adolescentes que trabalham nas ruas de Campinas", realizada pelo NEPP, criou a possibilidade de implementar o programa de forma quase imediata.

A dificuldade inicial do programa foi lograr uma rede executora que permitisse o atendimento de crianças e adolescentes recém retiradas das ruas da cidade. Porém, por Campinas então dispor uma área de assistência social preexistente bem estruturada e dado o razoável grau de envolvimento dos técnicos implementadores do programa com a questão, pode-se afirmar que o programa conseguiu ser implantado de forma bem-sucedida e, até certo ponto, singular. Nesse sentido, vale dizer que as suas principais diferenças com relação ao PETI/Brasil está no valor superior da bolsa repassado à família, na complementação do valor da Jornada Ampliada destinado às OG's e ONG's e na criação da Comissão de Erradicação do Trabalho Infantil, que ao promover a presença ativa dos atores sociais locais envolvidos, conferiu um caráter exitoso às ações desenvolvidas no âmbito do programa no município.

Portanto, ao encerrar um modelo de Sistema de Proteção Social muito bem desenhado, Campinas acabou se transformando em referência nacional na área de implementação de Programas Sociais como, por exemplo, o Programa de Renda Familiar Mínima e o próprio Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Porém, ainda vacila na questão do atendimento e da cobertura, pois persiste um cenário de empobrecimento da população campineira cunjugado com a ineficácia do poder público no que tange às metas de atingimento das políticas sociais. Seja como for, o município tem conseguido responder minimamente às demandas com relação ao trabalho infantil, ainda que exista muito a ser feito, pois não se pode afirmar que se erradicou o trabalho infanto-juvenil, e sim o desenvolvimento de ações

integradas que resultaram no combate vigoroso a essa forma espúria de exploração do trabalho. É nessa perspectiva que o trabalho junto às famílias se reveste de extrema importância, na medida em que contribui para o rompimento do círculo vicioso da pobreza e, no limite, para a mudança da estrutura social.

A quarta abordagem do presente trabalho diz respeito exatamente a esta questão, ao partir de uma análise focada nas famílias incluídas no PETI/Campinas e de como o programa está respondendo, enquanto política pública, às demandas de atendimento da criança e adolescente. Com o declínio do Estado de Bem-Estar Social nas economias avançadas, a família passou a ser vista como um *locus* privilegiado de problemas e soluções sociais em todo o mundo. No Brasil, a família também sempre fez parte integrante das ações desenvolvidas pelo Estado, mas não propriamente enquanto objeto das políticas públicas e, sim, como co-responsável pela condução destas mesmas políticas.

Porém, quando adentramos a década de noventa percebe-se um enfoque maior nas ações direcionadas à família em virtude do forte processo de precarização das condições de trabalho e da queda drástica do nível de emprego. Nesse sentido, a família torna-se alvo privilegiado de diversos programas implementados no país, especialmente na área de assistência social. Como desdobramento de um movimento anterior, também a família pobre passa a vivenciar mudanças significativas que acabaram por implicar mudanças na sua estrutura. O modelo *parsoniano* de família passou a conviver com novos arranjos familiares que entram em cena, multiplicando a diversidade e variedade de composições familiares.

A entrada da mulher e dos filhos mais novos no mercado de trabalho também é sintomático de mudanças em curso no âmbito familiar. Com isso, a família se consolida como salvaguarda em momentos de crise econômica, ao ter que responder rapidamente às situações adversas surgidas de imprevisto

De acordo com Fonseca (2001), na década de noventa acirra-se o debate sobre a focalização das políticas sociais que considera a família como critério de seleção. Com a adoção do modelo neoliberal e a garantia dos mínimos sociais, é complicado pensar em políticas sociais focalizadas dentro de um contexto regional tão diferenciado. A forma de implementação se torna imprescindível quando se trata de regiões muito pobres sem as condições mínimas para receber programas sociais mais complexos. O contrário ocorre

quando tais programas são implementados em cidades equipadas com uma infra-estrutura social básica, como foi o caso da implantação do PETI em Campinas.

Com relação ao perfil das famílias incluídas no programa, a análise dos dados quantitativos obtidos na pesquisa nos permitiu conhecer mais de perto as suas características, às quais a ênfase recaiu sobre aspectos como as características do domicílio, despesas mensais, além do grau de instrução e qualificação profissional dos responsáveis adultos pelas crianças e adolescentes. Tais informações foram agrupadas em torno da figura do pai, dos filhos, mas principalmente das mães.

A análise quantitativa do perfil das mães incluídas no PETI/Campinas nos deixa a percepção de que se tratam de mulheres simples, com baixo nível de escolaridade, que passaram por diversos casamentos e possuem uma quantidade significativa de filhos, além de auferirem rendimentos ínfimos e de trabalharem em serviços precários. Enfim, representam a grande maioria das mulheres (mães) brasileiras de famílias pobres, as quais sobrevivem com muito pouco mas que estão dispostas a mudar a sua própria realidade, faltando-lhes na maioria das vezes a *oportunidade* (grifo nosso). Malgrado as condições estruturais adversas presentes no mercado de trabalho, o ponto crucial desta oportunidade, decerto, passa pela educação e qualificação profissional, além do acesso a programas de (re)integração ao mercado de trabalho; fatores que criariam, em última instância, possibilidades reais de emancipação da família.

A exemplo das mães, os pais também deveriam ser incorporados aos programas de qualificação profissional e de educação para adultos e, com isso, tornar a família menos dependente de programas de transferência de renda. Aliás, quando não existe a presença do pai no ambiente familiar, como é o caso de praticamente metade das famílias estudadas, as mães encontram-se em uma situação muito mais delicada e de maior vulnerabilidade, tendo que sustentar praticamente sozinha toda a sua família e ver seus filhos ficarem cada vez mais expostos ao risco de entrar precocemente no mercado de trabalho.

Os filhos, por sua vez, antes da entrada no programa, trabalhavam nas mais diversas ocupações do comércio informal. É verdade que, apesar de terem trabalhado, na maior parte das vezes não abandonaram os estudos, todavia existe uma defasagem idade-série significativa, notadamente dentre os mais velhos. Pais e mães demonstraram-se sensíveis e conscientes do uso exploratório da mão-de-obra infanto-juvenil, porém incentivavam os filhos

a trabalhar sob a justificativa de que, além de contribuírem para o aumento da renda doméstica, estavam ocupando um tempo que, de outro modo, seria dedicado à rua.

