

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

DISSERTAÇÃO

A IMPLEMENTAÇÃO DOS PROGRAMAS FEDERAIS PETI E  
AGENTE JOVEM ,  
EM PORTO ALEGRE, NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS DE  
TRANSFERÊNCIA DE RENDA DOS GOVERNOS FERNANDO  
HENRIQUE CARDOSO

MÁRCIA DE SOUZA MEDEIROS

Orientadora: PROFESSORA DOUTORA MERCEDES MARIA  
LOGUÉRCIO CÀNÉPA

Porto Alegre, dezembro de 2006.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

DISSERTAÇÃO

A IMPLEMENTAÇÃO DOS PROGRAMAS FEDERAIS PETI E  
AGENTE JOVEM ,  
EM PORTO ALEGRE, NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS DE  
TRANSFERÊNCIA DE RENDA DOS GOVERNOS FERNANDO  
HENRIQUE CARDOSO

MÁRCIA DE SOUZA MEDEIROS

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política, realizada sob a orientação da Professora Doutora Mercedes Maria Loguércio Cànepa

Porto Alegre, dezembro de 2006.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova a dissertação A Implementação dos Programas Federais PETI e Agente Jovem em Porto Alegre, no Contexto das Políticas de Transferência de Renda dos Governos Fernando Henrique Cardoso, elaborada por Márcia de Souza Medeiros, como requisito parcial para a obtenção do Grau de Mestre em Ciência Política.

Comissão Examinadora:

---

Profa. Dra. Soraia Maria Vargas Cortês (PPGSoc/UFRGS)

---

Professora Dra. Maria Izabel Noll (PPGCP-UFRGS)

---

Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi (PPGCP/UFRGS).

---

Professora Dra. Mercedes Maria Loguércio Cánepa (PPGCP-UFRGS),  
orientadora (PPGCP-UFRGS)

## Sumário

Sumário.....	12
AGRADECIMENTOS .....	13
RESUMO .....	16
INTRODUÇÃO.....	9
1 - CIDADANIA, JUSTIÇA E PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA	18
1.1 Introdução.....	18
1.2 Cidadania e Justiça .....	19
1.3 Sistemas de Proteção Social .....	22
1.4 Programas de Garantia de Renda.....	30
1.5 Acessando ao Bem-Estar .....	45
2 - OS GOVERNOS FERNANDO HENRIQUE CARDOSO.....	47
2.1 Introdução.....	47
2.2 Estabilização econômica, Pobreza e Desigualdade .....	47
2.3 Políticas Sociais.....	58
2.4 Programas de Transferência de Renda: o PETI e o Agente Jovem.....	69
2.5 Entre a Cruz e a Caldeirinha.....	74
3 -POLÍTICAS COMPENSATÓRIAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL.....	76
3.1 Introdução.....	76
3.2 A Discussão acerca das Políticas Compensatórias .....	77
3.3 As Primeiras Experiências - Municipais - de Transferência de Renda .....	82
3.4 O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI.....	85
3.4.1 Legislação.....	85
3.4.1.1 Proposta, Objetivos e Beneficiários.....	86
3.4.1.2 Eixos .....	87
3.4.1.3 Financiamento e Valores .....	90
3.4.1.4 Frequência Escolar .....	91
3.4.1.5 Desligamento .....	91
3.4.1.6 Implantação; .....	91
3.4.1.7 Estruturação .....	92
3.4.1.8 Representação.....	93
3.4.1.9 Capacitação.....	93
3.4.2 Aspectos mais relevantes do Programa .....	93
3.5 O Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano .....	94
3.5.1 Legislação.....	94
3.5.1.2 Objetivos.....	96
3.5.1.3 Financiamento, Princípios e Características.....	96
3.5.1.4 Critérios .....	97
3.5.1.5 Estruturação e Metodologia.....	98
3.5.1.6 Monitoramento e Avaliação .....	98
3.5.2 O Programa Agente Jovem e a Segurança Pública.....	99
3.6 Limites dos Programas .....	101
4 - O PETI E O AGENTE JOVEM NA ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PORTO ALEGRE .....	104
4.1 Introdução.....	104
4.2 Assistência Social: o caminho percorrido .....	104
4.3 A Assistência Social nos Governos da Frente Popular .....	109
4.4 A implementação do PETI em Porto Alegre .....	115

4.5 A Adoção do Programa Agente Jovem .....	129
4.6 A incorporação: um fato .....	140
Algumas Conclusões Sobre a Implementação do Peti e do Agente Jovem em Porto Alegre .....	144
BIBLIOGRAFIA .....	158
ANEXOS .....	162
ROTEIRO PARA ENTREVISTA - Pesquisa sobre o PETI e o AGENTE JOVEM no Município de Porto Alegre ( de sua implantação ao final dos governos Fernando Henrique Cardoso).....	163
TRANSCRIÇÃO DAS ENTREVISTAS .....	164

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a todas as pessoas que me permitiram acesso às informações que fundamentaram esta pesquisa, através de indicações bibliográficas, documentos, depoimentos pessoais ou reflexão conjunta,. de modo que a mesma pudesse se concretizar

Agradecimento especial à Professora Mercedes, pela confiança, quase que irrestrita, de que esta pesquisa chegaria a termo.

Para meu pai, que já não sonha e para minha mãe, que sonha o tempo todo.

## **RESUMO**

Os programas de transferência de renda têm sido adotados, nos países de capitalismo central e nos periféricos, enquanto forma de enfrentamento da denominada “nova pobreza”, no caso dos primeiros e de lidar com a realidade de pobreza quase que estrutural, na periferia. Acreditamos que esta modalidade de política pública, ao propiciar aos beneficiários, determinado patamar de bem-estar, cria a possibilidade de que os mesmos venham a fazer parte de um núcleo comum: o dos cidadãos, promovendo, ainda, maior justiça na vida de convivência. Toma-se, desta forma, as noções de cidadania e justiça como constitutivas das políticas sociais em geral e dos programas de transferência de renda, em particular. Com tal moldura, passa-se a contextualizar esse gênero de iniciativa nos dois Governos Fernando Henrique Cardoso, quando há quase que uma profusão dessas ações. Contrariamente a expectativas pessimistas quanto às políticas sociais em governos intensamente orientados à integração globalizada, houve expansão das mesmas, tanto em termos de público como do leque de programas, dentre os quais o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI e do Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano. O objetivo central desta pesquisa foi fazer um estudo descritivo do processo de implementação das duas iniciativas federais de transferência de renda mencionadas, na cidade de Porto Alegre (cuja coligação de forças, na época, era antagônica àquela federal), de modo a caracterizar a relevância que ambos os programas assumem na política de Assistência Social municipal e a sinalizar o forte significado dos programas de transferência de renda, especialmente num país com número importante de pobres e um grau acintoso de desigualdade, como é o caso do Brasil.

## ABSTRACT

Income redistribution policies have been adopted by capitalist countries as a form of dealing with the so-called "newpoverty" in wealthier nations, and as a form of tackling the almost structural poverty in economies at the periphery. We believe that those kinds of public policies, by providing its beneficiaries with a certain welfare status, allows them to become part of a common group, that of the citizens of a country, which in turn promotes greater fairness in their life within society. We thus take the notions of citizenship and justice as constitutive of social policies in general, and of income redistribution policies in particular. Within this framework, we contextualize some initiatives in both terms of the Fernando Henrique Cardoso administration, where a profusion of such actions took place. Contrary to what might have been predicted by pessimistic views on social policies within administrations that promote globalization policies, there was an expansion both in the scope and variety of social policies by the Fernando Henrique Cardoso administration. Among such policies, where the "Child Labor Erradication Program" and the "Youth Agent Program for Social and Human Development". The main goal of the this research project was to describe the process of implementing the two federal income redistribution initiatives just mentioned in the city of Porto Alegre (whose conjoined political forces, at the time, were opposed to the federal administration). The aim was to characterize the relevance of both programs within the city's Social Welfare policies, and to indicate the strong significance that income redistribution programs have, especially in a country with such a large number of poor and in such spiteful inequality as is the case of Brazil.

## INTRODUÇÃO

A pobreza tem crescido no mundo todo, contrariamente a expectativas de que, na etapa globalizada do capitalismo, juntamente com capitais e unidades produtivas, o bem-estar também transcenderia fronteiras e se disseminaria a partir do centro capitalista para a periferia do sistema. Conforme Werthein e Noleto(2004), se em 1947, a população mundial era de 2,3 bilhões de pessoas, das quais 17,3%, ou seja, 400 milhões, eram pobres, ao final do século passado, dos 6 bilhões que compõem a população mundial, 22%, 1,3 bilhão, eram pobres, embora a riqueza produzida no período tenha aumentado mais de sete vezes. Os mesmos autores ressaltam que, na América Latina, entre 1980 e 1999, o número de pobres mais do que duplicou, passando de 63 milhões para 130 milhões. No continente, à pobreza soma-se a desigualdade: trata-se da região mais desigual do mundo. O Brasil exemplifica essa combinação.

Segundo Kilkberg(2000), a estimativa é de que 43,5% da população ganhe menos de dois dólares por dia e que 40 milhões de brasileiros vivam em situação de pobreza absoluta. O número de pobres varia conforme a fonte, sendo, inclusive, objeto de disputa, em período de campanha eleitoral, como ocorreu nas eleições para Presidente da República, no Brasil, em 2002, assim como varia a própria definição de pobres.

Conforme o Mapa do Fim da Fome no Brasil( 2001), baseado na Pesquisa Nacional de Amostragem por Domicílio - PNAD de 1996 a 1999, há 50 milhões de brasileiros pobres, cuja renda é inferior a R\$ 80,00 mensais, representando 29,5% da população. Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano Brasil - Racismo, Pobreza e Violência (2005) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, os pobres, em valores do ano 2000, são aqueles com renda inferior a R\$ 75,50 mensais e representam 44,3% da população. Para o Banco Mundial, pobre é aquele cuja

renda não alcança U\$ 1,08 dia e há um indicativo para a América Latina de que se considere pobre aquele que não auferir U\$ 2,00 dia.

David Satterthwait, do Instituto Interamericano para o Meio Ambiente, chama a atenção para o fato de que basear as chamadas linhas de pobreza em itens alimentares significa, em meio urbano, desconsiderar outros itens essenciais não alimentares como o transporte público; a educação (custos relacionados mesmo quando o ensino é público); a habitação; água; esgoto; coleta de lixo; cuidados com as crianças; remédios, etc. Ou seja, como as linhas de pobreza geralmente são restritas à renda necessária à aquisição de alimentos, subestima-se as próprias estimativas acerca do número de pobres. De todo o modo, poder-se-ia dizer que pobres são aqueles que não têm acesso a um certo patamar fundamental de bem-estar e há um consenso: a pobreza é um traço evidente no país, concentrando-se na periferia das áreas urbanas e nas regiões rurais.

Também a desigualdade é notória no país e amplos contingentes permanecem à margem de um patamar mínimo de bem-estar. Segundo o Relatório da ONU 2005, no ranking do Índice de Desenvolvimento Humano - IDH 2003, o Brasil ficava em 63ª posição dentre 177 países, sendo consideradas, na composição deste índice, dimensões como a esperança de vida ao nascer; a taxa de alfabetização de adultos; a taxa de matrículas em educação primária, secundária e superior e o Produto Interno Bruto - PIB per capita. O Coeficiente de Gini mostra, no mesmo relatório, que no Brasil, os 10% mais pobres têm 10% da renda nacional enquanto que os mais ricos ficam com 47% dela.

Somadas e juntamente com outros fatores, a pobreza e a desigualdade alimentam uma guerra cotidiana e um terceiro traço: o de país violento, com muitas mortes de jovens por causas violentas. Assim, de acordo com Waiselfield e Maciel, em 2000, a mortalidade por causas violentas era de 48,15 casos em cem mil habitantes e para os

jovens entre 15 e 24 anos, era de 74,42 em cem mil habitantes, sendo que entre os jovens de 15 a 24 anos, preponderou a morte por homicídios (2003).

No mundo todo, a pobreza tem crescido, conforme já tratado acima e o estado de proteção social dos países de capitalismo central, assentado no trabalho, passa a enfrentar dificuldades de sustentação na nova fase produtiva, na qual os avanços tecnológicos reduzem os postos de trabalho. Tem-se, então, a denominada “nova pobreza”, em que se passa a ter mais e mais inempregáveis. Este é o contexto em que surgem, no campo das políticas sociais, as diferentes propostas de renda mínima e em que são implementadas ações neste sentido, de modo que, conforme Silva(1997), quase que todos os países europeus têm, atualmente, uma renda monetária para satisfazer as necessidades básicas dos mais pobres. Trata-se de um sistema de cobertura “multicategorial”, para reforço da solidariedade e assistência. O Reino Unido tem renda mínima desde o pós 1948; a Alemanha, desde 1961; os Países Baixos, desde o final dos 60 e início dos 70, não obstante as restrições a partir de 1981 como em outros países industrializados; a Bélgica, desde 1974; a Irlanda, desde 1977; Luxemburgo, desde 1986 e a França, desde 1988.

No Brasil, como em outros países da América Latina, os anos 90 são de ajuste à etapa eminentemente globalizada do capitalismo. O que significa sobrepor aos traços de pobreza e desigualdade já existentes, algumas condições agravantes, dentre as quais o encolhimento do mercado de trabalho pelos avanços da tecnologia. Um outro ingrediente, no caso do Brasil, é a estabilização da economia alcançada pelo Plano Real que tem, como algumas de suas facetas, os altos juros, com estímulo às atividades financeiras e o desaquecimento econômico, com retração na esfera produtiva, fazendo com que o desemprego se acentue. O que equivale a dizer que mais e mais pessoas não

têm como se manter. Ou seja, falta-lhes acesso às condições básicas de sobrevivência., multidimensionais e espacialmente diferenciadas .

. A partir dos anos 30, com Getúlio Vargas, houve, no Brasil, a estruturação de um leque importante de políticas sociais, tanto em termos da diversidade de ações como do gasto público com as mesmas. Com a Constituição de 1988 e o estabelecimento da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, em 1993, tem-se a constituição de uma nova área específica de incidência das políticas públicas, a da Assistência Social e elementos importantes para fazer dos programas e serviços assistenciais, mecanismo de promoção de cidadania e justiça. Criaram-se instituições que permitem à sociedade civil influenciar a decisão de políticas públicas: Conselhos e Fundos Municipais e Estaduais, tendo como centro, o entendimento de que é direito de cidadania, o acesso à proteção social pelo Estado e buscando, ao mesmo tempo, a descentralização e a transparência na destinação dos recursos.

Aos ganhos da vida democrática - liberdade de expressão e organização, eleições regulares - somara-se uma série de fatores: o país era então urbano, industrial, coberto por modernos meios de comunicação e se abria economicamente, com importante redução nos mecanismos de proteção da economia nacional que haviam, anteriormente, em parte, alavancado a própria industrialização. Como assinala Draibe(2003), há toda uma expectativa de que, concomitantemente à democracia, seja estabelecida uma forma de convivência mais justa, menos desigual, isto é, na qual o acesso ao bem estar seja a regra. Desta forma, questões como as da pobreza e da desigualdade passam a ser objeto de reflexão pública.

Rocha(2000) refere os programas de transferência direta de renda como mecanismos antipobreza que vêm ganhando importância, no Brasil, embora não sejam universais, nem em valor compatível com a satisfação de necessidades básicas das

pessoas e, sim, vinculados a outras ações sociais, voltadas a clientela específicas. Conforme esta autora, a adoção dos programas de transferência de renda se justifica pelo fato de, numa economia moderna e monetarizada, a cidadania depender da renda para o consumo privado e, também, porque o bem estar é maior quando há recebimento de renda e não de bens e serviços. Programas para idosos e deficientes existem, no Brasil, desde os anos 70 - Renda Mensal Vitalícia. Novas ações de transferência de renda são estabelecidas, no Brasil, na década de 90, sendo priorizado o atendimento às crianças e adolescentes, assim como sua função educacional, pela associação com a manutenção e a frequência dos filhos das famílias beneficiadas, na escola.

O contexto destas novas ações é da pobreza como tema público e a mesma está sendo agudizada por implicações do Plano Real de estabilização econômica e, também, pelas alterações tecnológicas dos processos de trabalho, redutoras de mão de obra. As primeiras experiências são municipais e datam de 1995, em Campinas, SP e no Distrito Federal.. No ano de 1995, tem-se o estabelecimento, pela União, do Programa Bolsa Criança Cidadã. O mesmo se dá por parceria entre a Secretaria de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) com secretarias estaduais, conselhos de assistência social, entidades não-governamentais e agência internacional (UNICEF), tem por foco o trabalho infantil e inicia-se em carvoarias do estado do Mato Grosso, sendo implementado, em 1996, em municípios rurais dos estados de Pernambuco e da Bahia. Seguir-se-ia, no ano de 1995 e também voltado ao trabalho infantil, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI.

Nos dois governos Fernando Henrique Cardoso são estabelecidas diversas ações de transferência de renda em diferentes áreas públicas:: Educação, Saúde, Trabalho, Assistência Social. Esta dissertação pretende examinar como programas federais, de responsabilidade de uma coligação de forças antagônica àquela que governava a cidade

de Porto Alegre, são implementados neste município. Isto porque as diferenças entre a coligação federal, de centro-direita, formada no primeiro mandato, pelo PSDB, PFL e PTB e, no segundo, pelo PSDB, PFL, PTB, PPB e PSD e aquela municipal, a Frente Popular, de esquerda, liderada pelo: PT e integrada pelo PCB, PV e PSB (1988) e, depois, pelo PCB, PSB e PC do B, especialmente nítidas, quanto ao próprio discurso político, não se diferenciam, substancialmente, no que concerne às políticas sociais. As políticas públicas, consideradas cruciais, na redução da desigualdade, por Werthein e Noleto(2004), não têm sofrido maior alteração entre os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso e o primeiro de Luís Inácio Lula da Silva, encabeçado pelo Partido dos Trabalhadores - PT, o mesmo partido que liderava a Frente Popular, à frente da Prefeitura Municipal quando da implementação do PETI e do Agente Jovem, no município. Especificamente quanto a ações de transferência de renda, foi estabelecido, no governo Lula, a partir da unificação de programas existentes no período anterior, o Bolsa-Família, com um acréscimo considerável no número de beneficiários, mas sem medidas expressivas de suporte aos mesmos. Isto é, sem a alteração de aspectos que permitiriam a este contingente, manter um patamar aceitável de bem-estar, cessado o recebimento do benefício: forte aquecimento da economia, com geração expressiva de postos de trabalho, formação e qualificação de mão de obra, programas massivos de habitação, saúde e saneamento básico, dentre outros. Pode-se dizer que, apesar do discurso, as políticas sociais não se constituíram, em seu conjunto, como prioridade governamental, tanto nos dois governos Fernando Henrique Cardoso, como no de seu sucessor até o presente ano, último do atual mandato. Considera-se que, sem que esta condição esteja dada, o acesso ao bem-estar, construtor de cidadania, assim como o enfrentamento da desigualdade, condição de justiça social, tornam-se episódicos, não alcançando resultados mais efetivos.

Optou-se por pesquisar a implantação dos programas federais PETI e Agente Jovem porque estes dois programas são pensados, a partir da União, como um contínuo em que a transferência de renda que mantém, teoricamente, a criança na escola e na jornada ampliada, no turno inverso ao da escola, sem exercer atividades laborais dos 7 aos 14 anos, permita ao jovem entre 15 e 17 anos continuar estudando e buscar inserção no mercado de trabalho, em melhores condições de disputa. No caso do PETI e Agente Jovem, sua associação com a escola, lança a possibilidade de quebra do ciclo de pobreza. Evidentemente, tal rompimento depende de muitos outros fatores, mas o fato da educação constituir-se numa dimensão percebida como importante na concepção destes dois programas é, em si, um elemento destacável.

Em Porto Alegre, iniciativas municipais envolvendo transferência de renda iniciam, na década de 90, mesmo período em que iniciam as experiências municipais anteriormente referidas, tendo por público, famílias de baixa renda com crianças e adolescentes entre seus membros e com situações de violência familiar, mendicância, uso de drogas na família, exploração sexual e trabalho infantil.. Quando da adoção do PETI e do Agente Jovem pela Assistência Social no município, portanto, já há experiência de repasse financeiro para famílias, sendo que não ocorre o mesmo com relação aos jovens, visto que eram razoavelmente rarefeitas, até o momento de implementação do Agente Jovem, no município, ações orientadas especificamente para este público.

Muitas são as interrogações suscitadas pela adoção de programas de transferência de renda e o objetivo desta dissertação não é o de obter respostas definitivas para as mesmas, mas sim de, caracterizada a contemporaneidade e relevância desta temática, examinar alguns aspectos que consideramos importantes na implantação

de dois dos programas de transferência monetária, de âmbito nacional, na cidade de Porto Alegre, num esforço de construção da memória do processo de estabelecimento das políticas públicas, seus limites e possibilidades. Levantar o formato e caracterizar a implantação de programas de âmbito nacional no município, de outra parte, abre possibilidade para futuros estudos comparativos e concorre para uma melhor compreensão dos caminhos que tem tomado esta modalidade de política social no Brasil.

O primeiro capítulo procura definir, um referencial teórico para enquadramento da temática em questão. Trata-se das concepções de cidadania e justiça, compreendidas como essenciais na abordagem das políticas sociais. Também são examinados os sistemas de proteção, cuja crise, afinal, determina o surgimento das ações de transferência de renda. Examina-se, ainda, algumas tipologias acerca de programas de garantia de renda, modalidade a que pertencem o PETI e o Agente Jovem, objeto desta dissertação.

A seguir, no segundo capítulo, é feita uma breve revisão da implementação de ações de transferência de renda no Brasil. No terceiro capítulo, reconstitui-se os governos Fernando Henrique Cardoso, tratando da estabilização econômica obtida com o Plano Real ainda no Governo Itamar Franco, da conformação das políticas sociais nos dois mandatos, na opinião de críticos e apoiadores e, especificamente, dos programas de transferência de renda implementados, apresentando-se, resumidamente, a proposta dos dois programas. em foco.

No quarto capítulo, é feita uma retrospectiva da institucionalização da área de Assistência Social na cidade de Porto Alegre, das ações de transferência de renda promovidas e procede-se-à análise do processo de implementação dos Programas PETI e Agente Jovem, ambos federais, no município. Para a obtenção de informações sobre a

implementação dos dois programas, além da consulta a documentos municipais, foram entrevistados técnicos da FASC, Fundação de Assistência Social e Cidadania, órgão municipal responsável pelas ações de Assistência Social na cidade de Porto Alegre, que tiveram participação no processo.<sup>1</sup> Entrevistou-se, também, a presidente da Fundação na época, uma representante da Delegacia Regional do Trabalho, órgão federal e outra da Secretaria Estadual do Trabalho, Cidadania e Assistência Social - STCAS, da esfera estadual, visto que o PETI se dá por parceria entre Município, Estado e União.

Nas conclusões, são retomados aspectos que consideramos mais significativos na implementação dos dois programas, procurando avaliar seu impacto nas políticas sociais do município e sinalizar a relevância dos programas de transferência de renda, de uma forma geral, no contexto de pobreza e desigualdade do Brasil, Acreditamos que esta modalidade de programa tem a perspectiva de tornar cidadãos, pessoas sem acesso a um patamar aceitável de bem-estar e de promover maior justiça na vida de convivência.

---

<sup>1</sup> Como estes dois programas foram concretizados através da equipe técnica da Fundação, apesar de ambos terem passado pela aprovação dos órgãos de representação da comunidade, optou-se por restringir as entrevistas a pessoas que formularam os projetos municipais de adesão às propostas federais e que atuaram na implementação dos mesmos.

# 1 - CIDADANIA, JUSTIÇA E PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

## 1.1 Introdução

Neste primeiro capítulo, referencial teórico da dissertação, aborda-se as políticas sociais e os sistemas de proteção como elementos para melhor compreensão dos programas de transferência de renda, entre os quais se inserem os programas que são nosso objeto: o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil PETI e o Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano.

Assim, inicia-se com o próprio conceito de cidadania, conforme Marshall, em “Cidadania, classe social e status”(1967), extrapolando-se a experiência inglesa, com ressalvas, para o Brasil,. Trata-se, depois, das políticas sociais como recurso de justiça . São abordados, ainda, os sistemas de proteção e algumas das diferenças entre os países do centro capitalista e os periféricos, quanto aos mesmos. Por fim, aborda-se, especificamente, os programas de transferência de renda, examinando-se tipologias pertinentes.

Como nosso objetivo, neste capítulo, é o de dar suporte teórico ao objeto da dissertação: duas modalidades federais de programas de transferência de renda, optou-se por examinar os aspectos que se seguem:

- A cidadania e a justiça, compreendidas como dimensões definidoras das políticas sociais;
- Os sistemas de proteção social e a crise que os mesmos enfrentam a partir do final do século passado;
- O surgimento de programas sociais não contributivos, como é o caso dos programas de garantia de renda, em virtude da crise referida, que envolve postos de trabalho e uma nova forma de empobrecimento.

Ou seja, trata-se aqui dos programas de transferência ou garantia de renda enquanto políticas sociais situadas, em sua origem, nos países de capitalismo central, num contexto particular, que é o da crise dos sistemas de proteção. Embora, no Brasil, tais programas surjam numa realidade bastante distinta, onde as políticas sociais são mais rarefeitas e há um patamar de pobreza importante e de longa trajetória, parte-se do pressuposto de que a lógica da concepção das políticas sociais e dos programas de transferência ou garantia de renda apresenta aspectos comuns aos países centrais e periféricos.

## **1.2 Cidadania e Justiça**

As políticas sociais podem ser compreendidas a partir de dois aspectos fundamentais: o da cidadania e o da justiça. T.H. Marshall(1967) aborda a cidadania como o conjunto de direitos civis, políticos e sociais que foram surgindo em separado e amalgamados apenas no Século XX. Conforme Coimbra(1997), não obstante efetue sua reflexão a partir da história inglesa, com as limitações decorrentes, não conseguindo explicitar suficientemente a emergência dos direitos políticos e sociais, mas apenas a dos direitos civis, importa reter quanto a Marshall, a percepção de que a cidadania é a construção de um patamar de igualdade fundamental entre os membros de uma coletividade. O que significa que as condições de acesso aos direitos considerados como mínimo a ser atingido devem ser as mesmas para todos os cidadãos. Portanto, a igualdade é parte da cidadania. Ainda conforme Coimbra, a reflexão de Marshall tem mais uma dimensão ética do que teórica: a cidadania enquanto meta a ser alcançada e as políticas sociais, que são parte da mesma, enquanto recurso de cidadania.

Para Carvalho(2004), na seqüência inglesa, as liberdades civis vieram antes, garantidas por um Judiciário cada vez mais independente do Executivo. Com base no exercício da liberdade, expandiram-se os direitos políticos - partidos consolidados,

Legislativo. Foram, então, votados os direitos sociais, sendo postos em prática pelo Executivo. Desta forma, as liberdades civis eram a base e para a garantia destas, se dava a participação política. Os direitos sociais eram, portanto, secundarizados e, por vezes, julgados incompatíveis com os direitos civis e políticos.

No caso do Brasil, conforme este autor, os direitos sociais iniciam em período supressivo dos direitos políticos e de redução dos direitos civis. Os direitos políticos vão se expandir num outro período e os direitos civis seguem inacessíveis para a maior parte da população até hoje. Para Carvalho, ainda que se possa cogitar de múltiplos caminhos para a cidadania, a diferença deve afetar o produto final, ou seja, o cidadão e a democracia resultantes.

Nestes termos, pela trajetória peculiar ao Brasil, o percurso até que a maioria da população alcance a condição de cidadã se apresenta tortuoso e longo e há muito para andar. Situação que torna mais relevantes a pesquisa e a reflexão sobre as políticas sociais adotadas. De outra parte, como registra o próprio Carvalho, o exercício continuado da democracia política pode vir a ampliar a esfera dos direitos civis, verificando-se um mútuo reforço entre direitos civis e direitos políticos e tornando possível, talvez, a mediação quanto aos direitos sociais, superando a tradição patrimonialista de negociação direta com os governos.

Santos(1979) refere a centralidade da escassez na existência coletiva e o caráter dramático que a mesma assume nas sociedades modernas, visto que a justiça, concretizada através da equidade e a administração da escassez, via eficiência, se contrapõem e digladiam. Trata-se do que o autor considera como a seara das políticas sociais - a contabilidade ética, para além do cálculo econômico. Propõe Santos que seja chamada de política social, aquela que ordena escolhas trágicas segundo um princípio

de justiça consistente e coerente. A política social, portanto, é uma política de ordem superior, que justifica o ordenamento de quaisquer outras.

A questão que emerge, então, é qual o princípio de justiça de que se está tratando. Para Santos, este princípio relaciona-se à razão sacrifício/benefício. Num mundo de escassez, o justo seria uma justa distribuição na razão mencionada. Entretanto, tanto a escassez enquanto tal, como a justa distribuição são difíceis de definir. O autor refere a estrutura social da escassez, que significa uma variação do significado da escassez conforme o contexto considerado.<sup>2</sup>

Assim, Marshall e Santos, ao abordarem, respectivamente, a cidadania e a justiça como horizonte das políticas sociais, coincidem na relevância ética das mesmas, tanto quando se cogita de um patamar de igualdade como da submissão da lógica do cálculo custos-benefícios àquela da equidade. Lavinhas(2000), ao conferir à análise, uma maior concretude, define as políticas sociais como transferências de renda, sob forma monetária ou via provisão de serviços, independentemente do poder de barganha de indivíduos ou grupos. Também compreende o Estado de Bem-Estar como regime de transferências sociais, de base fiscal, para redistribuição da renda e da riqueza, comprometidamente com a justiça.

Giddens(1998), criticando a concepção meritocrática de sociedade, assinala que a igualdade significa inclusão e esta, por sua vez, respeita a cidadania, direitos e obrigações civis e políticos, além de oportunidades e envolvimento no espaço público, sendo o acesso ao trabalho e à educação., essenciais no que se refere às oportunidades.

---

<sup>2</sup> Para SANTOS, a estrutura social da escassez pode ser apreendida através de indicadores numéricos: percentual da população urbana e rural atendida por rede pública de esgotos, de crianças na escola, etc e de documentos legais, o que suscita a atenção para o fato da lei estar sendo ou não cumprida e verificar o alcance dos efeitos da política em relação à determinação legal.

### **1.3 *Sistemas de Proteção Social***

Para Souza(1999), a diferenciação entre o welfare state - Estado de Bem-Estar - e um mero conjunto de políticas sociais - medidas que promovem o bem estar de determinados grupos - é a mobilização em larga escala do aparelho estatal no caso do primeiro .

Buscando entender a emergência do welfare state - que este autor trata indiferenciadamente quanto a políticas sociais no texto que se está referindo - Souza assinala que, nos países subdesenvolvidos, há singularidades em relação aos países desenvolvidos da Europa Ocidental - Inglaterra e Suécia e da América do Norte - os Estados Unidos. Conforme o autor, naqueles países, há que se levar em conta, fatores como a necessidade de regulação da economia capitalista<sup>3</sup>(a percepção de que são limitados os mecanismos auto-reguladores do capitalismo em relação ao equilíbrio oferta e demanda agregadas); a regulação da vida política<sup>4</sup> (inclusão, na agenda nacional, dos interesses dos trabalhadores organizados); a mercantilização da força de trabalho<sup>5</sup> (o controle do risco dos assalariados e a motivação cultural para o assalariamento; instituições de liberação da mão de obra para o mercado e a garantia da demanda via quase que pleno emprego e rendimentos mínimos); a autonomia do Estado frente aos grupos hegemônicos da sociedade<sup>6</sup>(o papel da burocracia), dentre outros.

Prosseguindo com sua análise comparativa, Souza destaca que, nos países subdesenvolvidos, a industrialização - fortemente vinculada ao surgimento do welfare no centro capitalista - não se dá como generalização da organização do trabalho em torno de atividades industriais, sendo freqüente a dualidade entre um setor moderno e outro tradicional. Assim, o welfare state (ou as políticas sociais, caso se queira firmar a

---

<sup>3</sup> Ver PIORE e SABEL(1984), sobre os Estados Unidos; PRZERWORSKY e WALLERSTEIN(1988); ESPING- ANDERSEN(1990); CLARKE(1991) e LIEPTZ(1992).

<sup>4</sup> Ver VACCA (1991) que analisa Europa e Estados Unidos .

<sup>5</sup> Ver OFFE e LENHARDT (1990).

<sup>6</sup> Ver RUESCHENMEYER e EVANS(1985) ; WEIR e SKOCPOL(1985) e KING (1988).

distinção já referida) tem seus benefícios restritos, num primeiro momento, à parte dos trabalhadores e a funcionários burocratas. Então, não há generalização de benefícios mas aumento da desigualdade e segmentação. A esta primeira dificuldade quanto à demanda agregada, soma-se, nestes países, a variável internacional, a qual assume uma relevância extremamente acentuada. Regular a demanda em economias fortemente permeáveis ao comércio internacional significa enfrentar a concorrência de produtos importados, de modo que não é possível que a produção seja orientada ao mercado interno, regulando-se a demanda através do welfare.

Quanto ao patamar de organização dos trabalhadores nos países subdesenvolvidos, ele não apenas é menor do que naqueles desenvolvidos como se restringe a determinados setores, em geral uma “aristocracia operária”. O que leva a um welfare state pautado por políticas corporativas e populistas, adquirindo uma feição mais política do que econômica, visto que as políticas públicas são instrumentos privilegiados de legitimação da ordem social. A menor expressão política dos trabalhadores nos países subdesenvolvidos faz com que o welfare state surja muito mais como fruto da decisão do Estado do que do embate entre trabalho e capital.

Em termos da mercantilização da força de trabalho, o welfare state, ao liberar força de trabalho para o mercado, reproduz, com maior fidelidade, as segmentações sociais pré-existentes nos países subdesenvolvidos que nos desenvolvidos, precisamente, como já mencionado, pelo caráter precipuamente político que assumem. Caráter este que fortalece o aparato burocrático, o qual, quando sensível a interesses que transcendam as fronteiras corporativas, torna-se fundamental para a constituição de políticas sociais redistributivas. A burocracia, autonomizada quanto às classes dominantes e ao próprio governo, torna-se um ator político de extrema relevância.

Entretanto, se a burocracia efetuar composição com setores dominantes da sociedade, os gastos sociais tenderão a ser regressivos e ratificadores de privilégios.

Van Parijs(1996) refere as diversas modalidades de Estado de Bem-Estar existentes, diferenciadas pelo gradiente de solidariedade. O modelo inspirado em Thomas Paine se embasa na transferência incondicional para cada indivíduo de uma renda básica e gera a vertente da equidade, atualizada contemporaneamente pelos defensores da renda mínima ou de um imposto de renda negativo. Vertente esta que consiste em desvincular a garantia de direitos de cidadania da atividade laboral ou outra contrapartida. É a visão de proteção social.

Lavinas, na obra já citada, assinala que, por volta da década de 80, a idéia de proteção social passa a ser criticada, o princípio da justiça perde a centralidade nos regimes de transferências sociais e a eficiência, ligada à lógica do mercado, passa a ser a baliza. Pressões fiscais e demográficas, além de um número crescente de beneficiários, deslocam o eixo de análise dos modelos redistributivos do campo dos direitos sociais e de cidadania para o da responsabilidade individual. Não se trata mais de justiça, mas de uma dimensão moral: os beneficiários de transferências têm de honrar compromissos sociais; trata-se de um direito condicionado.

Entretanto, Lavinas entende que equidade e eficiência podem ser contraditórios ou não, dependendo do desenho institucional. A autora assinala que a redistribuição de vantagens econômicas tende à melhoria da performance de toda a economia. É esta também a posição de Abranches(1994):

“A miséria absoluta, a desnutrição, a deseducação, a doença e as más condições de habitação e saneamento não interessam, em princípio, a qualquer grupo. Ao contrário, os setores líderes da economia, a grande empresa, vivem da afluência e não da pobreza. A elevação da renda de pessoas fora de seus mercados pode significar a entrada de novos consumidores nesses

circuitos, expansão de demanda que justifica o aumento da oferta.”

Quando se aponta a amplitude dos ganhos advindos da melhoria na redistribuição de vantagens econômicas, cabe ressaltar que não se trata de endossar as abordagens marxistas clássicas e funcionalistas que concebem as políticas sociais como refere Coimbra(1994), enquanto extensões utilitárias das políticas públicas. No caso das abordagens marxistas clássicas, o entendimento é de que o bem-estar e o capitalismo são visceralmente incompatíveis, sendo que conquistas sociais dependem da luta política dos trabalhadores. Em termos de uma análise marxista mais contemporânea, o que se tem é a funcionalidade das políticas sociais para o capitalismo, incidindo na produção, pela diminuição dos custos de reprodução e elevação da produtividade do trabalho e na circulação, permitindo a manutenção da demanda agregada em nível elevado através de transferências governamentais de renda e de compras para programas sociais que estimulam o setor produtivo. Além do cunho de cooptação, desmobilizante quanto aos trabalhadores.

Prossegue Coimbra, afirmando que as políticas sociais, para tais analistas, serviriam aos interesses econômicos e políticos do capital . Um ponto crítico na reversão deste entendimento se verificou quando, ao final dos anos 70, no Século XX, os estados de bem-estar passaram a ser desmontados. Situação que reorienta as análises marxistas. Paralelamente, teve de haver o reconhecimento de que a qualidade de vida de setores colocados na base da pirâmide social melhorara depois da Segunda Grande Guerra, no centro capitalista e que políticas sociais enquanto fruto da combatividade dos setores populares: a “guerra civil prolongada”, não se tinham verificado.