A análise quantitativa suscitou-me o interesse de conhecer *quem* eram e *como* viviam aquelas famílias. Para tanto, foi realizada pesquisa de campo com sete entrevistas em profundidade com as mães integrantes de um grupo que estava se organizando em torno da montagem de um cooperativa. Em resumo, pode-se concluir que se tratavam de famílias altamente fragilizadas do ponto de vista econômico, social e psicológico; e a infância marcada pela atmosfera de conflitos, drogas e alcoolismo praticados sobretudo pelo pai. Percebe-se pelos depoimentos das mães que ao longo do tempo não houve mudanças de percurso nas suas histórias de vida, de modo que as experiências vivenciadas tanto na adolescência quanto na idade adulta construíram-se sobre bases frágeis e reproduziram-se mais tarde na vida familiar.

Por terem começado a trabalhar desde muito cedo e, por conta disso, privadas do lúdico na infância, as mães analisadas aceitam com normalidade o trabalho infanto-juvenil. Contudo, apesar de enfáticas ao dizer que os estudos para os filhos representa a única oportunidade de melhorar as condições de vida e de ascensão social, ao chegar aos 14 anos de idade, os estudos devem ser associados ao trabalho.

A participação dos filhos e filhas nas atividades da Jornada Ampliada também foi destacado como algo bastante benéfico, haja vista as mudanças sentidas no comportamento e no desempenho escolar. Ademais, a jornada ampliada, ao se constituir no meio de comunicação mais efetivo entre a família e o PETI, se presta como um "termômetro" para entendermos como a família enxerga o programa. O que se nota, no entanto, que a preocupação se volta às atividades mais relacionadas ao lúdico e ao lazer e menos ao desenvolvimento pedagógico das crianças e aos cursos profissionalizantes voltados para os adolescentes. Porém, ao retirar as crianças e adolescentes da rua, preenche uma lacuna importante, na medida em que reforça mutuamente o interesse pela escola e reduz o envolvimento com, por exemplo, a drogadição

Uma ação que deveria estar sendo realizada de forma mais eficaz e, por isso, apresenta limites mais acentuados são os cursos de qualificação profissional e criação de oportunidades para (re) inserção no mercado de trabalho. Procurou-se demonstrar em todos os momentos do presente trabalho, a importância de se preparar os membros adultos para uma melhor colocação profissional, com empregos mais dignos e salários mais altos.

Todavia, a discussão que permeia programas de transferência direta de renda, como é o caso do PETI, que possui um viés mais compensatório do que emancipatório, é até que ponto o Estado deve sustentar esta relação de dependência entre as famílias fragilizadas e a assistência social? Por um lado, o que vemos é a concessão de uma bolsa que garante a sobrevivência da família. De outro, as famílias vão ficando cada vez mais dependentes de um Sistema de Proteção Social o que não lhes propicia condições autônomas para saírem da situação de risco social.

A transição de um programa social para outro é um sintoma do grau de dependência das famílias. A saída quase automática do PGRFM para o PETI revela o fracasso do poder público que não criou mecanismos para que estas famílias se emancipassem e o aumento do seu grau de dependência. Então, indago-me se os programas de natureza mais compensatória conseguem atingir as famílias em risco social e tirá-las da situação de pobreza e de dependência da assistência social? Não seria melhor um sistema de cobertura social que abarcasse esta demanda por autonomia, de tal forma que os efeitos que criam situações de dependência desaparecessem quase totalmente?

Foucalt (2006) afirma que o ideal seria uma cobertura social conjugada com o máximo de independência. E isto só pode ser possível através de dois meios. O primeiro seria um certo empirismo. Para o autor é preciso transformar o campo das instituições sociais em um vasto campo experimental, provocando uma total descentralização no sentido de aproximar os usuários dos centros de decisão dos quais eles dependem e implicá-los nos processos decisórios. Com isso, todo o conjunto institucional sofreria mudanças, uma verdadeira reestruturação de alto a baixo. O segundo seria a elaboração de um trabalho considerável de renovação das categorias conceituais que inspiram todos os problemas referentes à garantia e à seguridade social.

Estas indagações nos leva a entender o limite mais contundente de programas de corte compensatório: o seu alto grau de dependência do Sistema de Proteção Social. Daí por diante, caberia a autonomização do seu público-alvo, bem como a maior participação dos usuários nos centros de decisão, junto aos formuladores do programa. O que vemos, no entanto, é, por exemplo, o distanciamento entre as necessidades dos usuários e os programas de qualificação profissional, ao oferecerem cursos que não condizem com a realidade do mercado de trabalho

local. Dentro desta perspectiva, as famílias continuam a reiterar a sua dependência e sem instrumentos que lhes possibilitem uma maior e melhor inserção na vida econômica.

Um caso exemplar analisado no presente trabalho foi a criação do Grupo de "Mães da Tapioca", uma tentativa de montagem de cooperativa de trabalho totalmente frustrada pela inoperância do poder público. Devido à ausência do gestor público e ao alto grau de burocratização, o grupo foi desfeito, apesar de reunir condições mínimas para a sua implementação. Gerir um programa de geração de emprego e renda não é tarefa fácil, mas não impossível quando se tem vontade política e suporte para que o mesmo aconteça, na medida em que se possa atingir a finalidade maior de programas desta natureza: a autonomização das famílias.

As mudanças na vida das famílias incluídas no PETI/Campinas, no entanto, são nítidas, tanto em termos econômicos, quanto sociais e psicológicos. É um programa, que dentro de seus limites, está conseguindo combater o trabalho infanto-juvenil no município. A população está mais sensibilizada, o tema entrou definitivamente na agenda social, a COMETI realiza um trabalho exemplar no monitoramento e acompanhamento do programa. Os técnicos, tanto do PETI quanto do Convivência e Cidadania, demonstram-se altamente comprometidos com o tema; enfim existe um envolvimento manifesto do gestor municipal na continuidade e assertividade do programa. Porém, ainda patina em questões essenciais, como é o caso dos programas de geração de emprego e renda, pois sem um emprego digno a estas famílias teremos a perpetuação da sua dependência em relação ao nosso mínimo Sistema de Proteção Social.

Lista de gráficos e tabelas

Quadro 1 – Componentes Vegetativo e Migratório do Crescimento Populacional de Campinas 136

Quadro 2 – Relação população/município/população favelada 150

Gráfico 1 – Região de origem das mães de famílias atendidas pelo PETI em Campinas 248

Gráfico 2 – Distribuição do número de mães de famílias atendidas pelo PETI em Campinas Segundo faixa de escolaridade 250

Gráfico 3 – Distribuição do número de mães de famílias atendidas pelo PETI em Campinas Segundo condição de atividade no mercado de trabalho 252

Gráfico 4 – Distribuição do número de mães ocupadas no mercado de trabalho de famílias atendidas pelo PETI em Campinas segundo tipo de ocupação 252

Gráfico 5 – Distribuição do número de mães de famílias atendidas pelo PETI em Campinas Segundo faixa de rendimentos 253

Gráfico 6 – Distribuição do número de pais atendidos pelo PETI em Campinas segundo faixa de escolaridade 255

Gráfico 7 – Distribuição do número de pais de famílias atendidas pelo PETI em Campinas Segundo condição de atividade no mercado de trabalho 257

Gráfico 8 – Distribuição do número de pais de famílias atendidas pelo PETI em Campinas Segundo faixa de rendimentos 257

Gráfico 9 – Distribuição do número de todos os filhos de famílias atendidas pelo PETI em Campinas segundo tipo de ocupação, 2002-2003 261

Gráfico 10 – Distribuição do número de filhos de famílias atendidas pelo PETI em Campinas segundo faixa de rendimentos, 2002-2003 262

Gráfico 11 – Distribuição do número de famílias atendidas pelo PETI em Campinas segundo faixa de rendimento (com a participação dos rendimentos dos filhos entre 5 e 16 anos) 263

Gráfico 12 - Distribuição do número de famílias atendidas pelo PETI em Campinas segundo faixa de rendimento (sem a participação dos rendimentos dos filhos entre 5 e 16 anos) 263

Referências Bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *O Leviatã Anêmico: dilemas presentes e futuros da Política Social*. *In* Planejamento e Políticas Públicas. Junho de 1989.

_____ . SANTOS, Wanderley Guilherme dos, COIMBRA, Marcos Antônio. *Política Social e Combate à Pobreza*. Editor Jorge Zahar. Rio de Janeiro, 1987.

ADORNO, Sérgio, CARDIA, Nancy. *Violência, crime, insegurança: há saídas possíveis? In* Livro Verde da Região Metropolitana de Campinas – Parte 2. Rinaldo Barcia Fonseca, Áurea M. Q. Davanzo e Rovena M. C. Negreiros (Organizadores). Campinas: Unicamp, 2002

AIDAR, Tirza. *A face perversa da cidade: configuração sócio-espacial das mortes violentas em Campinas nos anos 90*. Campinas: Unicamp. Textos NEPO N. 44. Novembro/2003.

ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de, VILLELA, Renato. *A situação social no Brasil: um balanço de duas décadas. In* A questão social no Brasil. João Paulo dos Reis Velloso (Org.). Brasília/DF, 2001.

ALVES, Zélia Maria Cortes Alves (Coord.). *Infância pobre no Brasil.* Fundação do Desenvolvimento Administrativo – FUNDAP. São Paulo. Março, 1991.

AMARAL, Carlos, RAMOS, Silvia. *Programas de Renda Mínima e Bolsa-Escola: panorama atual e perspectivas. In* Interface – Políticas Sociais e Desenvolvimento. Brasília, Julho/1999.

AMARAL, Carlos, SANTOS, Eleonora, BLANCO, Fernando, RAMOS, Sílvia. *Programas de Renda Mínima e Bolsa-Escola: concepção, gestão e financiamento. In* Revista de Planejamento e Políticas Públicas, v. 01. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília, junho/1989.

AMARAL, Célia Chaves Gurgel do. *Família às avessas: gênero na relações familiares de adolescentes.* Edições UFC. Fortaleza, 2001.

ANÁLISE DEMOGRÁFICA REGIONAL - Campinas. Fundação SEADE. São Paulo, 1983.

ARRETCHE, Marta T. S. *O Sistema de Proteção Social Brasileiro: em direção a um modelo descentralizado. In* São Paulo em Perspectiva, Vol. 11, N° 03. São Paulo, Jul-Set. 1997.

ARRETCHE, Marta, RODRIGUEZ, Vicente. *Descentralização das Políticas Sociais no Estado de São Paulo*. Edições Fundap. São Paulo, 2001.

_____ . *O processo de descentralização das Políticas Sociais no Brasil e seus determinantes.* Tese de doutoramento. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas/ Unicamp. Campinas, Junho/1998.

_____ . *Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização.* Editora Revan. São Paulo, 2000.

_____ . *Relações Federativas nas Políticas Sociais. In* Educação & Sociedade, Vol. 23, N° 80. Campinas, Set/2002.

_____ . T. S. *Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo*. *In* Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 14. São Paulo, 1999.

ARTHUS, Reginaldo. *O Programa de Garantia de Renda Mínima do município de Campinas/SP: uma avaliação através das tipologias das famílias e dos critérios de emancipação, permanência e desligamento.* Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Campinas/Instituto de Economia. Campinas, 2000.

BAENINGER, Rosana. *A população em movimento*. *In* Livro Verde da Região Metropolitana de Campinas – Parte I. Rinaldo Barcia Fonseca, Áurea M. Q. Davanzo e Rovena M. C. Negreiros (Organizadores). Campinas: Unicamp, 2002.

_____ . *Região metropolitana de Campinas: expansão e consolidação do urbano paulista. In* Migração e ambiente de aglomerações urbanas. Campinas: NEPO/Unicamp, 2001.

_____ . *Região, metrópole e interior: espaços ganhadores e espaços perdedores nas migrações recentes no Brasil (1980-1986)*. Campinas: Unicamp. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 1999. (Doutorado, Tese).

BAPTISTA, Luis Antonio. *A consolidação da indústria em Campinas e região – estrutura e determinantes (um estudo dos anos 30 aos 90.* Caderno da Faculdade de Ciências Econômicas, Contábeis e Administrativas (FACECA), v.07, n.1, p. 80-115, jan/jun. 1998.

BARBOSA, Irene Maria Ferreira. *Socialização e relações raciais: um estudo de famílias negras em Campinas*. São Paulo: USP. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 1978. (Dissertação, Mestrado).

BARCELLOS, Tânia Maria Macedo de. *A Política Social Brasileira (1930-1964): evolução institucional no Brasil e no Rio Grande do Sul*. Fundação de Economia e Estatística. Porto Alegre, 1983.

BARROS, Ricardo Paes de, CARVALHO, Mirela de. *Desafios para a Política Social Brasileira. In* Texto para Discussão n° 985. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília/DF, 2003.

BECKER, Mariana Linger. *Políticas Sociais no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)*. Trabalho de Conclusão do Curso. Unicamp. Instituto de Economia. Campinas, 2004.

BESSA, Vagner de Carvalho, JUNIOR, Walter Kufel, PORTO, Paulo C. de Sá. *Campinas – Análise dos Planos Diretores (1970 a 1996)*. Leituras de Economia Política. Campinas, V.09, p. 121-148, dez., 2001.

BILAC, Elisabete Dória. *Arranjos domésticos e condição migratória. In* Migração, condições de vida e dinâmica urbana. Neide Lopes Patarra (Org.). Campinas: Unicamp. Instituto de Economia, 1997.