As abordagens funcionalistas, ainda segundo Coimbra, podem ser sintetizadas na percepção de que as políticas sociais cumprem um papel funcional no capitalismo, constituindo-se em instrumental para a coesão social e a harmonia nas relações entre

grupos. Desta forma, modernamente, a política social faria o que família e religião haviam feito em períodos anteriores - a integração. Ou seja, para as análises marxistas clássicas e funcionalistas das políticas sociais, há um ponto em comum significativo que é a compreensão de que estas operam para a reprodução da sociedade tal qual ela se apresenta, entendendo as primeiras este fator como negativo e as últimas como salutar.

De todo modo, as políticas sociais, além de beneficiar a permanência da organização social nos moldes em que se apresenta, não deixam de se constituir num elemento essencial de incremento do bem estar dos beneficiários e é sob este prisma que, em nosso entender, assumem relevância na vida coletiva.

Santos, na publicação já citada, propõe a classificação das políticas sociais em preventivas, compensatórias e redistributivas. As primeiras impedem que se tenha um problema social ou reduzem as dimensões do mesmo; as compensatórias buscam minimizar aspectos atribuíveis a políticas preventivas anteriores; as redistributivas implicam transferência de renda dos níveis superiores para os inferiores. Um aspecto a notar é que não há uma separação clara entre uma modalidade de política e outra, sendo que, como o autor exemplifica, determinadas decisões, como o aumento do salário real, poderiam repercutir na melhoria do padrão de vida dos assalariados - cunho preventivo e no sistema previdenciário - cunho compensatório.

Referindo-se aos programas de natureza compensatória, Lavinias, no texto a que nos temos referido, informa que os mesmos se originaram da prática assistencialista iniciada pela Igreja, objetivando o aumento do bem comum pelo alívio das implicações da pobreza. Sua base é a solidariedade e não a equidade, sendo focalizados e não universais. Focalização que se justifica pela carência do público-alvo. Para esta autora, o fato dos programas compensatórios não alterarem significativamente o nível de bem-estar dos grupos sociais beneficiados não os torna dispensáveis. Contrariamente, a

carência persistente de amplos contingentes no Brasil requer a continuidade e o aperfeiçoamento desta modalidade de políticas sociais, de modo a superar-se o cunho assistencial-emergencial em favor da equidade e da eficiência. Conforme a autora, desta forma, as políticas de transferência direta de renda monetária aos pobres, ampliando sua cidadania - com exigências em contrapartida que são tão somente constitucionais, são o meio preferencial de fazer com que as políticas compensatórias signifiquem, além de combate à pobreza a curto prazo, fazer frente à desigualdade, fundamento da pobreza no país.

Tem-se, então, que vincular a concessão de benefícios monetários a cuidados básicos em saúde, como o calendário de vacinações e a manutenção dos filhos freqüentes na escola, lança a possibilidade de interrupção no ciclo da pobreza. Os cuidados com a geração futura podem vir a permitir que esta obtenha colocação no mercado de trabalho, em melhores condições do que as de sua família de origem e possa manter-se sem a necessidade futura de perceber uma renda assistencial. Ter-se-ia, deste modo, o germe de uma sociedade menos desigual a partir de políticas compensatórias, de incidência imediata na vida dos beneficiários, mas com uma possível projeção sobre o futuro e o galgar de degraus pela geração sucedente.

É evidente, conforme nosso entendimento, que se está tratando de eventos apenas possíveis, os quais envolvem uma ampla e complexa teia de fatores, abrangendo de motivações individuais à eficiência dos programas de transferência de renda, passando pela política econômica em curso. Não obstante a relevância da proteção social como constitutiva da cidadania, o que fica ainda mais evidenciado quando se reflete sobre a crise da sociedade salarial, o deslocamento da ótica apontado por Lavinás, tem forçosamente de ser levado em consideração. Afinal, administrar políticas públicas em sociedades de mercado significa gerir recursos escassos frente a uma

demanda sempre crescente, seja pelo novo empobrecimento do centro capitalista, seja pelo círculo vicioso da pobreza na periferia do sistema.

Em países como o Brasil, parece ser necessário fazer-se uma composição de enfoques em que a cidadania, ainda tão incipiente, seja sim um aspecto fundador das políticas sociais. Com uma população em que, aproximadamente, um terço é de pobres, significativas taxas de desemprego e de mortes violentas, além de diversas outras mazelas, pensar que políticas sociais podem permitir aos beneficiários a participação em um núcleo comum, o dos cidadãos, movendo-os de condições de vida absolutamente indignas para um piso de bem-estar, ainda que por período limitado e sem nenhuma garantia de não tornarem a descender, é algo de inarredável.

Além disso, em países periféricos, como o Brasil, a dependência para com o centro capitalista torna mais graves as oscilações cíclicas e o aspecto eficiência significa trabalhar com taxas irrisórias de crescimento da economia, desperdício de recursos, superposição de ações e de públicos e com uma demanda expressiva por áreas de ação que competem orçamentariamente entre si: educação, saúde, assistência social, saneamento, etc. Circunstâncias estas que se identificáveis também nos países de capitalismo central, acentuam-se nos periféricos.

Estado de coisas que poderia levar a crer que as políticas sociais vis a vis com a necessidade de eficiência da máquina pública como um todo, se reduzissem em cobertura e modalidades. Não foi isto que aconteceu no Brasil, na década de 90, ainda que o gasto social não tenha tido a amplitude e ousadia necessárias. Segundo Cohn(1999), além de, no período referido, não terem sido estabelecidas políticas sociais para superação da pobreza mas apenas para seu alívio, fêz-se uma “segunda geração” na privatização dos serviços sociais (o que significa o transplante para o interior do setor público, de critérios e práticas privados) e submeteu-se o social ao econômico.

Isto é, segundo depreendemos da afirmação da autora e do que poderíamos denominar de observação das políticas sociais no Brasil, não foi demarcado um espaço de razoável autonomia para as ações públicas voltadas às necessidades básicas da população, compreendidas pelas políticas ditas sociais, operando as mesmas, de forma absolutamente submissa às idas e vindas do processo econômico. É desta forma que podem ser lidas as investidas contra recursos das áreas sociais de cada vez em que os gestores públicos pretendem conter despesas.

A questão da eficiência, apontada por Lavinias como central na abordagem das transferências sociais hoje, pode ser pensada, simultaneamente, quanto aos beneficiários e ao sistema econômico amplo. No primeiro caso: qual o tempo necessário de vigência para os benefícios de transferência de renda? Qual o lugar da geração de renda em tais políticas? No segundo caso, trata-se de compreender que a redistribuição de quaisquer modalidades de recursos, sejam monetários, terras, qualificação profissional, impacta positivamente toda a economia. Já há longos anos, no Brasil, entretanto, o gasto social tem sido percebido como algo que emperra e obstaculiza o desenvolvimento pleno das potencialidades econômicas e tem sido constantemente reduzido, em favor do ajuste fiscal. Um suposto equilíbrio nas contas governamentais afeta, cotidianamente, os gastos com políticas sociais, levando a reduções sucessivas dos recursos a elas destinados.

Assim, o que poderíamos denominar de “pulo do gato” seria a compreensão, por parte dos gestores públicos de países periféricos como o Brasil, de que as políticas sociais são uma positividade não apenas para seus beneficiários, mas para a sociedade como um todo, tanto pelo senso de justiça e ética de que se revestem, ampliando a coesão social na medida em que tendem a se reduzir as distâncias entre os setores

sociais, como por seu impacto na performance da sociedade ampla, inclusive nos aspectos econômicos.

#### **1.4 *Programas de Garantia de Renda***

Conforme Fonseca(2001), a discussão internacional sobre programas de garantia de renda tem como centro a crise do trabalho assalariado enquanto forma de acesso à renda. Castel(1998), assim como Gorz(1995) destaca a redução desta forma de trabalho e suas implicações quanto à proteção social. A reestruturação produtiva, com perda de postos de trabalho, faz com que não seja absorvida a mão de obra que deveria ingressar no mercado e que aqueles que já se encontram inseridos percam suas posições. Assim, Gorz argumenta que, como a produtividade aumenta e se reduz o trabalho necessário, redistribuir o trabalho na sociedade e reduzir a jornada diminuiria o desemprego e aumentaria a renda dos até então não empregados. Esta situação fornece os argumentos necessários a que se refute a dependência da renda da quantidade de trabalho: o direito à renda não pode estar condicionado à detenção de um posto de trabalho pelo indivíduo. Daí a necessidade da adoção de políticas de transferência de renda.

Castel enfatiza o aspecto de que os sistemas de proteção social se embasam no assalariamento e a crise deste tende a fazer retornar a não proteção. Do mesmo modo como a consolidação da sociedade salarial forjou o crescimento do Estado social, o enfraquecimento da primeira como forma de acesso à renda impacta os Estados de Bem Estar.

Na percepção de Fonseca, no texto mencionado, há duas modalidades de argumentação quanto a programas de transferência de benefícios monetários. Uma apoiada na crise da sociedade salarial acima referida e outra, a qual pertence Van Parijs(1996), que defende a renda universal. Construindo uma tipologia dos estados de bem-estar social a partir do fundamento ético - modelos bismarckiano, beveridgeano e

paineano, este autor propugna a equidade no acesso à proteção social, independentemente de qualquer contribuição, como desfrute de um patrimônio comum, o modelo inspirado em Thomas Paine<sup>7</sup>. Nesta perspectiva, o imposto sobre heranças e doações, sobre a poluição e a redistribuição dos empregos financiariam o estado de bem-estar.

No modelo bismarckiano, o fundamento ético é o *seguro*. Ou seja, há uma percepção egoística em que cada qual contribui previamente para ser beneficiado; apenas tem direito à proteção, aquele que contribuiu e é imprescindível provar que, independentemente da vontade por acidente ou doença - o indivíduo acha-se impossibilitado de obter renda através do trabalho.

No modelo de Estado de Bem-Estar beveridgeano, o traço diferencial é o da solidariedade, o direito à renda sem contribuições anteriores mediante a incapacidade e a impossibilidade de obter um certo piso de renda, ainda que tal solidariedade só exista devido ao denominado “véu da ignorância<sup>8</sup>”: ocultação das vantagens e desvantagens do sistema. Este modelo fundamentaria, segundo Van Parijs, o *revenu minimum d’insertion* da França e a *national assistance* da Inglaterra. Como no modelo anterior, não pode haver transferência de renda sem a manifesta vontade de trabalhar.

Conforme Fonseca, na obra referida, Van Parijs percebe em todo Estado de Bem-Estar, um componente bismarckiano e outro beveridgeano, isto é, a composição entre uma dimensão egoística e outra solidária. A proposta do autor, como já referido, é um terceiro modelo, o paineano, em que o fundamento é a *equidade*. O direito a ser auxiliado pelo Estado decorre da participação de cada um no patrimônio comum que tende a ser mal distribuído: recursos ambientais, doações, heranças e emprego. Cabe

---

<sup>7</sup> Pensador que propõe, ainda no Século XVIII, benefício incondicional aos maiores de 21 anos e benefício anual aos maiores de 50 anos

<sup>8</sup> Conforme DWORKIN (1981) Referência de Van Parijs e Fonseca.

que seja assegurada uma renda independentemente de quaisquer condições: condição social, contributividade ou contrapartida.

De toda forma, compreende Fonseca, as diferentes propostas envolvendo políticas de transferência de renda: inserção profissional, repartição de trabalho e “segundo cheque”, têm como ponto de convergência, o intuito de se contrapor ao elevado desemprego e à eliminação de postos de trabalho que empobrecem amplos contingentes. Transpostas as atuais condições do mercado de trabalho dos países do centro capitalista para os países periféricos, o que temos é uma situação muito mais grave, em que não é a possibilidade de cair no empobrecimento que aparece como perspectiva mas sim, a impossibilidade de qualquer mobilidade social, em que um expressivo número de pessoas não tem como horizonte a possibilidade de alterar o ciclo de pobreza no qual se sucedem gerações em condições de sobrevivência extremamente precárias. Também na periferia, o desemprego alcança níveis perturbadores mas em menor número de casos, ele é o princípio de um estado de coisas adverso como nos países de capitalismo central. A linha mestra tem sido um contínuo da pobreza através do trabalho informal e do subemprego, maximizados ambos pela baixa escolaridade.

Gorz, no texto citado, chama a atenção para uma espécie de nova pobreza, constituída, na Europa contemporânea, por pessoas que não são idosas e que possuem alta escolaridade e qualificação, assim como pela mão de obra jovem. Em países como o Brasil, todos os segmentos: adultos, idosos e também os jovens têm acentuadas dificuldades na obtenção de postos de trabalho; entretanto, a baixa escolaridade e o pertencimento a famílias historicamente pobres, reduz ainda mais suas chances de obter uma fonte de geração de renda fora dos contratos precários e das atividades informais, submetendo-os a mais agressiva desproteção social, como é o caso, por exemplo, das condições de trabalho da mão de obra terceirizada pelo próprio poder público, a qual

não percebe nem adicional de férias, nem décimo-terceiro salário ou vales-transporte, além de ostentar a solerte denominação de “cooperativas de trabalho”.

De outra parte, o volume de pessoas impossibilitado temporaria ou definitivamente de obter uma renda que permita sobreviver num patamar básico do bem-estar que a civilização logrou obter ao longo dos séculos, é muito mais expressivo nos países periféricos. Não apenas porque nestes, a pobreza é o ponto de partida e de chegada das trajetórias e não um acidente de percurso, mas por diversos outros fatores: o suporte em políticas sociais - saúde, educação, assistência social, políticas habitacionais e de lazer, dentre outras, ainda é muito tênue; restrições orçamentárias; deficiências em recursos humanos; quase que inexistência de monitoramento e avaliação; políticas sociais caudatárias da política econômica, via de regra contencionista e coadunada com as diretrizes dos grandes órgãos de financiamento internacional, Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial, fundamentalmente.

Dada tal caracterização, evidencia-se a centralidade de políticas de transferência de renda em países como o Brasil: um considerável número de pessoas não consegue obter um mínimo que lhes permita a sobrevivência com razoável grau de dignidade, isto é, de bem-estar. E é uma justificativa ética que dá retaguarda ao estabelecimento de tais políticas: a equidade de que nos fala Van Parijs, na obra citada, isto é, a igualdade do poder de compra, posto que vivemos numa sociedade organizada em torno da compra e da venda. Obviamente que esta igualdade respeita a um piso de bem-estar, o que não a torna desimportante. Não se espera que a partir de ações de transferência de renda, esteja desarticulada a sociedade capitalista, eminentemente desigual, mas sim que menos pessoas vivam em condições de precariedade extrema e possam, a partir deste mínimo aceitável, mover-se até posições melhores .

Note-se, entretanto, que, reafirmando o que já foi referido anteriormente, a promoção da cidadania como forma de justiça na convivência social não é suficiente para ancorar o entendimento acerca das políticas sociais no Brasil. A eficiência, seja sob o prisma da redistribuição eficiente dos recursos, seja sob o da responsabilização dos beneficiários tem, necessariamente, de compor o desenho das políticas sociais e, em especial, no caso das preocupações deste texto, das políticas de transferência de renda: O que significa critérios cuidadosos na definição do público, do período de recebimento do benefício; da escolha dos agentes envolvidos e da contrapartida. Eficiência que não pode cair naquilo que Cohn denomina de segunda geração na privatização dos serviços sociais, anteriormente explicitada. Aliás, uma das retaguardas para que não se nublem os limites entre a lógica privada e a pública é, exatamente, compreender que, nas políticas sociais, de responsabilidade do poder público, estão sendo implementados esforços em favor da cidadania e da justiça. Concomitantemente, a preocupação com a eficiência tem de estar imbuída destas duas últimas dimensões: otimizando-se os dispêndios sociais, mais pessoas poderão compartilhar do bem estar e maior grau de justiça na convivência social poderá ser instaurado.

Entretanto, uma série de questões é suscitada quando se avalia o descompasso estrutural existente, contemporaneamente, entre a demanda e a disponibilidade de postos de trabalho e a necessidade de um aporte de renda independentemente destes.

Conforme Gorz(1995), a transferência fiscal para os que não trabalham porque incapacitados para o trabalho ou por não haver lugar para eles no mercado de trabalho, suscita discussão acerca da legitimidade da mesma: torna o Estado suspeito de favorecer o parasitismo e a indolência. Para afastar tais suposições, são apostos aos benefícios, controles mais ou menos humilhantes. Ainda há o aspecto de que tais

políticas possam sofrer reversão a qualquer tempo, devido a mudanças políticas e dificuldades fiscais.

De outro lado, prossegue Gorz, a existência de uma renda básica pode ser utilizada pelos empresários como pretexto para a oferta de trabalhos e empregos precários, percebidos como renda complementar. Esta concepção se alinha com a de Aznar(1995) que compreende o dualismo entre aqueles que trabalham e aqueles que não trabalham como uma estratégia de acomodação política em que o desemprego persiste sob a aparência de generosidade social, ao mesmo tempo em que os que detêm o monopólio do trabalho, apegam-se a suas vantagens sem qualquer solidariedade para com o grupo dos que não têm trabalho.

Aznar traz à discussão sobre os óbices às políticas de transferência de renda, o aspecto de que, persistindo o desemprego, ao final do período de concessão dos benefícios, a extrema pobreza é a perspectiva. A não ser que se combine à transferência de renda, medidas de inserção profissional. Para este autor, há um viés de desobrigação do Estado em iniciativas como a do imposto de renda negativo de Milton Friedman e a do subsídio universal, de Keith Roberts. Isto porque , em troca, todos os demais auxílios sociais são suprimidos.

Outra dificuldade é arrolada por Aznar e Gorz. O fornecimento de um subsídio monetário pelo Estado impediria a realização do direito ao trabalho. Para Aznar, assegurar um rendimento independentemente do trabalho, significa criar dependência. Gorz afirma que o direito à renda não pode ser separado do direito ao trabalho, sendo este amálgama a base da cidadania. Gorz prossegue, destacando a universalidade do trabalho, o qual possui uma utilidade social geral, libertando o indivíduo das amarras e do isolamento da esfera privada.

Embasados nos argumentos sumariamente apresentados acima, Aznar e Gorz propõem a repartição do trabalho e das riquezas. Conforme Gorz, se a produção capitalista emprega sempre um volume de força de trabalho menor, a diminuição do desemprego teria que se dar pela redistribuição do trabalho e pela redução da jornada. Aznar refere o “segundo cheque”: além do salário que remuneraria o trabalho, um salário tecnológico que redistribuiria a produtividade - a riqueza coletiva. A redistribuição do trabalho seria a alternativa à sociedade dualista, dos que trabalham e dos que não trabalham.

Em termos do Brasil, a cronificação da pobreza e a amplitude dos contingentes nela envolvidos, ao mesmo tempo em que colocam as dimensões cidadania e justiça no centro da reflexão acerca das políticas de transferência de renda, não impedem que se agregue aspectos como a reestruturação produtiva que alcançam também os países periféricos, não na mesma intensidade mas de forma mais dramática devido às sobre-barreiras da baixa escolaridade e da pobreza cíclica. O enxugamento dos postos de trabalho pela modernização produtiva cria impedimentos pelo escopo cada vez mais reduzido da empregabilidade, com exigências crescentes que praticamente impossibilitam o acesso de pessoas com baixa escolaridade e sem qualificação profissional. A posição em si desvantajosa de amplos contingentes na disputa por um lugar no mercado de trabalho torna-se mais e mais aguda até ser sinônimo de probabilidade nula. Neste cenário, programas de transferência monetária podem vir a fornecer uma janela, um intervalo temporal para a busca de outras formas de obtenção de renda que não aquelas disponíveis no mercado. Talvez, se devesse, então, fazer acompanhar a transferência de renda, por iniciativas de geração de renda como destaca Aznar .

O direito ao trabalho destacado por Aznar e Gorz como um aspecto criticável nos programas de transferência de renda, já que privaria os beneficiários da possibilidade de serem socialmente úteis, participando da produção da riqueza coletiva, toma também um outro caráter em países periféricos. A transferência de renda tende a se tornar compensatória da não geração de trabalho e da desaceleração da atividade econômica, não em um momento de crise, mas como medida de gestão a médio e longo prazos, de modo que findo o período de vigência do benefício, os usuários prosseguem não podendo exercer o direito ao trabalho. Isto é, o concurso para a coletividade não está suspenso excepcionalmente, mas banido do horizonte econômico. Substituem-no a informalidade, o subemprego e a criminalidade, com limites tênues entre um e outro.

A desobrigação do Estado de que fala Aznar, quando aponta para a eliminação de outras medidas de proteção quando do estabelecimento de determinadas políticas de transferência de renda, pode ser compreendida numa acepção mais ampla e vinculadamente à despreocupação dos gestores públicos para com a produção do volume necessário de postos de trabalho. Paradoxalmente, políticas de transferência monetária, instrumento de cidadania e justiça através do estabelecimento de um piso de bem-estar a ser alcançado pelo maior número possível de pessoas podem vir a ser recurso para que não sejam tomadas decisões de conteúdo substantivo; conforme Aznar, em especial aquelas que incidem sobre o funcionamento da economia, trate-se da conformação fiscal, do grau da atividade econômica, da transferência de terras ou de outros.

A condição de país periférico significa que as decisões têm um grau de autonomia bem menor que nos países de capitalismo central.<sup>9</sup> De todo modo, há uma margem para a escolha das políticas a serem adotadas e é esta que se menciona aqui. A

---

<sup>9</sup> Ver FIORI(1995)

questão é: em que medida os programas de transferência de renda são uma espécie de colchão que permite protelar e mesmo não tomar iniciativas em termos de políticas públicas capazes de alterar de forma mais profunda e continuada a incapacidade de obtenção de renda por parte considerável da população.

Em países nos quais a pobreza assume excepcional gravidade pelo volume de pessoas envolvidas e pelo grau de desprovimento das mesmas, como é o caso do Brasil, entretanto, o risco de que tais programas sejam a contraface da não tomada de decisões, em especial macroeconômicas, não significa que deixem de assumir um lugar central no campo das políticas de proteção social.

Note-se que se o welfare state se assenta num Estado acentuadamente presente na regulação da vida social e seu recuo, como vimos, está vinculado à crise da sociedade salarial e à redução das atribuições do Estado, a adoção de programas de transferência de renda sinaliza a permanência do Estado. Mesmo que se possa perceber tais políticas como um esforço para enfrentar os resultados adversos das decisões macroeconômicas tomadas pelos próprios decisores públicos, trata-se de tornar o estado presente e de fazer com que o mesmo se oriente por aspectos como aqueles que destacamos inicialmente, ou seja, a ética e a justiça.

O tema do desprovimento, maior ou menor, - da pobreza crônica, no caso dos países periféricos, - de alguma forma inquieta os responsáveis pela gestão pública e passa a compor a agenda dos governos. Assim, no Brasil, ao mesmo tempo em que avançam o ajuste fiscal e a redução do tamanho do estado, na década de 90, são gestados programas de transferência de renda ambiciosos, de alcance nacional (o que num país com consideráveis dimensões territoriais e populacionais é bastante complexo, significando recursos importantes).

Analisando uma série de recomendações na União Europeia para a adoção de programas de renda mínima garantida, na década de 80, como estratégia de combate à pobreza, Fonseca observa, na obra citada, que um traço destacado naquelas recomendações, é o reconhecimento de que o acesso a determinada renda, que permita uma vida digna, é um direito fundamental do indivíduo. Também se fazem presentes a limitação de um campo de aplicação, a inexistência de um período de tempo definido para seu recebimento, desde que mantidas as condições de acesso e o acompanhamento por ações que propiciem a integração econômico-social dos envolvidos.

Não obstante, há variações importantes de um país a outro, seja quanto às condições de acesso, ao cálculo do valor do benefício, à contrapartida, à abrangência ou não dos não nacionais, a diferenças quanto aos nacionais, à idade mínima, quanto ao exercício de atividade remunerada, dentre outros. Um aspecto comum às diferentes experiências é a exigência de residência e, preponderantemente, de residência autorizada.

A própria relação com o trabalho é variável. Em determinados países, há um forte incentivo à busca do mesmo, com obrigatoriedade de inscrição em serviços de busca de colocação no mercado de trabalho. Em outros, a exclusão social é percebida como algo mais abrangente que o não emprego e são buscadas alternativas de inserção. Dados acerca dos beneficiários dos programas de rendimento mínimo dentro da União Europeia indicam aumento do número de beneficiários, especialmente homens sós, famílias monoparentais e jovens no início da vida profissional ou antes da mesma.<sup>10</sup> Isto é, o desemprego continuado e dificuldades advindas de alterações nas relações familiares e sociais são aspectos apontados na Recomendação do Conselho das

---

<sup>10</sup> Relatório da Comissão Europeia (1992)

Comunidades Européias, de 1992, que trata dos aspectos comuns das ações de transferência de renda no âmbito da Comunidade. Outras variáveis são arroladas no Relatório da Comissão citado anteriormente: migração forçada, falta de alojamento, prisão, delinquência, sobreendividamento, dentre outros.

Conforme Fonseca, na obra já referida, a diferenciação fundamental entre os programas de transferência de renda internacionais e brasileiros, se dá em três aspectos:

- - o acesso à renda como direito (factível de ser requerido pelo cidadão);
- - a universalização - nos países europeus, têm direito ao benefício, todos aqueles que se enquadram em determinado parâmetro de renda ou que se achem em dificuldades pela renda insuficiente;
- - a associação do direito à renda a outros benefícios e direitos como assistência médica, educação, formação e qualificação profissional, etc. Ou seja, o direito à renda é complementar e não substitutivo dos demais. A pobreza é percebida como uma questão multifacetada, que envolve diversos outros aspectos para além do quesito renda;

No Brasil, tem-se a focalização, isto é, o público dos programas de transferência de renda são famílias pobres que possuam na conformação familiar, crianças e adolescentes. Tais programas, de outra parte, não são acompanhados por políticas de amplo espectro voltadas às demais necessidades dos beneficiários. A preocupação maior dos mesmos, ainda que aliviem a privação atual, é impedir a projeção da pobreza, no futuro, através da educação de crianças e adolescentes.

Fonseca enfatiza, por fim, como, no Brasil, os programas de transferência de renda são um elemento de redução da abissal desigualdade entre os setores sociais, ainda que a distribuição de renda via tais programas, seja focalizada. Aspecto que não está em jogo nos países europeus mas que, no contexto brasileiro, compõe de forma privilegiada, o esforço pela justiça na convivência social e a aspiração de acesso equânime ao bem estar, ou seja, a condição mesma de cidadãos. A desigualdade

respeita a aspectos diversos mas, possivelmente, um patamar mínimo de recursos monetários seja um começo interessante para a ação governamental no que concerne à pobreza e à desigualdade.

É interessante notar que, como assinala Silva(1997), fundamentando-se em Van Parijs, obra citada, além da percepção de uma razão econômica para que exista uma renda básica, incondicional, independente do trabalho, já que se trata de uma estratégia indispensável ao avanço do capitalismo e do combate à pobreza e ao desemprego de longa duração, há uma razão ideológica. Para Van Parijs, a concepção de uma renda absolutamente incondicional, significa um avanço profundo como o foram o fim da escravidão ou o estabelecimento do sufrágio universal, rumo à emancipação humana.

Pode-se conceber que, no Brasil, esta razão ideológica assuma uma relevância ainda maior quando se trata dos programas de transferência de renda, embora não haja, entre nós, a incondicionalidade, visto que a possibilidade de alcance da cidadania pelos contingentes beneficiários é, em numerosos casos, a única que se lhes apresenta, a curto prazo. Trata-se, portanto, de inscrever o acesso a um mínimo de bem estar como direito social significativo, embora circunscrito, na experiência brasileira.

Em termos da razão econômica referida por Van Parijs, há que se ter presente que o welfare state, de países do centro capitalista, supõe pleno emprego e tem, por foco, o seguro social, sendo a rede social marginal ao mesmo, além de decrescente. As profundas alterações no mundo do trabalho que vêm com a globalização e o avanço tecnológico tornam premente a atualização do welfare state.

A razão econômica é importante também no Brasil, onde os programas de transferência de renda. injetam recursos na economia, ampliando a circulação monetária e potencializando o sistema econômico como um todo.

Offe(1992) compreende que a renda básica faz parte do conjunto de alterações necessárias para que avance a justiça social. Conforme este autor, os sistemas de seguridade e bem-estar centrados no emprego, circunscrevem os direitos e o acesso à cidadania àqueles que estão no mercado estável de trabalho. O esgotamento daqueles sistemas, por pressões fiscais e demográficas, tem como um dos elementos de superação, uma renda básica universal, justificada pela cidadania e não pela participação no mercado de trabalho.

Portanto, a dimensão da cidadania mostra-se recorrente quando se examina diferentes autores que abordam programas de transferência de renda, por mais amplo que seja o leque de experiências concretas, conforme se viu anteriormente. O que, de algum modo, ratifica o ponto de vista que temos assumido neste texto, ou seja, de entender a cidadania como um dos fundamentos das políticas sociais e, por extensão, dos programas de transferência de renda..

Assim como a cidadania, a justiça apresenta-se como dimensão importante na análise dos benefícios monetários. Van Parijs se refere a três linhas de argumentação presentes no debate acerca da renda básica. Para os libertários, a base é a idéia de justiça, sendo uma boa sociedade, a que tem, por fundamentos, a igualdade e a justiça. A renda básica, portanto, é um direito. Os igualitários se embasam na necessidade de que os recursos disponíveis sejam divididos eqüanamente - o que significa, também, justamente - e os comunitaristas propugnam uma sociedade mais justa, concebendo a cidadania como meio de se atingir a sociedade de bem-comum, inclusiva da maioria dos membros, sem estigmatizações. Daí a renda básica ter de ser universalista. Ou seja, nestas três correntes de análise da renda básica, o aspecto justiça é enfatizado.

Conforme Silva, uma linha de análise importante quanto ao tema dos programas de transferência de renda, é a que trata da inserção, buscando o comprometimento do

Estado com o emprego. Entram aqui aspectos como a temporalidade do benefício e a utilidade social dos beneficiários. Como frisa Rosanvallon, no texto de Silva citado, trata-se de ir além do direito à subsistência, compreendendo os sujeitos como ativos e reconformando o Estado-providência. Isto é, busca-se evitar a dependência dos beneficiários para com o Estado, numa perspectiva contratualista, que articula direito e obrigação, requerendo ações do Estado que tornem a etapa posterior àquela em que o benefício monetário é concedido, diferenciada da precedente. A idéia assim é que, através de programas de inserção, Estado e beneficiários concorram, de forma ativa, para a alteração da situação que determinou a transferência do benefício. Há coresponsabilidade entre Estado e sociedade para com a inserção dos beneficiários. A Renda Mínima de Inserção, da França, filia-se a tais concepções.

No Brasil, são muito tênues as ações de inserção dos usuários de programas de transferência de renda. Pode-se supor que, dada a amplitude da questão da pobreza e da desigualdade no país, se os programas aqui tomassem tal formato, os ganhos em sentido amplo, isto é, para o conjunto da sociedade, superariam alguns senões acima enunciados. A

pobreza e a desigualdade, dada sua expressão, têm esgarçado o tecido social, isto é, têm sido causa de não coesão de uma forma evidente, já há um tempo considerável e o deslocamento de mais e mais pessoas para posições precárias no mercado de trabalho, numa lógica de perda cada vez mais acentuada de ganhos do trabalho significa que, talvez, não haja muito mais do que inserção precária a possibilitar. De toda forma, para além de um discurso e ideário, por assim dizer, conformistas, acerca da exclusão e da pobreza, importaria saber como fazer com que mais pessoas possam passar a pertencer à cidadania, através de um patamar básico e comum de bem-estar.

Muitos são os teóricos e muitas as teorias no que se refere a programas de transferência de renda. Alguns deles já foram abordados neste capítulo. A título de fechamento do mesmo, conforme Silva, com base na análise de Goujon (1994), segue-

se uma síntese de algumas das idéias força de determinadas correntes de análise, bem como de alguns de seus aspectos discutíveis.

A análise se dividiria em duas grandes correntes, uma de inspiração liberal, na qual a renda mínima é um meio de proteção social e outra, distributivista, em que a renda mínima é uma forma de alterar a divisão de renda. Na abordagem de inspiração liberal, inserem-se o Maximin de Rawls(1998 - mais para os que têm menos), o Imposto Negativo de Friedman e Friedman & Friedman(1962 e 1982 - abaixo de determinada renda, se receberia o valor dos impostos) e a Renda Mínima Universal (Renda Básica, Dividendo Nacional, Dividendo Social). Os argumentos respeitam à necessidade de racionalização dos sistemas de proteção, com a estabilização dos gastos sociais e a reorientação da luta contra a injustiça relativa para aquela contra a pobreza absoluta - a focalização em favor dos mais necessitados. Assim, uma renda monetária substituiria os diversos benefícios. Dependendo do teórico, está inclusa ou não, a incitação ao trabalho. Algumas das críticas feitas à corrente liberal são: tratar-se de uma renda tão somente monetária; não responder a diferenciações entre as famílias, por exemplo, acúmulo de déficits: doença, idade, moradia, desemprego; aprofundar a diferença entre pobres e não-pobres pela supressão dos serviços sociais.

Dentro da ótica distributivista<sup>11</sup>, à revolução tecnológica deve corresponder uma nova forma de distribuição dos benefícios. Nesta segunda corrente, o objetivo é opor-se à pobreza relativa; assim, deve haver a incidência de outros programas e serviços sociais de modo que seja racionalizada a distribuição de renda. A transferência de renda é uma forma de participação na produtividade social que independe da participação de cada um no espaço produtivo.

---

<sup>11</sup> (Renda Mínima Universal: Renda de Existência de Bresson - o valor tempo e não o valor trabalho cria valor; Renda Social de Gorz - redução do tempo de trabalho sem perda de renda; Segundo Cheque de Aznar - direcionado aos trabalhadores ativos, visando a redistribuição do tempo ganho na produção )

Para Silva, a noção de uma renda universalmente atribuída - Renda Mínima Universal - tem como distinções essenciais entre a visão liberal e a distributivista, os seguintes aspectos:

Visão liberal: - o trabalho como dever;- a transferência de renda como mecanismo de eficiência do capitalismo atual; -renda modesta que não desmotive para o trabalho;- lógica de substituição das demais formas de proteção social.

Visão distributivista: - o trabalho como direito e meio de participação social;- a transferência de renda como favorecedora da distribuição da renda e a riqueza ou mesmo de uma sociedade alternativa;- renda o mais elevada possível dentro da produtividade social;- lógica de complementação dos demais programas e serviços sociais. A visão distributivista opera, em razoável medida, com uma expectativa quase que futurista, de uma outra sociedade, na qual o trabalho seja relativizado, com a valorização do tempo livre e da realização das demais dimensões do indivíduo, ao mesmo tempo em que todos sejam devidamente providos em suas necessidades.

### **1.5 Acessando ao Bem-Estar**

Conforme se viu, as ações de transferência de renda se constituem numa dimensão importante das políticas sociais, contemporaneamente. Tomem elas a forma de renda mínima ou de transferências monetárias, isto é, sem o alcance da primeira, trata-se de buscar, em última instância, o acesso a determinado patamar de bem-estar que permita ao maior número possível de pessoas, situar-se como cidadão entre os demais cidadãos, isto é, como partícipe de um núcleo comum. A transferência de renda está relacionada com a concepção de cidadania e, igualmente, com a de justiça. A preocupação com a pobreza e a desigualdade é perpassadas, afinal, pela idéia de justiça: a meta de uma vida de convivência em que os bens socialmente produzidos estejam menos desigualmente apropriados pelos diferentes setores sociais. Nem é justa a

pobreza nem a enorme distância entre as rendas, com o tanto de utopia que possa estar contido nesta afirmativa.

Em nosso entendimento, a ótica distributivista, não obstante certa inclinação idealista, parece ser a mais rica para a compreensão da relevância das ações de transferência de renda que, agregadas a outras políticas sociais, constituem uma espécie de cinturão de proteção àqueles que não logram por si sós, alcançar determinado patamar de bem-estar. Além disto, as ações de transferência de renda concorrem para a redução das diferenças de acesso ao mencionado patamar, criando a possibilidade de uma vida em sociedade menos desigual, com um princípio de distribuição da riqueza. Julgamos que deve ser destacada a defesa de uma transferência de renda que tenha o maior valor possível, aspecto que evidencia a expectativa por um convívio menos desigual de fato e não a satisfação com uma quantia mínima, a conferir necessidades já na concepção diferenciadas entre os grupos sociais.

O PETI e o Agente Jovem exemplificam a modalidade de programas cujos beneficiários não concorreram, em um momento anterior, para um fundo de manutenção dos mesmos. O recebimento do benefício monetário, nos dois programas, vincula-se, exatamente, às dimensões da cidadania e da justiça, na medida em que lança a possibilidade de acesso, por parte dos beneficiários, a um degrau aceitável de bem-estar. Inúmeros são os fatores intervenientes, de modo que o sucesso da empreitada constituiu-se numa operação bastante complexa. Entrementes, o fato de que os gestores públicos planejem e destinem recursos para ações sociais como estas é, em si, um começo de jornada merecedor, em nosso entender, de análise e reflexão.

## **2 - OS GOVERNOS FERNANDO HENRIQUE CARDOSO**

### **2.1 *Introdução***

Com o objetivo de contextualizar o momento de definição e implementação dos programas federais PETI e Agente Jovem, examina-se, no presente capítulo, alguns aspectos dos governos Fernando Henrique Cardoso. Aborda-se, de início, a estabilização econômica como elemento-chave na compreensão daquele período e, a seguir, o impacto da contenção do processo inflacionário sobre a pobreza e a desigualdade..

Examina-se, também, as políticas sociais, naquele período, genericamente consideradas e a partir de dois pontos de vista antagônicos, na literatura especializada, além dos programas de transferência de renda,. em especial..