BÓGUS, Lúcia Maria Machado. *Condições de vida e acesso a serviços no contexto das metrópoles paulistas*. *In* Migração, condições de vida e dinâmica urbana. Neide Lopes Patarra (Org.). Campinas: Unicamp. Instituto de Economia, 1997.

BOTT, Elizabeth. *Família e rede social.* Editora Francisco Alves. Rio de Janeiro, 1976.

BRIOSCHI, Lucila Reis, TRIGO, Maria Helena Bueno. *Família: representação e cotidiano. In* Cadernos do CERU, 2ª série. Universidade de São Paulo. São Paulo, 1989.

BUENO, Laura Machado de Mello, MACHADO, Maria Helena Ferreira, FILHO, Nelson Marques da Silva. *Limites e possibilidades de gestão compartilhada de interesses comuns.In* Livro Verde da Região Metropolitana de Campinas – Parte 3. Rinaldo Barcia Fonseca, Áurea M. Q. Davanzo e Rovena M. C. Negreiros (Organizadores). Campinas: Unicamp, 2002

CAIADO, Aurílio Sérgio Costa. *Metrópoles, cidades médias e pequenos municípios paulistas: estudo comparado da qualidade de vida e dinâmica socioespacial*. *In* Migração, condições de vida e dinâmica urbana. Neide Lopes Patarra (Org.). Campinas: Unicamp. Instituto de Economia, 1997.

CAIADO, Maria Célia Silva. *O padrão de urbanização brasileiro e a segregação espacial da população na região de Campinas: o papel dos instrumentos de gestão urbana*. Caderno da Faculdade de Ciências Econômicas, Contábeis e Administrativas (FACECA), v. 08, n. 1, p. 121-151, jan./jun., 1999.

CAMARGO, Fernanda Assunção de. *A implantação do Projeto de Renda Mínima em Campinas e seus resultados.* Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica de Campinas/ Ciências Econômicas. Campinas, 2001.

CAMARGO, José Marcio. *Política Social no Brasil: prioridades erradas, incentivos perversos. In* São Paulo em Perspectiva, Vol. 18, N° 02. São Paulo, abr/jun. 2004.

CAMPINEIRO, Débora Cury. *Programa de Renda Mínima e educação de crianças carentes: a experiência de Campinas.* Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Campinas/Instituto de Economia. Campinas, 1999.

CÂNDIDO, Maria Cristina Machado. *Trabalho Infantil e as experiências de erradicação.* Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Campinas/Faculdade de Educação. Campinas, 2005.

CANO, Wilson, BRANDÃO, Carlos A. (Coordenadores). *A região metropolitana de Campinas: urbanização, economia, finanças e meio-ambiente*. Vol. 01. Campinas: Editora Unicamp, 2003.

CARMO, Roberto Luiz do. *População, meio ambiente e qualidade de vida: o caso de Campinas (1970-1991)*. Campinas: Unicamp. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 1995. (Dissertação, Mestrado).

CARPINTEIRO, Antonio Carlos Cabral. *Momento de ruptura: as transformações no centro de Campinas na década de cinquenta*. Campinas: Unicamp. Coleção Campiniana. Centro de Memória (Unicamp), 1996.

CARTILHA DO PETI. Ministério da Previdência e Assistência Social. Brasília, 2004.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. *Algumas lições do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. In* São Paulo em Perspectiva, v.18, n.04. São Paulo, 2004.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. *A priorização da família na agenda da política social. In* Família brasileira, a base de tudo. Sílvio Manoug Kaloustian (Org.). Editora Cortez, Brasília, 2002.

CARVALHO, Maria do Carmos Brant de. *O lugar da família na política social. In* A família contemporânea em debate. Maria do Carmos Brant de Carvalho (Org.). Editora Cortez. São Paulo, 2002.

CASTRO, Maria Helena G. LONZAR, Willian. *Atendimento regional da demanda de educação. In* Livro Verde da Região Metropolitana de Campinas – Parte 2. Rinaldo Barcia Fonseca, Áurea M. Q. Davanzo e Rovena M. C. Negreiros (Organizadores). Campinas: Unicamp, 2002.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. *Programas de atenção ao menor no estado de São Paulo: uma avaliação das ações da Secretaria da Promoção Social.* Relatório Final. NEPP. Unicamp, Outubro, 1991.

CELIA, Maria Isabel Basilisco. *Expansão açucareira, vias de comunicação e comércio de tropas na região de Campinas*. Leituras de Economia Política. Campinas, V.08, p. 21-39. junho/2000/junho/200.

CHAVES, Adriana Josefa Ferreira. *O Estado Capitalista Brasileiro: um olhar crítico sobre as políticas sociais*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Educação/Unicamp. Campinas, 1990.

COHN, Amélia. *Política sociais e pobreza no Brasil. In* Planejamento e Políticas Públicas, n.12. São Paulo, 1995.

COHN, Amélia. *Políticas Sociais e Pobreza no Brasil. In* Planejamento e Políticas Públicas, N° 12. São Paulo, Junho/Dezembro de 1995.

CORREIO POPULAR. Jornal de Campinas e região.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. *As mudanças na agenda das políticas sociais no Brasil e os desafios da inovação: o caso das políticas de assistência social à infância e adolescência. . In* Políticas Públicas. Alysson Carvalho, Fátima Salles, Marília Guimarães e Walter Ude (Orgs.). Editora UFMG. Belo Horizonte, 2002.

COSTA, Antonio Carlos Gomes da. *A família como questão social. In* Família brasileira, a base de tudo. Sílvio Manoug Kaloustian (Org.). Editora Cortez, Brasília, 2002.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. *As mudanças na agenda das políticas sociais no Brasil e os desafios da inovação: o caso das políticas de assistência social à infância e adolescência. In* Políticas Públicas. Alysson Carvalho, Fátima Salles, Marilia Guimarães, Walter Ude (Orgs). Editora UFMG. Belo Horizonte, 2003.

COSTA, José Vilton. *Família e educação formal: um estudo sobre a freqüência à escola e progressão escolar das crianças de 7 a 14 anos no município de Campinas.* Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Campinas/ Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, 2005.

CRUZ, Ana Paula Galdeano. *A participação da sociedade civil nos programas sociais na área da infância e adolescência: um estudo sobre as políticas públicas no interior de São Paulo.* Universidade Estadual de Campinas/Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, 2003.

CRUZ. Rossine. *Desigualdades sociais nas metrópoles brasileiras: a consolidação da região de Campinas como metrópole regional*. Caderno da Faculdade de Ciências Econômicas, Contábeis e Administrativas (FACECA), v. 05, n. 1, p. 128-151, jan./jun., 1996.

CUNHA, Edite da Penha, CUNHA, Eleonora Schettini M. *Políticas Públicas Sociais. In* Políticas Públicas. Alysson Carvalho, Fátima Salles, Marilia Guimarães, Walter Ude (Orgs). Editora UFMG. Belo Horizonte, 2003.

CUNHA, José Marcos Pinto da, OLIVEIRA, Antonio Augusto Bitencourt. *População e espaço intra-urbano em Campinas.*

DAVANZO, Áurea M. Q. *A região metropolitana de Campinas: dinâmica sócio-econômica e as perspectivas de gestão urbana*. Relatório do Projeto "Urbanização e metropolização no estado

de São Paulo: desafios política urbana". Wilson Cano (Coord.). Campinas: Unicamp, julho de 1992.

DAVEIRA, Adriano Salmar Nogueira e. *A fala do povo: a reprodução do conhecimento no saber popular.* Editora Vozes. Rio de Janeiro, 1985.

DAVEIRA, Adriano Salmar Nogueira. *A fala do povo: a reprodução do conhecimento no saber popular*. Rio de Janeiro: Petrópolis. Editora Vozes, 1985.

DEDECCA, Claudio, BARBIERI, Carolina Veríssimo. *Fome Zero e pilotos para política social.* Universidade Federal do Rio de Janeiro/Instituto de Economia, jan. e jun. 1997.

DEMARTINI, Zeila de Brito Fabri. *Trabalhando com relatos orais: reflexões a partir de uma trajetória de pesquisa. In* Reflexões sobre a pesquisa sociológica. Alice Beatriz da Silva Gordo Lang (Org.). Cadernos CERU, 2ª série. São Paulo, 1992.

DEMO, Pedro. *Política Social nas décadas de 60 e 70*. Edições UFC. Fortaleza, 1981.

DOWBOR, Ladislau. *O potencial da política local integrada: exemplo da criança. In* São Paulo em Perspectiva, Vol. 11, N° 03. São Paulo, Jul-Set. 1997.

DRAIBE, Sônia Miriam Draibe. *Acompanhamento e avaliação da implementação do Programa de Garantia de Renda Familiar da Prefeitura Municipal de Campinas.* Universidade Estadual de Campinas/ NEPP. Campinas, 1995.

_____ . *As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In* Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas para a década de 90. Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA). Brasília, março/1990.

_____ . *Por um reforço da proteção à família: contribuição à reforma dos programas de assistência social no Brasil. In* Família brasileira, a base de tudo. Sílvio Manoug Kaloustian (Org.). Editora Cortez, Brasília, 2002.

_____ . *Brasil: a proteção social após vinte anos de experimentação reformista. In* Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Santiago do Chile, maio/2002.

_____ . *As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964-84. In* 21 Anos de Regime Militar: balanços e perspectivas. Gláucio Ary Dillon Soares, Maria Celina D'Araujo (Orgs). Editora da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 1994.

_____ . *Brasil: o Sistema de Proteção Social e suas transformações recentes. In* Projeto Regional de Reformas de Política Pública – CEPAL. Santiago do Chile, 1993.

_____ . *Repensando a Política Social: dos 80 ao início dos 90. In* Lições da década de 80. Lourdes Sola, Leda M. Paulani (Orgs). EDUSP. São Paulo, 1993.

_____ , CASTRO, Maria Helena Guimarães de, AZEREDO, Beatriz. *O Sistema de Proteção Social no Brasil"*. Campinas/SP. Núcleo de Estudos de Política Pública (NEPP). Setembro de 1991.

FAGNANI, Eduardo. *Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/1998. In* Economia e Sociedade, Vol. 13, n° 01. Campinas, 1999.

_____ . *Política Social e Pactos Conservadores no Brasil: 1964 e 1992. In* Economia e Sociedade, Campinas/Junho 1997. Vol. 08

_____ . *Política Social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade.* Tese de doutoramento. Instituto de Economia/ Unicamp. Campinas, 2005.

FALEIROS, Vicente. *O que é Política Social*. Coleção Primeiros Passos. Editora Brasiliense. São Paulo, 1986.

FOGAÇA, Ana Alzira. *Conselho Tutelar: perspectivas e desafios.* Trabalho de Conclusão de Curso. Pontifícia Universidade Católica de Campinas/ Faculdade de Serviço Social. Campinas, 1997.

FONSECA, Ana Maria Medeiros da; SOUSA, Arnaldo Machado de. *O debate sobre Renda Mínima: a experiência de Campinas. In* São Paulo em Perspectiva, n.11. São Paulo, 1997.

_____ . *Família e Política de Renda Mínima.* Editora Cortez. São Paulo, 2001.

FONSECA, Claudia. *De família, reprodução e parentesco: algumas considerações. In* Cadernos PAGU. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2007.

FOUCALT, Michel. *Ética, sexualidade, política.* Editora Forense Universitária, 2ª edição. Rio de Janeiro, 2006.

FUKUI, Lia. *Família: conceitos, transformações nas últimas décadas e paradigmas. In* Famílias: aspectos conceituais e questões metodológicas em projetos. Luiz A. Palma e Silva; Silvia Andrade Stanisci e Sinesio Bacchetto (Orgs.). Ministério da Previdência e Assistência Social. FUNDAP. São Paulo, 1998.

GIOVANNI, Geraldo Di (Coord.). *Trabalho Infantil em Campinas*. Unicamp/Instituto de Economia. Campinas, 2002.

GOMES, Gustavo Maia; DOWELL, Maria Cristina Mac. *Os elos frágeis da descentralização: observações sobre as finanças dos municípios brasileiros. In* Os desafios das políticas públicas diante da crescente importância da poder local. Aldemir do Vale Souza e Lúcia Maria Góes Moutinho (Orgs.). Curso de Mestrado em Economia. Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa,1997.

GONÇALVES, Maria Flora, SEMEGHINI, Ulysses Cidade. *Uma metrópole singular. In* Livro Verde da Região Metropolitana de Campinas – Parte I. Rinaldo Barcia Fonseca, Áurea M. Q. Davanzo e Rovena M. C. Negreiros (Organizadores). Campinas: Unicamp, 2002

GONZALES, Efrain, LLOSA, Pilar Gavilano. *A pobreza pode causar violência doméstica? In* A família ameaçada: violência doméstica nas Américas. Andrew R.Morrison e María Loreto Biehl (Orgs.). Editora FGV. Rio de Janeiro, 2000.

HAGUETTE, Teresa Maria Frota. *Metodologias qualitativas na sociologia.* Editora Vozes. Rio de Janeiro, 2001.

HENNNGTON, Élida Azevedo, CORDEIRO, Ricardo, FILHO, Djalma de Carvalho Moreira. *Trabalho, violência e morte em Campinas, São Paulo, Brasil*. Rio de Janeiro: Caderno de Saúde Pública. Fundação Oswaldo Cruz. Edição 20. Mar/abr, 2004.