### **2.2 *Estabilização econômica, Pobreza e Desigualdade***

O Brasil, desde o chamado final do “milagre econômico”, ainda sob a ditadura militar, trava longa batalha contra o processo inflacionário, sofrendo repetidos reveses e passando por uma série de experimentos na política econômica. Entretanto, no governo de Itamar Franco, que assumira a Presidência depois da renúncia de Fernando Collor de Melo, a estabilização, finalmente, tem sucesso. Fernando Henrique Cardoso, como titular do Ministério da Fazenda e responsável pelo Plano Real de julho de 1994, ganha popularidade e a possibilidade de tornar-se o novo presidente, nas eleições daquele ano.

Conforme Rocha(2000), entre 1981 e 1993, o crescimento médio do produto fora de pouco mais de 1% e a renda per capita declinara. Com o Plano Real, a inflação que era de 48% /mês em junho, passa a 22% no ano de 1995, caindo, de forma contínua, até o final de 1998. Embora o plano fosse centrado na estabilização dos preços, a combinação de diversos fatores, como a liberação do comércio exterior e a boa safra

agrícola possibilitaram ganhos reais para a mão de obra menos qualificada e a redução da pobreza.). Para a autora, há um traço persistente no país, que é o da pobreza absoluta.

A redução da pobreza obtida com a estabilização se esgota em 1996 e isto também pela convergência de uma série de fatores - taxa de câmbio sobrevalorizada e déficits públicos crescentes, dentre outros. A renda real dos 10% com menores rendimentos dobra entre 1993 e 1995, reduzindo, significativamente, a pobreza absoluta, mas sem incidência maior sobre a desigualdade. Desigualdade esta que é uma das maiores do mundo, como evidencia o coeficiente de Gini. A estagnação dos rendimentos e a má distribuição dos mesmos estabelecem um contínuo entre as décadas de 80 e 90, padrão que é rompido pelo Plano Real, com a melhoria do rendimento na base da distribuição, a qual permite reduzir o volume de pobres em um terço, mas apenas com pequena alteração na desigualdade e na sua mensuração via coeficiente de Gini.

Note-se que há uma diferenciação espacial da pobreza, com as regiões Norte e Nordeste concentrando os contingentes pobres, a preponderância, no país, dos pobres urbanos e sua concentração nas áreas metropolitanas. Entrementes, prossegue Rocha, pode-se falar em uma estabilização no número de pobres para o país como um todo, depois da redução inicial já referida, que o Plano Real produz. Concomitantemente à perda do que se poderia chamar de impacto redistributivo do Plano Real, começam a se fazer sentir os efeitos negativos do Real sobre a geração de empregos.

As relações entre política e economia tornam-se especialmente evidentes nos governos Fernando Henrique, tanto pela associação entre o Plano Real e o desfecho das eleições de 94 e 98, como pelo fato deste período ser mais freqüentemente referido como neoliberal ou liberal internacionalizante, em especial quando o analista situa-se no campo de oposição à coligação situacionista.

Sallum Jr.(1999), denomina de fundamentalismo neoliberal, o caminho trilhado, principalmente no primeiro governo. Ou seja, conforme este autor, importava a estabilização dos preços via:

- - câmbio sobrevalorizado e a conseqüente baixa dos preços internos mediante a competição com os produtos equivalentes importados;
- - ampliação da abertura comercial;
- - renovação do parque industrial;
- - juros elevados;
- - ajuste fiscal progressivo com base no controle progressivo de gastos públicos e em reformas para equilíbrio das contas públicas;
- - inexistência de estímulo direto a atividades econômicas, concentrando-se o Estado na preservação da concorrência.

Estas diversas variáveis fazem com que o grau de dependência da economia brasileira se intensifique; assim, as alterações no ambiente econômico internacional têm reflexos internos cada vez mais graves. A crise do México de 1994, a crise asiática, em 1997 e a russa, em 1998, fazem com que haja grande perda de reservas. Como reação, tem-se a elevação dos juros, o que conduz a um desaquecimento ainda maior da economia, com privilegiamento dos setores financeiros, queda na área produtiva e comercial e elevação do desemprego, o qual atinge altas taxas, principalmente a partir de 1997 .

Estão postas, portanto, as condições para o agravamento da crise social, entendida esta como a impossibilidade de que avancem os ganhos obtidos com a estabilização anteriormente referidos. De um lado, há uma situação prévia na qual, conforme Barros, Henriques e Mendonça (2000), a pobreza abrange entre 40% e 45% da população.<sup>12</sup> De outro lado, o impacto positivo do Real sobre o percentual de pobres,

---

<sup>12</sup> Numa comparação com o Plano Cruzado, de 1986, tem-se que o percentual de pobres cai, naquele Plano, a um patamar inferior a 30%. Entretanto, o ganho referido se desvanece com maior rapidez do que quando da edição do Real.

isto é, os ganhos dos setores inferiores da pirâmide social, mantêm-se por um período limitado, não conseguindo aprofundar-se devido ao esvaziamento gradativo de parte do plano, a conseqüências por assim dizer, indesejadas, do mesmo - ainda que embutidas na própria lógica do plano de estabilização - além, evidentemente, de alterações, em certa medida imprevisíveis, no cenário econômico internacional.

Entre 1995 e 1998, segundo os autores mencionados, o percentual de pobres girou em torno dos 34%, mostrando o plano Real de estabilização, uma maior capacidade de sustentação do que o Cruzado, ainda que com um ganho menor quanto à taxa de pobreza.

Não obstante, a memória dos tempos inflacionários permite o que Sallum denomina de apoio difuso: a simpatia da maioria da população que dificulta mobilizações contrárias e torna quase que inofensiva a oposição. A partir desse apoio difuso, o governo podia buscar resultados favoráveis nas diversas dimensões da luta política: a institucional, a de influência e a coercitiva. Ou seja, no Congresso, junto aos meios de comunicação e quanto aos setores organizados da sociedade, já enfraquecidos pelo arrefecimento da luta redistributiva advindo da própria estabilização. Institucionalmente, permanecem o apoio da coligação PSDB - PFL - PTB (mesmo quando o último partido sai do governo) e o controle da base parlamentar. Quanto à influência, há uma postura majoritariamente favorável dos meios de comunicação com relação, especialmente, à figura do presidente. Na esfera coercitiva, o governo desprezou o apoio popular, ao mesmo tempo em que movimentava-se contra a Central Única dos Trabalhadores - CUT e o Movimento dos Sem-Terra - MST.

Ganho o segundo mandato, a impossibilidade de manter o Real e vários de seus efeitos negativos vão minando a sustentação popular, o que terminará por se constituir

em um dos fatores mais expressivos da derrota do candidato situacionista, o economista José Serra, para o sindicalista Luís Inácio Lula da Silva., nas eleições de 2002.

Ainda de acordo com Sallum Jr, o fundamentalismo neoliberal, adotado como linha-mestra no primeiro governo Fernando Henrique, teve por base, sua associação com a manutenção do controle sobre o sistema político. O governo se propusera uma agenda de reformas institucionais que não poderia ser efetuada sem o apoio difuso anteriormente referido e o controle da base governista, tendo ambos, como pano de fundo, a valorização da estabilidade monetária.

A linha que Sallum Jr. denomina de liberal-desenvolvimentismo e que se constituiria numa alternativa ao fundamentalismo neoliberal seria mais promissora a médio e longo prazos, por envolver estímulo ao crescimento econômico e relações menos desequilibradas com o contexto internacional. Nesta opção, o desenvolvimentismo das décadas de 50 e 70 assumiria roupagens liberais, sendo priorizada a estabilidade monetária, porém com maior preocupação quanto ao sistema produtivo. Assim, a política cambial busca evitar déficits na balança de transações e juros menores, de modo a não desestimular a produção e o investimento. A inflação cairia mais lentamente, mas a custos menores. A aspiração de seus defensores é de uma inserção internacional equilibrada, na qual a antiga ênfase à industrialização é substituída pela valorização, também., de outros setores como a agricultura e os serviços; já não se trata de substituir importações, mas de aumentar a competitividade setorial. Para Sallum Jr., algumas das respostas às dificuldades enfrentadas pela economia a partir de março de 1995, são embasadas na visão liberal-desenvolvimentista, já que buscam preservar e reformular o sistema econômico nacional. O que não impediu que, no primeiro governo e na segunda metade do

segundo, período a partir do qual Sallum Jr. elabora seu artigo, assim como no restante do último, tenha sido evidente a fidelidade ao fundamentalismo-neoliberal.

Situação que o autor compreende, ainda que enfatize a complexidade dos processos decisórios, como uma opção política em favor do fundamentalismo neoliberal, em virtude da necessidade de preservação de sustentação política. Afinal, a estabilidade da moeda era o fiador do governo nas diversas arenas do embate político. Também preponderou, segundo ele, a ênfase na concepção de democracia representativa que, só em casos excepcionais, incorpora movimentos e organizações sociais.

Fernando Henrique prometera superar a Era Vargas, o que queria dizer, alterar o papel do Estado enquanto elemento condutor da vida social e econômica do país, características do estado desenvolvimentista. As alterações cujo ciclo ele se propunha a completar, tinham se iniciado no final da década de 70 e tinham a transnacionalização do capitalismo e a democratização interna como dimensões importantes. A Constituição de 1988 preservara aspectos próprios do Estado desenvolvimentista. O governo de Fernando Collor de Melo - de 90 a 92 - iniciara a etapa de abertura comercial e privatizações não mais interrompida. Fernando Henrique move reformas constitucionais e obtém a aprovação de legislação complementar, de modo a reduzir a interferência do Estado na economia e a igualar empresas nacionais e estrangeiras, revertendo, portanto, a ascendência do Estado própria ao desenvolvimentismo.

Ainda conforme Sallum Jr., a alteração do papel do estado também se faz com mudança dos partícipes de seu bloco de sustentação. A associação entre setores populares, funcionários públicos, empresariado e latifúndio se cinde. Nos novos tempos liberalizantes, só não fazem parte do movimento de crítica e oposição ao Estado, funcionários públicos, empregados de estatais e setores da classe média assalariada através de suas associações e organizações.

Na ótica de Bresser-Pereira(1997), que coordenou a formulação do Plano Diretor à Reforma do Estado, no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, a crise fiscal da década de 80, no Brasil e na América Latina, acentuada pela questão da dívida externa, torna imperiosa a adoção da disciplina fiscal, da privatização e da liberalização comercial. A caminhada se faria no sentido não de um Estado mínimo, mas de reconstrução do Estado: um Estado social-liberal, no qual o mercado tem um papel exponencial, devendo políticas sociais, como saúde e educação, ser contratadas e executadas por organizações públicas não-estatais, ficando o Estado como regulador.

Está definida, desta forma, a opção, na área da Assistência Social, mas não apenas nela, pelas parcerias com organizações não governamentais e, em razoável medida, pela própria descentralização, que reduz o investimento da União, pelo concurso de estados e municípios nos gastos com políticas públicas .

Tratando-se de um Estado fundamentalista-neoliberal, como pretende Sallum Jr., ou de um Estado social-liberal, como entende Bresser-Pereira, importa reter, quanto aos dois governos Fernando Henrique Cardoso, que neles se dá uma reformulação do papel do Estado, abrindo lugar para as noções de focalização, privatização e descentralização, que marcam as políticas sociais no período.

De outra parte, sejam quais tenham sido os aspectos fundamentais da opção dos governos Fernando Henrique por uma política econômica internacionalizante, que tem por obsessão a estabilidade, importa-nos mais seus resultados socialmente falando. Ou seja, seu impacto, especialmente entre os pobres. O primeiro fator a ser levado em conta é o quanto a política econômica adotada nos dois governos em questão foi incapaz de alavancar os índices de crescimento econômico, de modo a absorver o crescimento da população economicamente ativa e a contrabalançar a perda de postos de trabalho, característica da atual etapa do capitalismo. Além disso, dificuldades em toda a cadeia

produtiva expulsam mão de obra. Desta forma, a diminuição da pobreza resultante do estabelecimento do Real vai tendendo ao esvaziamento e a pobreza, questão que atravessa as décadas, para não dizer os séculos, no Brasil, ainda que em diferentes modulações e também diverso conteúdo, conforme se trate do país rural ou já urbano-industrial, permanece.

É preciso destacar, neste ponto, as divergências recorrentes quanto ao número de pobres existente no país, conforme mencionamos na introdução do presente texto. De todo modo, seja qual for o volume a que nos referirmos, há uma certeza: trata-se de um contingente expressivo que se derrama praticamente por todos os estados, havendo uma distância abissal entre as condições de vida, o acesso ao bem estar dos ditos pobres e daqueles que se encontram nas primeiras posições da pirâmide de ganhos.<sup>13</sup>

Para Vilmar Faria, um dos mentores das políticas sociais nos governos Fernando Henrique, em artigo publicado em 2000<sup>14</sup>, as relações entre a estabilização e o resgate da dívida social necessitam considerar:

- 1) que a crise do sistema de proteção é anterior ao Real;
- 2) que o sistema de proteção, grande e complexo, é distributivamente regressivo e funcionalmente ineficiente.

Para o autor, se faz necessário formular e expandir instituições estatais e de cunho público que auxiliem no resgate da dívida social do país e na construção de uma sociedade de bem-estar na periferia e dentro da atual etapa globalizada da acumulação capitalista.

Quanto ao Plano Real, Faria entende que a estabilidade de preços é mais prolongada, consistente e ampla que nas tentativas anteriores. Nos anos 80, o controle inflacionário dura períodos curtos e a inflação retorna ainda mais aguda, com especial

---

<sup>13</sup> A este respeito, ver artigo de Vilmar Faria (Fundação Konrad Adenauer (2000: 33 -48 ).

<sup>14</sup> Op. cit.

destaque para o início dos anos 90. A relação da estabilização com a proporção de pobres e mesmo com a desigualdade se dilui nesse vai e vem. Entretanto, dados do IPEA referidos por Faria mostram que a proporção de pobres cai de 41,7% em 1990 para 32,75% em 1998 (quando se inaugura o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso). A partir de 1994, reduz-se o número de pessoas abaixo do nível da pobreza e varia, ainda que muito ligeiramente, o nível de desigualdade. No período 1990-1998, os indigentes reduzem-se em sete milhões e a razão entre a renda dos 10% mais ricos e os 40% mais pobres passa de 24,5 para 24,1, além de ser incrementado o consumo dos segmentos mais pobres.

Para Faria, de outra parte, a estabilização do Real desfez o que denomina de “cortina de fumaça inflacionária”. Ou seja, os conflitos distributivos deixam de estar encobertos. Antes, a inflação elevada encobria o pesado imposto inflacionário sobre os mais pobres e o recurso ao crescimento do déficit público criava a ilusão de que a política social fosse redistributiva. Com a estabilização, a maior clareza quanto aos conflitos distributivos associadamente à consolidação da democracia, permite uma maior chance de que a sociedade se organize e busque maior controle sobre as políticas, o que faz com que estas tenham de alcançar soluções de cunho mais efetivo e duradouro..

O autor destaca, ainda, a estabilidade institucional e a estabilidade administrativa na própria área social, como elementos importantes no enfrentamento da pobreza e da desigualdade. Mas a dimensão mais candente de suas afirmativas é a que trata da compatibilização do controle do gasto público com o resgate da dívida social. Para Faria, a reforma do sistema de proteção permitiria tratar da dívida social, sem aumento, a curto prazo, no gasto público. Para tanto, o gasto social no Brasil que considera já bastante elevado, teria de ser efetivamente orientado para impactar distributivamente (o

autor refere a reforma da previdência que não consegue ser aprovada nos governos Fernando Henrique Cardoso).

Faria, entretanto, não deixa de abordar o tema do emprego e a necessidade de crescimento econômico, para a qual julga que a estabilidade concorre de modo crucial na medida em que a poupança interna não conseguiria promovê-lo sozinha, sendo que o investimento externo teria que vir auxiliar nesta tarefa.

A partir do arrazoado de Faria, pode-se fazer algumas ilações. A primeira delas é que setores no interior do governo - dos quais ele faria parte - que ocupam, afinal, uma posição expressiva, têm como uma de suas preocupações, a questão da pobreza e da desigualdade, ao mesmo tempo em que a colocam numa ótica de racionalização do Estado. Ótica de que falam Borón, Bresser Pereira, Diniz, Fiori, Sallum Jr, dentre outros.<sup>15</sup>

Concomitantemente, há a percepção de que é possível uma associação com o capital internacional revestida, em essência, de positividade. Assim, a geração de empregos seria possível com o aporte de recursos externos; estes, por sua vez, viriam em busca de um ambiente econômico favorável. O que significa também juros elevados e desaquecimento da economia ou um aquecimento muito reduzido com também mínima geração de postos de trabalho. Não é mencionado no artigo em questão, o paradoxo da geração de pobres e a impossibilidade de que os que já se acham em tal condição dela saiam a partir de características do próprio plano de estabilização. Aliás, argumentando em sentido contrário, em entrevista concedida em março de 19916, Faria aponta, como tarefas governamentais fundamentais, o alívio da pobreza e a promoção de uma melhor distribuição de renda, tendo ambas como condição necessária, a geração de empregos.

---

<sup>15</sup> BORÓN(1999 ),BRESSER PEREIRA(1998), DINIZ(1997), FIORI(2001), SALLUM JR.(2000).

<sup>16</sup> Interview with Vilmar Faria. Center for Latin American Studies. Berkley, University of California – Department of Sociology (2001).

Tem-se enunciado, assim, o paradoxo central dos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso: o esforço pela manutenção da estabilidade monetária - identificada como o argumento base da vitória eleitoral de 1994 e da reeleição em 1998 - calcado numa política econômica ortodoxa, restritiva do crescimento econômico e superávit fiscal, para o cumprimento de compromissos internacionais, impacta negativamente uma realidade que é perversa per de si. Sendo a pobreza, um traço quase que estrutural do país e requerendo, portanto, ações incisivas do poder público para sua redução significativa e sendo a geração massiva de empregos, essencial para tal redução, incompatível com a ortodoxia econômica então vigente, o único resultado possível de tal combinação é a estabilização da pobreza em patamar importante.

Como já dissemos, devido à inflação elevada a que o Plano Real pôs termo, há um ganho inicial dos setores pobres e extremamente pobres, traduzido nos dados que se seguem, Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, em cinco Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílio - PNADs, entre 1995 e 1998, a média percentual de pobres para o país, mensurada a partir das chamadas grandes regiões: Centro-Oeste, Nordeste, Norte, Sudeste e Sul é de cerca de 42% em 1993; de 34% em 1995; de 35% no ano de 1996; de 34% em 1997 e de 33% em 1998. Quanto à média de indigentes para o mesmo período, tem-se cerca de 19% em 1993; 14% em 1995; 15% em 1996; 15% em 1997 e 13% em 1998<sup>17</sup>. Ou seja, no período considerado, o percentual de pobres, depois de uma redução inicial, apresenta-se estabilizado, abrangendo por volta de um terço da população do país. O percentual dos extremamente pobres também se reduz a princípio, para depois se estabilizar.