HENRIQUE, Wilnês. *O Capitalismo Selvagem: um estudo sobre desigualdade no Brasil.* Tese de doutoramento. Unicamp. Instituto de Economia. Campinas, 1999.

_____ . *Questão social e políticas sociais no Brasil*. *In* Economia & Trabalho: textos básicos. Marco Antonio de Oliveira (Org). Campinas/SP. Instituto de Economia: Unicamp, 1998.

HOGAN, Daniel Joseph, CUNHA, José Marcos Pinto da, CARMO, Roberto Luiz do, OLIVEIRA, Antonio Augusto Bitencourt de. *Urbanização e vulnerabilidade sócio-ambiental: o caso de Campinas.*

JANUZZI, Paulo de Martino. *Projeções populacionais e formulação de políticas públicas: um exercício aplicado à estimação de demandas sociais futuras em âmbito microrregional*. *In* Migração, condições de vida e dinâmica urbana. Neide Lopes Patarra (Org.). Campinas: Unicamp. Instituto de Economia, 1997.

_____ . *Projeções populacionais para Campinas e região: parte I – tendências demográficas da região administrativa de Campinas 1970-1993*. Caderno da Faculdade de Ciências Econômicas, Contábeis e Administrativas (FACECA), v. 05, n. 1, p. 101-114, jan./jun., 1996.

_____ . *Projeções populacionais para Campinas e região: parte I – tendências demográficas da região administrativa de Campinas 1970-1993*. Caderno da Faculdade de Ciências Econômicas, Contábeis e Administrativas (FACECA), v. 05, n. 1, p. 101-114, jan./jun., 1996.

_____ , JANUZZI, Nicolao, PASQUALI, Franco. *Projeções populacionais para Campinas e região: considerações finais*. Caderno da Faculdade de Ciências Econômicas, Contábeis e Administrativas (FACECA), v. 07, n.2, p. 37-49, jul/dez, 1998.

_____ , JANUZZI, Nicolao, PASQUALI, Franco. *Projeções populacionais para Campinas e região: considerações finais*. Caderno da Faculdade de Ciências Econômicas, Contábeis e Administrativas (FACECA), v. 07, n.2, p. 37-49, jul/dez, 1998.

_____ , SOUZA, José Eduardo Rodrigues de. *Tendências recentes do desenvolvimento regional na hinterlândia de Campinas: notas para discussão.* Caderno da Faculdade de Ciências Econômicas, Contábeis e Administrativas (FACECA), v. 06, n. 1, p. 7-19, jan./jun., 1997.

_____ , SOUZA, José Eduardo Rodrigues de. *Tendências recentes do desenvolvimento regional na hinterlândia de Campinas: notas para discussão.* Caderno da Faculdade de Ciências Econômicas, Contábeis e Administrativas (FACECA), v. 06, n. 1, p. 7-19, jan./jun., 1997.

_____ . *Projeção populacional para municípios da região de Campinas*. Campinas: PUCC. Caderno da Faculdade de Ciências Econômicas, Contábeis e Administrativas (FACECA), v.10, n.1, p. 66-80, jan/jun. 2001.

_____ . *Projeção populacional para municípios da região de Campinas*. Campinas: PUCC. Caderno da Faculdade de Ciências Econômicas, Contábeis e Administrativas (FACECA), v.10, n.1, p. 66-80, jan/jun. 2001.

_____ . *Projeções populacionais para Campinas e região: parte III – projeção de estudantes por nível de ensino para 1995-2005*. Caderno da Faculdade de Ciências Econômicas, Contábeis e Administrativas (FACECA), v.06, n.1, p. 80-104, jan/jun. 1997.

_____ . *Projeções populacionais para Campinas e região: parte IV – projeções de força de trabalho para 1995-2005*. Cadernos da Faculdade de Ciências Econômicas, Contábeis e Administrativas (FACECA), v. 06, n. 2, p. 154-178, jul/dez., 1997.

_____ . *Renda e estrutura de despesas familiares em São Paulo. In* Migração, condições de vida e dinâmica urbana. Neide Lopes Patarra (Org.). Campinas: Unicamp. Instituto de Economia, 1997.

LAURELL, Asa Cristina (Org). *Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo*. Editora Cortez, 2° Edição. São Paulo, 1987.

LIMA, Maria Helena de Castro. *Descentralização da Política de Assistência Social.* Edições Fundap. São Paulo, 2001.

LOPES, Doraci Alves. *Marginais da história? O movimento dos favelados da Assembléia do Povo (1979/1986)*. Campinas/SP: Editora Alínea, 1997.

LOPREATO, Francisco Luiz, PAIVA, Claudio Cesar. *Região Metropolitana de Campinas (RMC): evolução das finanças públicas*. Campinas: Unicamp. Texto para Discussão, n.105. CESIT-Unicamp, nov. 2001.

MACEDO, Mariano de Matos. *Novas Perspectivas da Questão Social no Brasil. In* Revista Paranaense de Desenvolvimento, n° 93. Janeiro/Abril de 1998.

MAIA, Paulo Borlina, SOUZA, Gustavo Coelho de. *Evolução econômica e populacional da região de Campinas (de 1980 até os dias de hoje)*. Caderno da Faculdade de Ciências Econômicas, Contábeis e Administrativas (FACECA), v. 08, n.1, p. 101-120, jan./jun, 1999.

MARQUES, Rosa Maria. *A Proteção Social e o Mundo do Trabalho*. Bienal. São Paulo, 1997.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Editoras Reunidas. Rio de Janeiro, 1993.

MARTINE, George. *A resolução da questão social no Brasil: experiências passadas e perspectivas futuras. In* Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas para a década de 90. Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA). Brasília, março/1990.

MARTINS, José Pedro Soares. *Vocação solidária: flashes da história da assistência social em Campinas*. Campinas: [SN], 1998.

MEDEIROS, Marcelo. *A trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais no anos de 1930 aos anos de 1990*. Texto para Discussão n° 852. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília/DF, 2001.

MELO, Marcus André de. *Reformando a reforma: interesses, atores e instituições da Seguridade Social no Brasil. In* São Paulo em Perspectiva, Vol. 10, N° 04. São Paulo, 1996.

MENDES, Noeli Aparecida Mendes. *Programa de Garantia de Renda Mínima: o caso de Campinas.* Monografia. Pontifícia Universidade Católica de Campinas/ Ciências Econômicas. Campinas, 2000.

MENDONÇA, Maria Helena Magalhães de. *O desafio da política de atendimento à infância e à adolescência na construção de políticas públicas equitativas. In* Cadernos de Saúde Pública, Vol. 18. Rio de Janeiro, 2002.

MIRANDA, Silvana Mara. *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil em Campinas: ações socioeducativas x trabalho"*. Trabalho de Conclusão de Curso. Pontifícia Universidade Católica de Campinas/ Faculdade de Serviço Social. Campinas, 2004.