Quanto ao desemprego, da mesma forma que na mensuração do número de pobres, há dados diversos. A Pesquisa Mensal de Emprego - PME, do IBGE, apresenta,

---

<sup>17</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio - PNAD

para o desemprego aberto, isto é, referente àqueles sem ocupação formal, que não estão, portanto, protegidos por direitos trabalhistas e previdenciários, a seguinte evolução entre os anos de 1994 e de 2002: 4,6 em 1994; 4,7 em 1995; 4,6 em 1996; 5,4 em 1997; 7,8 em 1998; 7,3 em 1999; 6,2 em 2000; 6,4 em 2001 e 7,1 em 2002. De toda a forma, com variações, é aceito por analistas de diversa filiação partidária e ideológica, que houve um incremento importante no desemprego ao longo dos dois governos Fernando Henrique, agravante da pobreza e da desigualdade, por impedir o acesso a um patamar básico de bem esta via rendimentos do trabalho formal, de um lado e, de outro, por fazer com que entrem em situação descendente, pessoas já inseridas no mercado de trabalho, dele expulsas pela retração nas atividades econômicas.

Assim, pode-se afirmar que não foi possível avançar mais na redução do número de pobres, nos dois governos Fernando Henrique Cardoso, por uma dupla injunção: de um lado, a atividade econômica cresce num ritmo baixo e, desta forma, não consegue absorver o crescimento da população economicamente ativa, além de haver um persistente nível de desemprego que tende a incrementar os contingentes pobres e indigentes. De outro lado, a austeridade fiscal, juntamente com as dificuldades de arrecadação cria obstáculos ao gasto social.

Neste contexto de pobreza estabilizada num patamar importante - e, possivelmente, em decorrência da própria percepção do mesmo - no entanto, foram estabelecidas políticas sociais expressivas, tanto pelo público envolvido como pela diversidade de iniciativas, como mencionaremos a seguir .

### **2.3 Políticas Sociais**

Passado o período de transição do regime militar para o presidente eleito indiretamente, José Sarney, o conturbado período de Fernando Collor de Mello e a complementação de seu mandato de governo pelo vice Itamar Franco, pode-se dizer que

os governos Fernando Henrique constituem-se numa etapa de consolidação da democracia.

Paralelamente à democratização, compreendida enquanto liberdade de voto e de expressão, há toda uma movimentação na sociedade, voltada ao alargamento da inclusão social que se faz presente já na Constituição de 1988 (denominada exatamente por esta dimensão, de constituição cidadã).

No entanto, no pós regime militar, o enfrentamento da pobreza e da desigualdade, além da indiferença quando não hostilidade sob Fernando Collor de Melo, não rompe com as limitações do assistencialismo costumeiro.

De todo modo, conforme Draibe(2003), ao se falar das políticas sociais no Brasil e, por conseguinte, do sistema brasileiro de proteção social, é preciso que se tenha presente que tal sistema, construído entre a década de 30 e de 70, é complexo, de grandes dimensões, além de apresentar quase todas as ações próprias aos modernos sistemas de proteção social .

Reconhecimento este que não significa, segundo a autora, ignorar a concentração de recursos no Executivo federal, a fragmentação institucional, a feudalização e balcanização decisórias, o desperdício, a ineficiência. e o reduzido impacto redistributivo. Ou seja, um sistema de proteção de largo espectro, com gastos consideráveis - entre 15% e 18% do Produto Interno Bruto - segundo a autora, porém que não impacta significativamente a desigualdade social.

Destaca Draibe que a configuração do modelo de proteção no Brasil é do tipo conservador, desenvolvimentista, de intervenção do Estado em favor de distribuição da renda e da riqueza dadas pela industrialização, com limitação dos direitos e da cidadania aos assalariados urbanos formais enquanto público e à regulação das relações trabalhistas e dos benefícios previdenciários, enquanto ação. Vale dizer, eficaz em

estimular o crescimento econômico, mas pouco inclusivo e não seletivo - não orientado aos grupos pobres. Nos anos 80 e 90, dois ciclos consecutivos de reformas dos sistemas de proteção se verificam, em âmbito internacional. A autora identifica, fundamentalmente, duas correntes de análise desse processo. Numa primeira, é enfatizado o revival liberal que acompanha a globalização do capitalismo, com destaque para o retorno ao Estado mínimo, sendo a responsabilidade pública: reduzida a políticas para os grupos pobres via redes de proteção e ações focalizadas, além da responsabilidade individual, segundo a qual, os indivíduos devem assumir os seguros ante os riscos sociais, sendo abandonadas formas solidárias. Outro grupo de analistas compreende que o carro-chefe das mudanças em questão, em especial, na América Latina, é o dilema entre a política de estabilização econômica e a política de proteção social. Assim, a contraface do ajuste fiscal e das reformas comerciais seriam as privatizações de serviços públicos, a redução do gasto social e a redução significativa da proteção social amparadas num sistema de valores correlato.

Isto é, os dois grupos de analistas mencionados têm como pano de fundo de suas concepções, a probabilidade de esmagamento do estado de bem-estar, o que, segundo Draibe, acabou não se verificando, a não ser em raras situações. O entendimento da autora é de que, na grande maioria dos casos, o que ocorre é a permanência do sistema em seus traços fundamentais, com alterações. E isto também no Brasil.

Assim, a democratização enquanto cerne da agenda reformista no primeiro período da Nova República, tem como correlato, no âmbito das políticas sociais, a democratização e a melhoria de eficácia do sistema de proteção, buscando uma maior equidade e o alargamento da dimensão social da democracia.. Esta última expressão é empregada num sentido mais amplo que o de seguridade social, normalmente usado com referência à previdência, saúde e assistência social, aproximando-se do conceito de

Social Policy System. Trata-se, portanto, da proteção ante os riscos sociais, tanto os tradicionais como a perda de renda, quanto os contemporâneos: habitação, educação, etc. Havia toda uma expectativa de que o fecho do autoritarismo significasse políticas sociais mais eficazes, as quais conduziram a uma maior equidade e alargaram a democracia social.

Institucionalmente, prossegue Draibe, foram propostas a descentralização, maior transparência e accountability dos processos decisórios, além de reforço na participação social. Na Constituição de 1988, tem-se o direito social como fundamento da política social; o papel fundamental do Estado e complementar do setor privado; a seguridade social; a descentralização e a participação social. Teve-se, assim, o fortalecimento do sistema de proteção, em especial, na saúde e assistência social, sem, entretanto, fugir à tradição dos anos 30, “ de base categorial e meritocrática forte “.

A autora refere a mescla daquilo que existia até a democratização dos anos 80, trate-se de regras, órgãos, burocracias, quadros técnicos, clientelas etc. com as reformas da fase seguinte, citando como exitosos, no ciclo de reformas dos anos 80, a saúde, com o Sistema Único de Saúde, a educação e o estabelecimento da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS,. Draibe percebe um novo ciclo de reformas na década de 90, com Fernando Henrique Cardoso. .

Para Draibe, a estratégia de desenvolvimento social dos governos Fernando Henrique Cardoso, é apresentada no documento *Uma estratégia de desenvolvimento social*, Presidência da República, 1996. Ou seja, em texto que vem a público, já decorrido mais de um ano de governo e não como poder-se-ia supor, no programa eleitoral (Mãos à Obra). Objetiva-se a garantia de direitos sociais básicos, da igualdade de oportunidades, a defesa ante situações recorrentes de risco e a proteção a grupos vulneráveis, sendo três os eixos: os serviços sociais básicos de vocação universal e de

responsabilidade pública; os programas básicos e o programa de enfrentamento da pobreza.

Pertencem ao primeiro eixo, os programas sociais públicos: Previdência Social, Saúde, Educação, Habitação e Saneamento Básico, Trabalho e Assistência Social, que deveriam ser reestruturados buscando a descentralização, a maior participação social e as parcerias com os níveis federativos e a sociedade civil. O segundo eixo agrega as prioridades de cada um dos anteriores e o terceiro é o combate à pobreza, conduzido pelo Programa da Comunidade Solidária..Este último tem, como prioridades, a redução da mortalidade infantil, o desenvolvimento da educação infantil e fundamental; a geração de ocupação e renda; a qualificação profissional; a melhoria da alimentação de escolares e famílias pobres; melhoria da moradia e do saneamento básico; fortalecimento da agricultura familiar. Através deste terceiro eixo, se tem ações federais em parceria com estados, municípios e sociedade civil.

Chama atenção o número de iniciativas. O segundo eixo contém 45 programas prioritários, denominados programas básicos, considerados estratégicos frente à pobreza, à desigualdade e ao novo padrão de crescimento. No terceiro eixo, são 20 os programas orientados aos segmentos sociais em pior situação, sendo a focalização pautada pelos critérios territorial (municípios) e de renda - familiar. Este volume de ações, a par de tender à superposição e ao paralelismo, fragmentando recursos e quadros, evidencia a importância que a pobreza e a desigualdade assumem na gestão governamental. Certamente por uma multiplicidade de fatores, mas entre os quais estão a percepção da tendência ao agravamento da questão social e as convicções social-democratas de parte considerável do staff governamental. Lembra Draibe que, no compartilhamento de postos entre as diferentes forças que compõem a situação, ao

longo dos dois governos, a responsabilidade por pastas de maior alcance social fica sempre com o PSDB ou sob sua influência, à exceção da Previdência Social.

Além de ser feita referência aos ganhos sociais da estabilização - já mencionados em momento anterior desta pesquisa - estão presentes no texto governamental, aspectos como a necessidade de retomada do crescimento, do aumento do emprego e de uma melhor distribuição de renda. Assim, as dificuldades quanto ao trato da questão social - a redução da pobreza e da desigualdade - já são evidentes para os quadros diretivos naquele momento, não obstante a reiteração dos benefícios da estabilização para a mesma problemática.

Evidentemente, a moeda da estabilização prossegue sendo um valor importante na luta política e é empregada de forma a que só sejam apresentadas suas virtudes. Dimensões negativas da própria estabilização são tratadas como intercorrências internacionais e não como constitutivas da macropolítica econômica. De todo modo, as dificuldades são referidas e se pode supor que as políticas sociais, cujo esqueleto é apresentado em 1996, são também uma forma de incidência do poder público sobre a realidade perversa que ia se desenhando.

Draibe destaca, positivamente, aspectos como a descentralização, a implantação da avaliação, a democratização da informação, o aumento da participação social (via conselhos e via operação de programas), visão positiva das parcerias com organizações não governamentais, modernização e reforço dos mecanismos regulatórios do Estado, a utilização de per capita para repasse de recursos em áreas universais como a saúde e a educação, procedimentos competitivos de seleção de projetos em áreas nas quais havia preponderado, até então, a barganha, o clientelismo e o acesso privilegiado.

A autora compreende que não houve o recuo do Estado brasileiro quanto a sua responsabilização, conforme pretendem determinados analistas. Para a autora, neste

caso, as reformas dos anos 90 têm o sentido de aperfeiçoar, fortalecer e aumentar o impacto redistributivo das políticas sociais, não se tratando, portanto, de privatização das atribuições do Estado. Para a autora, também não houve, nos governos Fernando Henrique Cardoso, a percepção de que a política social substituisse ou suprisse as necessidades geradas pelo elevado desemprego e pela queda da renda. A necessidade de crescimento econômico, no documento de 1996, é tratada como condição necessária do sucesso das políticas sociais.

De outra parte, a disputa entre universalização e focalização não ocorre nas políticas sociais do período, no entender de Draibe. Ocorre uma combinação entre o universalismo e a focalização, tanto nos programas universais como Saúde e Educação, como naqueles de enfrentamento da pobreza, focalizados por definição. São priorizadas, assim, em ambas as áreas, ações com maior impacto redistributivo, básicas, visando regiões e grupos sociais mais pobres.

Na área da Assistência Social, há a combinação entre o estrutural e o emergencial. A estratégia utilizada foi a de focalizar no universalismo - expressão de Skocpol(1991) - isto é,

de não abrir mão da base universalista e democrática do welfare state e, concomitantemente, minorar a possibilidade de reproduzir a desigualdade, sob o universalismo, risco em sociedades muito desiguais como a brasileira.

Enquanto Draibe tem um entendimento favorável das políticas sociais como um todo ao longo dos governos Fernando Henrique Cardoso, não obstante a mudança de rumo quanto aos programas de transferência de renda no segundo mandato, conforme se verá na seqüência do texto, outros analistas têm visão distinta. Como é o caso de Behring(2003), Cohn (1995), Fiori (1995) e Faleiros(2000), dentre outros.

As críticas convergem no sentido de que durante os governos Fernando Henrique Cardoso, foi estabelecida a contra-reforma do Estado. Isto é, com inspiração

nas diretrizes de organismos internacionais, logo, de cunho neoliberal, há um recuo do Estado, em nome da eficiência, do equilíbrio fiscal e da suposta reconquista pública do Estado, isto é, de um Estado privatizado.

Segundo Behring, na obra citada e com base no Plano Diretor de Reforma do Estado do Ministério da Administração e da Reforma do Estado, há a redução da prestação direta de serviços pelo Estado, que mantém os papéis de regulador e provedor. O processo, denominado publicização, afeta diretamente as políticas sociais, sendo estabelecidas parcerias com a sociedade para financiamento e controle social da execução. Há a noção de organizações sociais, entidades de direito privado sem fins lucrativos, que recebem dotação orçamentária do Executivo, responsabilizando-se pela execução das ações.

Ainda conforme esta autora, as políticas públicas da Previdência, Saúde e Assistência Social são percebidas de forma desarticulada., havendo uma forte inclinação para aquilo que denomina de desresponsabilização do Estado quanto às políticas sociais e desprezo do padrão constitucional de seguridade social. Behring entende que a orientação neoliberal pautou os dois governos Fernando Henrique Cardoso, traduzindo-se, nas políticas sociais, através do trinômio privatização, focalização e descentralização.

Conforme Cohn(2000), as políticas sociais, a partir de 1994, constituem um amplo e diversificado leque que não tem por traço, porém, a ousadia. Ou seja, sem incidência em aspectos estruturais da pobreza e da desigualdade. Para esta autora, a política econômica e o ajuste estrutural a ela adscrito, com suas implicações: desarticulação produtiva, compromisso com o ajuste fiscal e restrições à proteção social não apenas produzem mais pobres, como reduzem a possibilidade de êxito das políticas

que visam a promoção social dos mesmos ou, ao menos, alguma forma de alívio para sua condição.

A previdência social, que era seguridade social, em 1988 passa a ser proposta como seguro social, passando a vincular o acesso diferenciado ao valor dos benefícios, conforme a capacidade de poupança de cada um, favorecendo os trabalhadores com maior qualificação. Sua concretização só se daria, entretanto, no governo de Luís Inácio Lula da Silva.

A lógica a que faz referência Cohn e na qual está contida a então aspiração de reforma previdenciária acima referida, é de uma dualidade, no sistema de proteção social, entre direitos sociais securitários e contributivos e benefícios sociais assistenciais redistributivos. Estes últimos sofrem cortes devido à política macroeconômica e à priorização nesta da redução do déficit público. Assim, acaba por se reduzir o volume de beneficiários - é a focalização das políticas sociais, voltadas aos mais pobres dentre os pobres que, conforme Cohn, tem se traduzido em políticas clientelistas e de caráter imediatista..

Para a autora, mesmo quando as políticas sociais são concebidas como universais e de caráter contributivo, abrangem, apenas, um patamar básico de acesso a serviços sociais, sendo os níveis mais complexos seletivos e, logo, excludentes, como julga ser o caso da saúde e da educação. Poder-se-ia aqui, contra-argumentar que, quando se cogita da constituição de um patamar em que estejam todos inclusos e também por esta inclusão façam-se cidadãos, este degrau de acesso assume extrema importância. É nesta ótica, aliás, que os programas de transferência de renda devem ser entendidos.

Cohn também tece críticas à segmentação da questão social de modo que diferentes "problemas sociais" sejam enfrentados separadamente, sem que a pobreza

enquanto dimensão estrutural e unificadora seja levada em conta. Daí a meta de alívio da pobreza e não de sua superação.

Pode-se acrescentar a sua análise, o aspecto de superposição de programas, serviços e públicos, com divisão artificiosa dos recursos e resultados discutíveis. Isto é, a aparente diversidade de iniciativas significa, em realidade, fragmentação, dispersão do investimento e redução do universo beneficiário.

A reformulação do papel do Estado, como já referido anteriormente, assume quanto às políticas sociais, segundo Cohn, três características: a focalização, a descentralização e as parcerias. O discurso da ineficiência do estado na área social embasa a procura de formas que liberem o Estado de suas obrigações quanto aos direitos sociais dos cidadãos. Para a autora, tem-se uma despolitização da pobreza com diagnósticos técnicos e a moldura dada pelos escassos recursos destinados à área social, que não passa pela representação destes interesses. A par disso, a pobreza passa por um processo de naturalização: de um lado, é percebida como algo inevitável, a que só cabe aliviar e, de outro, a concepção é de que o processo de estabilização econômica é seu melhor antídoto. Perde-se, de vista, desta forma, que o próprio mercado e as políticas macroeconômicas adotadas produzem o aumento do número de pobres e impedem a muitos deles, o acesso à inserção produtiva, de modo a obter de mote próprio, um mínimo de bem-estar..

Em texto anterior, Cohn(1995) enfatiza o elevado gasto social no Brasil e o fato dos respectivos recursos acabarem por não beneficiar o público ao qual originalmente se destinam, sendo que precisamente os mais pobres dentre os pobres, aos quais se orientam, em tese, os programas focalizados, têm menor acesso proporcional aos mesmos, o que significa reproduzir, quando não acentuar, a desigualdade social. Assim, os programas focalizados são aqueles com maior distorção entre os objetivos propostos

e os alcançados, bem como são os que mais apresentam justaposições, descontinuidades, falta de controle público e governamental e que estão mais sujeitos à manipulação clientelista e eleitoreira. Ou seja, não obstante o gasto social expressivo distorções diversas, conforme referido acima, impedem que sejam beneficiados os setores em situação social mais adversa.

A autora aponta outros aspectos que incidem negativamente nas políticas sociais, no país, como a superposição, a acentuada privatização, fontes instáveis de financiamento, a desarticulação e a fragmentação. Cohn questiona, ainda, a proposição das políticas sociais como acesso a serviços sociais e benefícios básicos pois compreende que a cidadania é a questão-chave quanto às políticas sociais, isto é, trata-se de deslocar o foco da necessidade para a cidadania.

Faria<sup>18</sup>, frisa que, no Brasil, o estado de proteção social entra em crise quando o modelo de substituição de importações, do qual é tributário, entra em crise. Certa desorganização estatal dos diversos serviços do sistema de proteção, o processo hiperinflacionário, além do crescimento acentuado da pobreza e da desigualdade produzido, de certa forma, pelos outros dois, são fatores da crise. No mesmo artigo, Faria alude à dívida social brasileira como algo de imoral: a par de possuir, segundo seu ponto de vista, uma das economias mais complexas da periferia, o Brasil convive com patamares absurdos de pobreza, indigência e desigualdade. Este autor<sup>19</sup> considera, de profunda importância, o impacto redistributivo dos serviços sociais pelos quais o setor público é responsável como saúde e educação básicas, seguridade social e pensões, que deveriam ser reformados de modo a possibilitar uma nova configuração das questões da distribuição de renda e da pobreza. Além destas dimensões de caráter universal,

---

18

<sup>19</sup> Interview with Vilmar Faria. Center for Latin American Studies. Berkley, University of California – Department of Sociology (2001), op. cit.

entendia que deveriam haver programas voltados aos setores mais pobres da população, isto é, focalizados.

Políticas de transferência de renda como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI e o Agente Jovem, objeto desta pesquisa, podem ser compreendidas, como ações focalizadas. Isto é, que buscam atender àqueles em condições mais graves de sobrevivência. Ambos os programas, aliás, deveriam formar um contínuo quanto à clientela, de modo que a família recebesse recursos públicos suplementares para proteção da criança e do adolescente - dos 7 aos 14 anos - obrigados a trabalhar devido à pobreza do grupo familiar, num primeiro momento e, na etapa seguinte, do jovem - dos 15 aos 17 anos e 11 meses - que passa ele próprio a receber recursos, na perspectiva de que prossiga com os estudos e consiga, completados os 18 anos, inserção produtiva e, por conseguinte, a manutenção por conta própria. a permanência do sistema em seus traços fundamentais, com alterações.

#### ***2.4 Programas de Transferência de Renda: o PETI e o Agente Jovem***

No segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, a grande novidade, com relação às políticas sociais, se verifica, segundo Draibe, texto citado, na esfera do enfrentamento da pobreza, em que passam a ser enfatizados os programas de transferência direta de renda para famílias pobres. Esses, já existentes, deveriam ser aprimorados, abrangendo todos aqueles que tivessem direito aos mesmos. Esta modalidade de programa, que não fora mencionada nem no programa eleitoral de 1994, nem no texto de 1996, surge no programa eleitoral de 1998.

Se concebermos que, quando se trava a disputa eleitoral de 1998, a política econômica, definida, em grandes traços, pelo plano de estabilização, que vinha do Governo Itamar Franco, começava a enfrentar dificuldades cada vez mais expressivas, é possível cogitar-se duma reorientação da legitimação. Portanto, é factível que os

programas de transferência direta de renda tenham assumido um papel destacado, na perspectiva de que se esvaziava a legitimação via economia. Se as políticas sociais, de alguma maneira, compunham a estratégia de gestão de um governo que se pretendia social-democrata, pode-se supor que a face mais imediatamente voltada à equidade, aquela que transfere renda, fosse acionada em período de redução da imagem favorável que Fernando Henrique construía, desde que fora Ministro da Fazenda de Itamar Franco. O cunho imediato do benefício renda difere daquele advindo de medidas de médio e longo prazo, como a melhoria do nível educacional ou sanitário. Assim como a melhoria da qualidade de vida dos usuários está vinculada ao recebimento do benefício, tão logo este se verifique, há uma visibilidade do mesmo, junto à opinião pública, que opera com igual ritmo. Desta forma, a adoção de programas de transferência direta de renda pode ser capitalizada e tornada recurso legitimador num timing privilegiado, em relação às demais políticas sociais.

Certamente, não se pode desconsiderar o papel do processo de institucionalização quanto ao estabelecimento ou ao aprimoramento de determinados programas. Com a Constituição de 1988 e a Lei Orgânica de Assistência Social, de 1993, tem-se um novo campo institucionalizado, o da Assistência Social e isto, como já enfatizamos, a partir da movimentação social de diversos atores.

Conforme Draibe<sup>20</sup>, no início do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, fora extinta a Legião Brasileira de Assistência - LBA, de caráter clientelista e assistencialista. A LOAS estabelece o programa de transferência monetária para idosos carentes e pessoas portadoras de deficiência física. Vão sendo estabelecidos Conselhos e Fundos nos diferentes níveis da administração pública, de modo que ao final do primeiro mandato, já se dispunha de um sistema nacional de Assistência Social.

---

<sup>20</sup> As informações que se seguem são de DRAIBE, no texto citado.

Na área do combate à pobreza, enquanto iniciativa governamental, teve-se o Comunidade Solidária no primeiro mandato e, no segundo, diversas iniciativas: o Programa Comunidade Ativa (parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE, para programas de desenvolvimento local), o Projeto Alvorada - 2000 (ações federais de saúde, educação e geração de renda) em municípios selecionados pelo baixo Índice de Desenvolvimento Humano - IDH e a Rede de Proteção Social.

A Rede é o programa sucessor do Projeto Alvorada e reúne os programas de transferência de renda para famílias pobres. Anunciada, conforme já mencionado, no programa eleitoral de 1998, é fortalecida no final do segundo mandato, segundo Draibe, por duas razões fundamentais:

- em 1999, a renegociação de empréstimo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, quando são selecionados 22 programas para prestação de serviços sociais e transferências monetárias nas áreas de saúde, educação, previdência e trabalho no Programa de Reforma e Proteção Social, com associação entre serviços sociais e transferências monetárias, bem como entre programas universais e focalizados;
- em 2000, a aprovação do Fundo de Combate à Pobreza, por iniciativa do Senador Antônio Carlos Magalhães, com apoio do Partido dos Trabalhadores.

A Rede Social Brasileira de Proteção Social - conjunto de transferências monetárias às pessoas ou famílias de mais baixa renda para proteção ante a vulnerabilidade e o risco, é constituída dos seguintes programas: o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI e o Agente Jovem (Assistência Social); o Bolsa-Escola (Educação e Cultura), o Bolsa-Alimentação(Saúde); o Auxílio-Gás; o

Benefício Mensal Idoso; o Benefício Mensal Portadores de Deficiência, a Renda Mensal Vitalícia e as Aposentadorias Rurais (Previdência e Assistência Social); a Bolsa-Renda - seguro-safra (Agricultura); o Abono Salarial PIS/PASEP (Caixa Econômica Federal), o Bolsa- Qualificação e o Seguro-Desemprego do Ministério do Trabalho. Ou seja, pertencem à rede, benefícios monetários anteriores aos governos Fernando Henrique Cardoso, como é o caso do Seguro-Desemprego, do benefício para Idosos e para Portadores de Deficiência, da Renda Mensal Vitalícia, dentre outros. A Rede era encabeçada pelo Projeto Alvorada e tinha como recurso, o Cadastro-Único, o qual pretendia embasar uma futura unificação de programas. Como se vê, os programas referidos se inserem nas mais diversas áreas: Assistência Social, Saúde, Educação, Trabalho, etc. O próprio fato de se acharem aglutinados os Ministérios da Assistência e da Previdência cria algumas dificuldades de análise.

De toda sorte, dentro da Assistência, abordaremos o PETI (1995) e o Agente Jovem (2001), os quais podem ser percebidos, em tese, como de maior alcance e de uma alteração mais expressiva do que aqueles voltados a Idosos, Portadores de Deficiência e Aposentadorias Rurais. Estes últimos, ainda que sejam compreendidos como eminentemente previdenciários, apresentam conteúdo assistencial no provimento de uma renda a quem não a possui. Neste sentido, poderiam ser entendidos como programas de transferência de renda. De outra parte, operam sobre situações que não são alteráveis: o envelhecimento e a deficiência .

Ocorre que o PETI e o Agente Jovem, tendo como um de seus critérios, a frequência escolar, lançam a possibilidade de uma alteração no padrão de convivência, no sentido de torná-lo mais equânime. Para as crianças e adolescentes beneficiados, trata-se de, talvez, interromper o ciclo da pobreza. A incidência redistributiva seria, neste caso, mais significativa.

Os programas de transferência monetária, cujas primeiras experiências foram municipais e sob gestões partidárias distintas, multiplicam-se a partir de 1994. No primeiro mandato, as ações federais com esta dimensão - o Bolsa-Escola, o PETI e o Bolsa-Alimentação - reproduzem estas primeiras experiências. Para Draibe<sup>21</sup>:

“...o importante é que se pretendeu sempre que as instituições, redes e culturas próprias de cada área fossem mobilizadas de modo que a transferência monetária não substituísse a provisão dos serviços nem se afastasse deles – a escola, o posto de saúde o que se pretendeu foi o comprometimento do Estado - .. serviços sociais, professores... com a melhoria do desempenho das crianças, dos adolescentes e de suas famílias.”

Portanto, no primeiro mandato, as ações de transferência de renda devem se inserir num avanço do comprometimento do Estado em diversas de suas áreas de atuação - saúde, educação, geração de renda - para que esteja posta a possibilidade de promoção dos beneficiários e a quebra do ciclo de reprodução da pobreza.

Já no segundo mandato, Draibe aponta o esvaziamento do papel do Estado, passando a se ter ações apenas com o subsídio monetário, não cash programs mas cash benefits, significando um retrocesso com relação ao primeiro mandato. Conforme a autora, intencionalmente, no primeiro mandato, se evitara a Rede Social e o Fundo Social de Pobreza e seus problemas: duplicação e conflitos distributivos com as redes universais, desperdício, estigmatização, centralização e manipulação clientelística e eleitoral. Entrementes, estes eram os rumos do segundo mandato.

A tendência aos cash benefits parece se confirmar para além da mudança de governo, quando, em 2005, segundo ano do mandato de Luís Inácio Lula da Silva, é estabelecida a transferência monetária simples, através do Bolsa-Família, que agrega programas de transferência de renda diversos, vindos do governo anterior e aglutinados a partir de 2003. Num primeiro momento, entretanto, o PETI e o Agente Jovem, não

---

<sup>21</sup> Revista Tempo Social ( 2003), op. cit, p.97.

foram absorvidos pelo Bolsa-Família, o que de alguma maneira, demarca sua relevância, também pela transferência monetária mas não exclusivamente<sup>22</sup>.

Em ambos os programas - PETI e Agente Jovem - há a exigência da presença do Estado de que nos fala Draibe. E tal exigência se vincula à perspectiva de ir além do emergencial, ou seja, de incidir sobre a pobreza e a desigualdade de forma mais substantiva, usando a educação como diferencial. Neste sentido, os dois programas combinam focalização e universalismo, na medida em que, tendo por público os setores sociais em pior condição social, buscam a igualdade de condições, o acesso ao bem-estar, em sentido amplo, dos mesmos.

## ***2.5 Entre a Cruz e a Caldeirinha***

Conforme vimos, nos governos Fernando Henrique Cardoso, o volume de pobres, depois de uma redução inicial, estabiliza-se em patamar considerável e programas de transferência de renda, adotados no primeiro e no segundo mandatos, constituem-se numa forma preferencial do governo lidar com a questão da pobreza. Isto porque o outro lado da moeda da estabilização, vencido o processo inflacionário galopante, é o baixo crescimento econômico e, por conseguinte, a inexpressiva geração de postos de trabalho.<sup>23</sup> De alguma forma, mais e mais pessoas têm de perceber auxílio monetário de parte do poder público, para sobreviver.

Examinado o contexto em que os programas em análise são estabelecidos, é preciso considerar que as políticas sociais em geral e os programas de transferência de renda em particular, nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, apresentam dimensões cuja avaliação é diferenciada. Assim, aspectos considerados positivos, por determinado grupo de analistas, são tidas como perversos, segundo outro grupo.

---

<sup>22</sup> O PETI é inserido em 2006.

<sup>23</sup> Não podem ser desconsiderados os diversos agravantes do baixo nível de emprego: redução da produção de postos pelos avanços tecnológicos, inempregabilidade de consideráveis contingentes por fatores como escolaridade e faixa etária, dentre outros.

É o caso da descentralização imprimida às políticas sociais, em especial a partir dos anos 90, compreendida, de um lado, como democratização e inclusão e, de outro, como retirada da União de áreas de ação que, por definição, deveriam estar sob sua responsabilidade.

A privatização, igualmente, é vista tanto como expansão da capacidade de produzir políticas sociais, por reduzir o investimento direto em recursos humanos e instalações, como enquanto redução da capacidade do Estado de formar e implementar ações. A focalização, do mesmo modo, é entendida como compatível com a universalização ou como seu antípoda.

Programas de transferência de renda como o PETI e o Agente Jovem são exemplos de descentralização, pois a União repassa recursos para que os municípios executem estas duas ações, assim como exemplificam a focalização, já que operam com recortes da população pobre.

O PETI é executado, também, por organizações não governamentais, o que significa, em razoável medida, a privatização entendida como repasse orçamentário da esfera estatal para a pública, a grosso modo; além das bolsas para as famílias com crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil e dos recursos da jornada ampliada, ambos de parte do governo federal, tem-se subvenções para as entidades conveniadas, de parte do governo municipal.<sup>24</sup>

Com relação aos dois programas em foco, os traços acima referidos, descentralização, privatização e focalização acham-se presentes, mas não nos parece que tenham impedido que PETI e Agente Jovem sejam percebidos como experiências interessantes de transferência de renda e daí nosso interesse em examinar sua implantação, na cidade de Porto Alegre.

---

<sup>24</sup> Subvenções que cobrem as despesas com a contratação de técnicos para acompanhamento das famílias do PETI e material de expediente.

### **3 -POLÍTICAS COMPENSATÓRIAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL**

#### **3.1 *Introdução***

Neste capítulo, trata-se, primeiramente, da discussão acerca das políticas compensatórias no Brasil, que opõe focalização e universalização e se historia as experiências de renda mínima.

Observa-se que, à medida em que diferentes autores refletem sobre a transferência de renda, vai se condensando a necessidade de que, quando da concretização desta modalidade de programa, seja estabelecida associação com a escolaridade, de modo a criar a possibilidade de quebra do ciclo da pobreza. Também termina por preponderar, nesta modalidade de ação, a centralidade da família, objetivando o enfrentamento da pobreza em maior profundidade.

É examinado, igualmente, o aspecto da complementaridade ou não das ações de renda mínima com relação às demais políticas sociais, conforme interpretação de Silva (1997). Em países com contingentes elevados de pobres, entende-se como discutível a transferência de renda que signifique supressão de outras políticas sociais.

Após, são analisados, especificamente, os programas de transferência de renda que são objeto desta dissertação: o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI e o Programa\_Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, conforme a proposta da União, examinando-se: 1) as injunções que concorreram para seu estabelecimento: a pressão internacional, no primeiro, e a segurança pública, no segundo; 2) os elementos essenciais de sua formulação.. Como veremos, as respectivas proposições vão sendo revistas em atos legislativos sucessivos, sendo mantido, porém, o essencial de cada um dos programas.

### **3.2 A Discussão acerca das Políticas Compensatórias**

No que se refere às políticas compensatórias, isto é, àquelas que buscam produzir um grau fundamental de igualdade, no Brasil, como descreve Fonseca(2001), o debate tem se travado entre duas possibilidades: a focalização - e a localização na área das políticas de Assistência Social - e a universalização - na perspectiva dos direitos de cidadania (caso do projeto de lei do Senador Eduardo Suplicy e de seu Programa de Garantia de Renda Mínima, aprovado pelo Senado em 1991). A proposta vencedora foi a primeira, tendo por público, não todos os cidadãos, mas as famílias com crianças e adolescentes, segundo critérios específicos. Conforme a autora, nos anos 90, a família é o foco da estratégia de combate à pobreza. Isto porque o objetivo é, a partir de políticas que suavizem a pobreza a curto prazo, incidir em período mais largo, sobre a produção mesma da pobreza.

Vinculando-se benefícios de renda mínima a exigências de caráter educacional - matrícula em estabelecimentos de ensino e frequência escolar - estaria sendo lançada a possibilidade de uma futura inserção das crianças e adolescentes que compõem as famílias beneficiadas, no mercado de trabalho. Assim, através da formação de pessoas aptas à ocupação de postos de trabalho, ou seja, capacitadas à obtenção de renda, a desigualdade acintosa que caracteriza o país, poderia começar a ser transformada pela diminuição do contingente de pobres. A qualificação progressiva da futura mão de obra, iniciada pela educação fundamental, permitiria que o patamar básico, propiciado pelo benefício de transferência de renda, pudesse ser alcançado pela própria geração sucedente, então incorporada economicamente.

Obviamente que a grande questão irresolvida é como as famílias beneficiadas não descenderão, outra vez, do patamar mínimo a que foram guindadas, quando encerrado o período de repasse do benefício. E como, por conseguinte, manterão seus

filhos estudando e, então, estes não entrarão precocemente no mercado de trabalho, com a perspectiva de uma remuneração permanentemente irrisória e não estarão fadados à inempregabilidade.

A preocupação com a geração de renda para as famílias que percebem renda mínima tem acompanhado, em razoável medida, os profissionais voltados ao planejamento e à implementação destes programas. Entretanto, a tarefa não tem sido das mais promissoras. Há uma série de impeditivos para tanto, desde aspectos próprios às relações dentro dos grupos familiares: mulheres chefes de família que não têm com quem deixar os filhos, mulheres cujo companheiro não aceita o comparecimento das mesmas a oficinas de qualificação, homens chefes de família que preferem (ou necessitam) manter seus biscates habituais a freqüentar iniciativas de geração de renda, até limitações propriamente econômicas, por assim dizer: a não sustentabilidade de grupos de geração de renda, a saturação da oferta em determinados segmentos, a inadequação das referidas iniciativas quanto ao perfil dos produtores e dos consumidores potenciais, etc.

Pelas experiências que se tem, no Brasil, falta, precisamente, conferir às políticas compensatórias de transferência de renda, o vínculo mais consistente entre a ação emergencial e a transformação, em períodos mais extensos, da estrutura de ganhos em outra, mais igualitária ou menos desigual, em que se reduza tanto o número de pobres como o gap entre sua renda e a dos não pobres.

É importante recuperar, aqui, o imperativo de igualdade que existe nas políticas sociais e frisar que esta igualdade está referida a um patamar básico, fundante. O que não a faz menos importante. De todo modo, evitar que os benefícios de transferência de renda produzam efeitos restritos ao período em que são pagos e projetá-los sobre a

desigualdade, reduzindo a dimensão desta, parece ser o grande desafio dos autores, gestores e implementadores de políticas de transferência de renda no Brasil, hoje

Segundo Fonseca, obra citada, o tema dos programas de transferência de renda, surge nos anos 70. Inaugurando os debates, Antônio Maria da Silveira publica, no ano de 1975, um artigo intitulado “Redistribuição de Renda”, em que propõe a redistribuição de renda via imposto de renda negativo. Com referência a Milton Friedman e à obra *Capitalismo e Liberdade*, de 1962, propõe, como recurso para atenuar a pobreza, o auxílio ao pobre não como pertencente a um grupo, seja ocupacional, salarial, etário, sindical ou industrial e sim, enquanto indivíduo. Auxílio que consistiria na transferência monetária no valor da diferença entre a renda que o indivíduo pobre obtém e o nível mínimo de isenção do imposto de renda. A proposta era iniciar a transferência pelos indivíduos mais pobres dentre os idosos. E é a partir desta idéia que é instituída, em 1974, pela União, a renda mensal vitalícia para os idosos com mais de 70 anos ou inválidos, substituída, em 1995, pelo benefício de prestação continuada a idosos e portadores de deficiência.