MONFREDINI, Maria Isabel. *A gestão descentralizada e participativa da política de assistência social*. Dissertação de Mestrado. Instituto de Economia/Unicamp. Campinas, 2003.

_____ . *Política econômica e política social no Brasil nos ano 1990: possibilidades, limites e condicionantes. In* Economia e Sociedade, Vol. 13, n° 02. Campinas, 2004.

MONTALI, Lilia. *Família, trabalho e migração. In* Migração, condições de vida e dinâmica urbana. Neide Lopes Patarra (Org.). Campinas: Unicamp. Instituto de Economia, 1997.

MORAIS, Wanilde Barbosa de. *Revisão dos conceitos de "criança" e de "menor": os seus direitos assistenciais e a cidadania.* Trabalho de Conclusão de Curso. Pontifícia Universidade Católica de Campinas/ Faculdade de Serviço Social. Campinas, 1992 .

MORETTI, Ricardo de Souza, JANUZZI, Paulo de Martino. *Política habitacional na região metropolitana de Campinas*. *In* Livro Verde da Região Metropolitana de Campinas – Parte I. Rinaldo Barcia Fonseca, Áurea M. Q. Davanzo e Rovena M. C. Negreiros (Organizadores). Campinas: Unicamp, 2002

MOTTA, Maria Aparecida. *Uma nova abordagem da compreensão da maternagem. In* Segredo de família. Lia Fukui (Org.). NEMGE. Universidade de São Paulo. São Paulo, 1999.

NEDER, Gizlene. *Ajustando o foco das lentes: um novo olhar sobre a organização das famílias no Brasil. In* Família brasileira, a base de tudo. Sílvio Manoug Kaloustian (Org.). Editora Cortez, Brasília, 2002.

NEGRÃO, Ana Maria Melo. *Infância, Educação e Direitos Sociais: "Asilo de Órfãs"*. Campinas: Unicamp. Faculdade de Educação, 2002. (Doutorado, Tese).

NEGRI, Barjas. *Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880 – 1990)*. Campinas: Unicamp. Instituto de Economia, 1994. (Doutorado, Tese).

NETO, Mário Daniele. *Consolidação da cafeicultura e a escravidão no município de Campinas (1850-1888)*. Leituras de Economia Política. Campinas, V.08, p. 41-61, junho/2000/junho/200.

NOGUEIRA, Braulio Mendes. *Lutas sociais em Campinas*. Campinas: Unicamp. Editora da Unicamp, 1988.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de, JUNIOR, Geraldo Biasoto. *Descentralização das Políticas Sociais no Brasil. In* Descentralização das Políticas Sociais no Brasil. Marta Arretche e Vicente Rodrigues (Orgs). São Paulo, 1997.

OLIVEIRA, Francisco. O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. In Novos Estudos. São Paulo, outubro/1988.

ORLANDO, Rosana Paula. *Infância e cidadania: a experiência do Conselho Tutelar de Campinas.* Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Campinas/Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, 2002.

OSÓRIO, Héctor Hernán Gonzaléz. *O velho e o novo na questão social: notas sobre a importância do planejamento. In* Revista Paranaense de Desenvolvimento, n° 93. Janeiro/Abril de 1998.

PASQUINI, Ligia Pereira. *Visão das famílias e usuários do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil sobre o trabalho do Serviço Social.* Trabalho de Conclusão de Curso. Pontifícia Universidade Católica de Campinas/ Faculdade de Serviço Social. Campinas, 2005..

PEREIRA, Gustavo Menoncin de Carvalho. *Os fatores localizacionais determinantes do investimento direto estrangeiro realizado na região metropolitana de Campinas no período de 1998 a 2002*. São Paulo: USP. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, 2003. (Doutorado, Tese).

PERILLO, Sonia, ARANHA, Valmir, PERDIGÃO, Magali. *Redistribuição espacial da população na região de Campinas: uma análise do período 1980/1996*. Caderno da Faculdade de Ciências Econômicas, Contábeis e Administrativas (FACECA), v. 08, n. 2, p. 97-114, jul./dez., 1999.

PIRES, Maria Conceição Silvério, SANTOS, Sarah Maria Monteiro dos. *Evolução da mancha urbana*. *In* Livro Verde da Região Metropolitana de Campinas – Parte I. Rinaldo Barcia Fonseca, Áurea M. Q. Davanzo e Rovena M. C. Negreiros (Organizadores). Campinas: Unicamp, 2002

POCHMANN, Marcio. *Emprego, renda e pobreza*. *In* Livro Verde da Região Metropolitana de Campinas – Parte I. Rinaldo Barcia Fonseca, Áurea M. Q. Davanzo e Rovena M. C. Negreiros (Organizadores). Campinas: Unicamp, 2002

POCHMANN, Marcio. *Gastos sociais, distribuição de renda e cidadania: uma equação política. In* Revista Econômica, v. 05. Rio de Janeiro, fevereiro/2004.

_____ . *O desafio da inclusão social no Brasil.* Editora Publisher, Brasil, 2004.

_____ . *Proteção Social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil*. *In* São Paulo em Perspectiva. São Paulo, 2004.

POSSAN, Magali A. *A malha entrecruzada das ações: as experiências de organização dos trabalhadores metalúrgicos de Campinas (1978-1984).* Campinas: Unicamp. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 1996. (Dissertação, Mestrado).

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS. Plano Diretor, 1995.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS. *População de Campinas.* Sumário de dados. Campinas, julho/2003.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS. *Trabalhadores do comércio ambulante de Campinas: diagnóstico sobre as condições de trabalho*. Campinas, 2001.

PUPO, Celso Maria de Mello. *Campinas, seu berço e juventude.* Campinas, SP. Academia Campinense de Letras, N. 20, 1969.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. *O pesquisador, o problema da pesquisa, a escolha das técnicas: algumas reflexões. In* Reflexões sobre a pesquisa sociológica. Alice Beatriz da Silva Gordo Lang (Org.). Cadernos CERU, 2ª série. São Paulo, 1992.

_____ . *Variações sobre a técnica de gravador no registro da informação viva.* Editor T. A. Queiroz. São Paulo, 1991.

RAMOS, Célia Leitão. *A gente do Londres*. Campinas: Unicamp. Instituto de Filosofia e Ciência Humanas, 1976. (Dissertação, Mestrado).

RELATÓRIO de Gestão da Assistência Social. Prefeitura Municipal de Campinas. Campinas, janeiro de 2000 a dezembro de 2009.

RELATÓRIO de visitas às entidades. Prefeitura Municipal de Campinas. Maio a agosto de 2003.

RELATÓRIO Final. Estudos de Caso. *Explosão urbana regional e demandas sociais no Estado de São Paulo: 1970-1985*. Campinas: Unicamp. Instituto de Economia, 1988.

ROUDINESCO, Elisabeth. *A família em desordem.* Editora Jorge Zahar. Rio de Janeiro, 2003.

SALES, Mione Apolinário, MATOS, Maurílio Castro de, LEAL, Maria Cristina (Orgs). *Política Social, Família e Juventude: uma questão de direitos*. São Paulo. Editora Cortez, 2004.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Editora Campus, 2° Edição. São Paulo, 1990.

SARTI, Cinthia Andersen. *A família como espelho: um estudo sobre a moral dos pobres.* Universidade de São Paulo. São Paulo, 1995.

SARTORI, Elisiane. *Trabalho infantil em Franca: um laboratório das lutas sociais em defesa da criança e do adolescente. In* Cadernos PAGU. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2006.

SARTORI, Elisiane. *Trabalho infantil em Franca: uma avaliação do IPEC na indústria de calçados de Franca/SP.* Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Campinas/Instituto de Economia. Campinas, 2001.

SAWAYA, Ana Lydia, SOLYMOS, Gisela M. B., FLORÊNCIO, Telam Maria de Menezes Toledo e MARTINS, Paula Andrea. *Os dois Brasis: quem são, onde estão e como vivem os pobres brasileiros. In* Estudos Avançados, n° 17. São Paulo, 2003.

SCHWARTZ, Gilson. *O 'social' no Social-Liberalismo de FHC. In* São Paulo em Perspectiva, Vol. 11, N° 03. São Paulo, Jul-Set. 1997.

SEMEGHINI, Ulysses Cidade. *Campinas (1860 a 1980): agricultura, industrialização e urbanização.* Campinas: Unicamp. Instituto de Economia, 1988. (Dissertação, Mestrado).

SEMINÁRIO DESAFIO 2000 de Campinas e região. *Oportunidade, ameaças e desafios nas relações econômicas de tecnologia e de trabalho, para a próxima década na região de Campinas*. Paulo Pi Domingues (Org.). Campinas, julho/1999.

SENNA, Mônica de Castro Maia. *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil em Campos dos Goytacazes (RJ): um estudo sobre a inclusão da população negra.* Dissertação de Mestrado. Universidade Federal Fluminens/ Escola de Serviço Social. Rio de Janeiro, 2006.

SILVA, Maria Ozanira da Silva, YAZBEK, Maria Carmelita, GIOVANNI, Geraldo di. *A Política Social Brasileira no Século XXI – A Prevalência dos Programas de Geração de Renda*. São Paulo. Editora Cortez, 2004.

SILVA, Tiago Falcão. *Mito do Sísifo ou a grande transformação – a experiência brasileira com programas de transferência de renda.* Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Campinas/ Instituto de Economia, 2006.

SILVEIRA, Caio; AMARAL. Carlos; CAMPINEIRO, Débora. *Trabalho infantil: examinando o problema, avaliando estratégias de erradicação.* NAPP/ UNICEF. Brasília, 2000.

SILVEIRA, Consuelo Janaina L. *A história de algumas crianças e adolescentes trabalhadores no semáforos de Campinas.* Trabalho de Conclusão de Curso. Pontifícia Universidade Católica de Campinas/ Faculdade de Serviço Social. Campinas, 2002.

SOUZA, Arnaldo Machado, FONSECA, Ana Maria Medeiros da. *O debate sobre Renda Mínima: a experiência de Campinas*. São Paulo em Perspectiva, v. 11(4), 1997.

SOUZA, Rosa Fátima de. *O direito à educação*. Campinas: Unicamp. Centro de Memória. Editora da Unicamp, 1998.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira, BONETTI, Dilsea Adeodata, YASBEK, Maria Carmelita, FALCÃO, Maria do Carmo B. Carvalho. *Assistência na trajetória das Políticas Sociais Brasileiras*. Editora Cortez. São Paulo, 1995.

SPOSATI, Aldaíza, FALCÃO, Maria do Carmo, FLEURY, Sônia Maria Teixeira. *Os direitos (dos desassistidos) sociais*. Editora Cortez. São Paulo, 1989.

SPOSATI, Aldaíza, FALCÃO, Maria do Carmo. *A Assistência Social Brasileira: descentralização e municipalização*. Editora da PUC/SP (EDUC). São Paulo, 1990.

STRAUSS, Levi; GOUGH, Kathleen; SPIRO, Melford. *A família como instituição.* Res Editora. Portugal, 1990.

TAUBE, Maria José de Mattos. *Pobre é que nem abelha, cada dia zune num canto*. Campinas: Unicamp. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 1986. (Dissertação, Mestrado).

THOMAS, Andrea Cristina. *A interiorização do desenvolvimento econômico e urbanização: estudo de caso do município de Campinas (1960-1985)*. Campinas: Unicamp. Instituto de Economia, 1987. (Monografia).

TIEZZI, Sergio. *A organização da política social do governo Fernando Henrique Cardoso. In* São Paulo in Perspectiva, Vol. 18. São Paulo, abri/jun de 2004.

TOZONI-REIS, Marília Freitas de Campos. *Infância, escola e pobreza: ficção e realidade.* Editora Autores Associados. Campinas, 2002.

UNICEF. *Análise Situacional do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.* Brasília, 2004.

VAZQUEZ, Daniel Arias, HÖFLING, Daniel de Mattos, CAJUEIRO, Juliana Pinto de Moura,

VIANNA, Maria Lúcia T. Werneck, SILVA, Beatriz Azeredo da. *Interpretação e Avaliação da Política Social no Brasil: uma bibliografia comentada*. *In* A Política Social em Tempo de Crise: articulação institucional e descentralização. Brasília, 1989.

VIEIRA, Evaldo. *Estado e política social na década de 90. In* Estado e Políticas Sociais no Brasil. EDUNIOESTE. Cascavel/PR, 2001.

WAISELFISZ, Julio Jacobo; ABRAMOVAY, Miriam; ANDRADE, Carla. *Bolsa-Escola: melhoria educacional e redução da pobreza*. UNESCO. Brasília, 1998.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. *Trajetória social e projeto de autonomia: os produtores familiares de algodão da região de Campinas.* Campinas: Unicamp. Cadernos do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH). Junho, 1988.

ZALUAR, Alba. *Cidadãos não vão ao paraíso: juventude e política social*. Editora da Unicamp. Campinas, 1994.

ZAPELLA, Rita de Cassia Alduino. *Um estudo comparativo entre o atendimento das Organizações Governamentais e Não-Governamentais voltadas ao trabalho com crianças e adolescentes no município de Campinas.* Trabalho de Conclusão de Curso. Pontifícia Universidade Católica de Campinas/ Faculdade de Serviço Social. Campinas, 2001.