Em 1978, Edmar Bacha e Mangabeira Unger, a partir dos dados do Censo do IBGE de 1970 e da concentração de renda evidenciada pelo mesmo, abordam, no livro *Participação, Salário e Voto - um projeto de democracia para o Brasil*, a necessidade da redistribuição de renda e os instrumentos requeridos para tanto. Sua proposta era o Programa de Renda Mínima Garantida, no qual a família pobre receberia um subsídio proporcional à diferença entre sua renda efetiva e a renda mínima determinada, tendo esta última, relação com o tamanho do grupo familiar. Uma reforma fiscal sustentaria a iniciativa: revisão do imposto de renda; criação de imposto sobre a riqueza líquida, além de imposto sobre doações e heranças.

Não se pode perder de vista que o país encontrava-se, então, sob ditadura militar e que, como o próprio nome da obra de Bacha e Unger acentua, a democracia era uma aspiração evidente. Cabe notar que, não obstante a democracia política fosse um tema fundamental nas reflexões efetuadas naquela época, os autores, ao mesmo tempo em que fazem sua defesa, propugnam a redução da desigualdade como meio de consolidação democrática. A suposição é de que, num país com contrastes tão profundos, a democracia tinha de significar, necessariamente, a inclusão dos mais pobres. Para tanto, os autores fazem uma série de propostas. Além da garantia de renda mínima, reformas institucionais e alterações na política econômica em favor do crescimento e da estabilidade monetária, bem como o estabelecimento de um partido popular.

Na década de 90, o tema da redistribuição de renda através de benefícios monetários retorna à cena, desta vez na forma da proposta de lei do Senador Eduardo Suplicy, do Partido dos Trabalhadores - PT: o Programa de Garantia de Renda Mínima - PGRM. Segundo seu projeto de lei, seriam beneficiados os indivíduos com mais de 25 anos e rendimentos que não alcançassem um patamar de renda determinado, sendo o benefício igual a 30% da diferença entre a renda auferida e o mencionado patamar. A implementação também iniciaria-se pelos maiores de 60 anos e seria ampliada, gradativamente, de modo que, decorridos oito anos, o alcance seria universal.

Estava prevista a supressão da maior parte dos programas assistenciais existentes e os respectivos recursos passariam a financiar o PGRM. Como acentua Fonseca, ter-se-ia, desta forma, a ampliação do campo dos direitos sociais sem base contributiva. Entretanto, ainda que aprovado, pelo Congresso Nacional, em âmbito universal, não há aplicabilidade deste programa, visto a inexistência de recursos para sua implementação.

Tratando do que denomina terceira vertente quanto à temática da renda mínima, Silva.(1997).refere a concepção de complementaridade e não de permuta quanto aos programas e serviços sociais: o direito à renda mínima associadamente ao direito à inserção-reinserção no mercado de trabalho. A autora faz uma série de restrições a esta visão, a começar pela crise do trabalho assalariado que caracteriza a atual etapa do processo produtivo. Todavia, conforme Silva, manter uma diversidade de ações voltadas àqueles que não dispõem do mínimo necessário à sobrevivência: creches, atividades para crianças e adolescentes no turno inverso ao da escola, etc., não é superpor nem fragmentar, mas sim, compor o suporte para uma possível promoção social. Daí a necessidade de permanência de outros programas e serviços sociais quando do estabelecimento de ações de transferência de renda

O projeto de Suplicy tem ampla repercussão e no artigo “*Pobreza e Garantia de Renda Mínima*”, de 1991, o economista José Márcio Camargo<sup>25</sup>(1991), apoiando o projeto referido, destaca o comprometimento da geração futura que, ingressando, precocemente, no mercado de trabalho e com baixa escolaridade, reproduzirá a pobreza originária. Daí a imperiosidade de quebrar o ciclo da pobreza, reduzindo o custo de oportunidade da escolaridade através do aporte de renda.

Este autor defende a noção de que os beneficiários devem ser trabalhadores cujos filhos estejam em escolas públicas (numa primeira proposta) e, posteriormente (em artigo de 1993), que recebam complemento de renda às famílias pobres com crianças e adolescentes freqüentando escolas.

A característica fundamental dos programas de renda mínima pioneiros no país, estabelecidos em 1995, é, precisamente a de programas de renda mínima vinculados ao ingresso e permanência dos filhos, em idade escolar, na rede de ensino. Ou seja, a

---

<sup>25</sup> CAMARGO(1991). “Pobreza e Garantia de Renda Mínima” Entrevista ao Jornal Folha de São Paulo.

proposta de renda mínima vai se afinando e toma forma concreta depois de estabelecido corte de renda, a obrigatoriedade de descendência e o compromisso em educar os filhos. A renda mínima deixa de ser um direito de todo cidadão - os indivíduos, na concepção de Suplicy - e passa a ser direito de um grupo dentre os pobres - aquele das famílias que possuem filhos em idade de dependência. O que equivale a dizer que se está tratando de uma cidadania restrita e condicionada.

O condicionamento e a restrição se verificam também quanto a outras políticas sociais que não as de transferência de renda, como assinala Fonseca.<sup>26</sup> É o caso dos idosos com 70 anos ou mais e portadores de deficiências impeditivas da obtenção de renda, os quais, conforme a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, só podem perceber o benefício da prestação continuada (um Salário Mínimo mensal), quando os grupos familiares a que pertencem não possam mantê-los. Na legislação de 1974, tratava-se de subsidiar os indivíduos com renda inferior a 1/2 Salário Mínimo, não mantidos por pessoa de quem dependessem e sem meios de auto-provimento. Conforme a LOAS, as respectivas famílias necessitam possuir renda per capita igual ou inferior a 1/4 do Salário Mínimo. Ou seja, nestes dois casos, a transferência de renda também não está no campo dos direitos do cidadão, mas condicionada à renda familiar.

### ***3.3 As Primeiras Experiências - Municipais - de Transferência de Renda***

O primeiro programa de renda mínima implantado no Brasil foi o de Campinas<sup>27</sup>, em 1995, criado pela Lei Municipal nº 8.261 de 06 de janeiro de 1995. O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima - PGRFM - tinha por público, famílias em situação de extrema pobreza que possuíssem crianças e adolescentes (o Termo de Guarda e Responsabilidade permite que não filhos estejam sob a

---

<sup>26</sup> FONSECA(2001), op. cit.

<sup>27</sup> A caracterização dos programas de renda mínima de Campinas, do Distrito Federal e de Ribeirão Preto é de FONSECA(2001), op. cit.

responsabilidade de um grupo familiar) entre 0 e 14 anos, maiores, caso portadores de deficiência que os incapacite para o trabalho, com renda per capita então inferior a R\$ 35,00 per capita; residentes no município há no mínimo dois anos a contar da data da publicação da lei (1995) e dispostos ao cumprimento das obrigações constantes no Termo de Responsabilidade e Compromisso (frequência à escola, atendimento em saúde e não permanência nas ruas de crianças e adolescentes), além de participação em reunião mensal.. Para cálculo da renda familiar, não são considerados outros rendimentos que não aqueles dos pais ou responsáveis.

No Distrito Federal, foi criado por decreto do governador Cristovam Buarque - Decreto nº. 16.270 de 11 de janeiro de 1995, o Programa Bolsa Familiar para a Educação. As famílias a serem atendidas devem: possuir crianças entre 7 e 14 anos ; ter renda familiar per capita inferior a meio Salário Mínimo - no cálculo da renda familiar, entram todos os rendimentos do grupo familiar; residir há cinco anos no Distrito Federal e manter todas as crianças em idade escolar na rede pública de ensino. São priorizadas as famílias: com crianças e adolescentes com medidas de proteção especial; com crianças e adolescentes em medida socioeducativa; com dependentes idosos ou pessoas portadoras de deficiência, as quais não seja possível prover seu próprio sustento; com crianças desnutridas acompanhadas pela rede pública de saúde; com maior número de dependentes. Outras dimensões são consideradas na seleção das famílias a serem beneficiadas: escolaridade dos requerentes e cônjuges; habitação - se própria, alugada ou cedida; relação habitantes/cômodos; formas de inserção no mercado de trabalho; bens de consumo duráveis e bens patrimoniais. A mãe é considerada a beneficiária, sendo que só em situações excepcionais, o pai recebe tal atribuição. Fonseca critica esta opção, que considera fundada na natureza ou na biologia e sem maior consideração pela distribuição de poder dentro das famílias.

O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima - PGRM - de Ribeirão Preto, criado pela Lei n ° 7.188 de 11 de janeiro de 1995 , se origina no Legislativo. Seu público é formado por famílias: com filhos ou dependentes entre 0 e 14 anos; residentes no município há cinco anos; com renda mensal inferior a R\$ 240,00 (somadas as rendas de todos os membros); disposição para atender as obrigações do Termo de Responsabilidade e Compromisso. O benefício varia podendo ser de R\$40,00, R\$ 60,00, R\$70,00 e R\$100,00 dependendo do número de dependentes; da forma de estruturação da família; da existência de deficientes; dos gastos com aluguel, medicamentos, etc.

Em termos da vinculação institucional dos três programas pioneiros, em Campinas e em Ribeirão Preto, o mesmos ficam nas Secretarias de Ação Social e no Distrito Federal, na Secretaria de Educação. Partidariamente, tem-se duas iniciativas de responsabilidade do Partido dos Trabalhadores - PT (Distrito Federal e Ribeirão Preto e uma do Partido Social Democrático Brasileiro - PSDB(Campinas).

Também em 1995, é estabelecida uma experiência de transferência de renda em Porto Alegre. No ano anterior, haviam sido cadastradas as famílias cujos filhos permaneciam nas sinaleiras. O então prefeito Tarso Genro institui uma modalidade de renda mínima, a ser custeada por recursos da iniciativa privada - Decreto n ° 11.371.

Conforme Fonseca(2001) , provavelmente por influência dos três programas que ela considera pioneiros, datados de 1995, há um grande número de iniciativas, sobretudo em municípios, mas também de âmbito estadual e federal, em 1996. Teve-se naquele ano, programas no Amazonas, no Amapá, em Salvador - Bahia; em Vitória - Espírito Santo; em Jundiaí, Santos e Osasco - São Paulo; em Boa Vista - Roraima. No mesmo ano, houve duas iniciativas sem participação governamental: em Belo Horizonte - Minas Gerais, o Programa de Criança, por parceria entre o Fundo das Nações Unidas

para a Infância - Unicef e a Associação Municipal de Assistência Social e em Franca - São Paulo, o Programa Bolsa Educação, em parceria do mesmo Fundo com o Sindicato dos Sapateiros de Franca. Ambos se voltavam à erradicação do trabalho infantil e ao retorno ou ingresso das crianças na escola. O Unicef também foi parceiro da Secretaria de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social, no Programa Bolsa Criança Cidadã, que atingiu as carvoarias do Mato Grosso do Sul e áreas rurais de Pernambuco e da Bahia. Os objetivos eram, igualmente, a erradicação do trabalho infantil e a vinculação de crianças e adolescentes à escola. O valor da bolsa auxílio variava conforme a localidade, de modo a que pudesse ser atrativo para a permanência de crianças e adolescentes na escola.

### **3.4 O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI**

No ano de 1995, é criado o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil PETI, política federal que busca combater as piores formas de trabalho infantil, isto é, situações de trabalho insalubres, degradantes e penosas. Há um componente internacional importante na decisão federal de estabelecimento de um programa de transferência de renda, tendo por eixo a erradicação do trabalho infantil, que é a pressão da Organização Internacional do Trabalho - OIT, para que o país tomasse medidas de combate ao trabalho infantil.

#### **3.4.1 Legislação**

Como legislação mais recente, em termos da definição mesma do programa, no que se refere ao PETI, tem-se a Portaria de número 458, de 4 de outubro de 2001<sup>28</sup>. Através do Decreto número 3.409, publicado em abril de 2000, o programa foi definido como Serviço de Ação Continuada - SAC, para que fosse agilizado o pagamento das bolsas às famílias, assim como o repasse de recursos da Jornada Ampliada. Através da

---

<sup>28</sup> A qual substitui diversas outras, que lhe são anteriores.

Portaria número 666, de 28 de dezembro de 2005, o PETI é incorporado ao Programa Bolsa-Família.

A Portaria 458 toma em consideração: a Constituição Federal de 1998 - Artigo 227 (criança e adolescente como prioridade absoluta) e Artigo 7º, inciso XXXIII, modificado pela Emenda Constitucional nº 20, de 16/11/1998 (proibição do trabalho noturno, perigoso ou insalubre para menores de dezoito e de qualquer trabalho para menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir dos quatorze anos.); a Lei nº 8.069/90 - Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, Artigo 60 (proibição do trabalho infantil) e Artigo 62 (condição de aprendiz como de formação técnico-profissional); a Lei nº 8.742/93, Lei Orgânica da Assistência Social- LOAS, Parágrafo II (amparo a crianças e adolescentes); Lei nº 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação(LDB), Art. 89, Parágrafo 5º (conjugação de esforços para a progressão das redes escolares públicas urbanas de ensino fundamental para o regime de tempo integral); às Convenções nº 138 (prioriza a erradicação das piores formas de trabalho infantil) e nº182(idade mínima de 16 anos para ingresso no mercado de trabalho) da Organização Internacional do Trabalho - OIT e a Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS nº 207, de 16/12/1998 (amplos pactos entre Estado e sociedade para garantia do atendimento a crianças, adolescentes e famílias em vulnerabilidade e exclusão social), dentre outros.

#### **3.4.1.1 Proposta, Objetivos e Beneficiários**

A proposta do PETI é a retirada de crianças e adolescentes, de 7 a 14 anos de idade, de situações de trabalho perigoso, penoso, insalubre ou degradante, ou seja, aquele que coloca em risco sua saúde e segurança. Também estão inclusos, adolescentes de 15 anos, em extremo risco, cuja mão de obra é explorada e crianças de 7 a 15 anos, oriundas de famílias com renda per capita de até meio Salário-Mínimo, exploradas

sexual e comercialmente, encaminhadas pelo Programa Sentinela, com concordância dos Conselhos Tutelares.

São objetivos do programa:

- Possibilitar acesso, permanência e bom desempenho escolar de crianças e adolescentes;
- Fomentar e incentivar a ampliação do universo de conhecimentos da criança e do adolescente, através de atividades culturais, esportivas, artísticas e de lazer no período complementar ao da escola - Jornada Ampliada;
- Conceder complementação mensal de renda: Bolsa - Cidadã às famílias;
- Apoiar e orientar as famílias;
- Promover e implementar programas e projetos de qualificação profissional e de geração de trabalho e renda para as famílias.

As famílias que devem constituir, prioritariamente, o público do programa devem ter renda per capita de até meio salário mínimo, ou seja, são aquelas em situação de extrema pobreza. Esta característica denota a preocupação dos responsáveis, pela concepção do programa, com a questão da pobreza e; mais do que isso, com os mais pobres dentre os pobres.

De outra parte, é assinalada a centralidade da família, para a qual devem ser direcionadas ações socioeducativas e de geração de trabalho e renda, de modo a que as famílias tenham maior qualidade de vida..

#### **3.4.1.2 Eixos**

O PETI, enquanto proposta federal, tem três eixos: a educação (a frequência à escola), a jornada ampliada e o trabalho com as famílias. Ou seja, trata-se de no:

Eixo educação: facultar, paralelamente, a deixar de trabalhar, o ingresso, o regresso, a permanência e o sucesso das crianças e dos adolescentes na escola. A proposta pedagógica desta tem que compreender as peculiaridades das crianças e dos adolescentes do PETI; permitir a recuperação dos alunos de menor rendimento; estar

articulada à família e à comunidade, informando, aos pais, a frequência e o rendimento dos alunos; criar formas de avaliação do desenvolvimento de crianças e adolescentes, em especial quanto a ler, escrever e interpretar (antes, durante e depois do ingresso).

Eixo jornada ampliada: ampliar o universo cultural e desenvolver potencialidades, buscando a melhoria do desempenho escolar e a inserção no circuito de bens, serviços e riquezas sociais, assim como o auto-conhecimento e a auto-estima (não podem constar da jornada, atividades profissionalizantes ou semi-profissionalizantes). Os monitores devem ter um treinamento mínimo e, após, formação continuada. Além disso, devem manter contato contínuo com a escola. A carga horária semanal é de, no mínimo, dez horas. Como os recursos das bolsas e da jornada são repassados, inclusive, no período de férias escolares, a jornada ampliada deve manter suas atividades normais ou colônias de férias, passeios culturais, lazer. Cabe ao município, articuladamente à Secretaria Estadual e à Municipal de Educação, selecionar e capacitar os monitores da jornada ampliada, bem como arcar com as despesas para seu pagamento. A jornada ampliada possui um núcleo básico e outro específico. O primeiro compreende o enriquecimento informativo, cultural e lúdico de crianças e adolescentes, com destaque para o desenvolvimento da comunicação, da sociabilidade, das habilidades para a vida, trocas culturais e atividades lúdicas. No segundo eixo, estão previstas uma ou mais atividades artísticas (que favoreçam a sociabilidade e preencham necessidades de expressão e trocas culturais), desportivas (que favoreçam o auto-conhecimento corporal, a convivência grupal e o acesso ao lúdico); atividades de apoio ao processo de aprendizagem - reforço escolar, aulas de informática, línguas estrangeiras, educação para a cidadania e direitos humanos, educação ambiental e outros, segundo interesses e demandas, especificidades locais, assim como a capacidade técnico-profissional do órgão ou organização proponente; educação para a saúde, priorizando o acesso a

informações sobre os riscos do trabalho precoce, a sexualidade, gravidez na adolescência, malefícios do uso de drogas, Doenças Sexualmente Transmissíveis - DST/ Síndrome da Imunodeficiência Adquirida - AIDS, entre outros temas.

A jornada ampliada deve acontecer de segunda à sexta, com carga de quatro horas, sempre no período inverso ao da escola e deve estar perfeitamente sintonizada com esta. Havendo dificuldade de acesso aos locais de realização da jornada ampliada, especialmente na área rural, a carga pode ser reduzida, não podendo ser inferior a duas horas por dia. O município é responsável pela jornada ampliada, sendo que os recursos pertinentes devem ser repassados diretamente para o Fundo Municipal de Assistência Social; podendo a gestão dos mesmos ficar a cargo do estado, caso o município não esteja habilitado para tanto.

Eixo trabalho com as famílias; em rede e em interface com as demais políticas públicas e com a rede espontânea das comunidades, associações de bairro, igrejas e outros, abrangendo: apoio socioeducativo; complementação de renda familiar; programas de geração de trabalho e renda; programas de socialização e lazer orientados à ampliação e ao fortalecimento de vínculos relacionais e à convivência comunitária; ampliação do universo informacional e cultural, facilitando a participação nas decisões e no destino dos serviços e da comunidade; apoio psicossocial, serviços advocatícios e psicoterapêuticos às famílias em situação de extrema vulnerabilidade (desemprego, alcoolismo, maus tratos); programas culturais; qualificação e requalificação; geração de trabalho e renda.

Os compromissos do grupo familiar são: a retirada dos filhos menores de 16 anos de atividades laborais (cada família pode receber o número de bolsas correspondente ao número de filhos efetivamente retirados do trabalho. No entanto, qualquer que seja o número de bolsas que a família receba, têm de ser retirados do

trabalho, todos os filhos menores de 16 anos).; a manutenção de todos os filhos entre 7 e 15 anos na escola; o apoio à manutenção dos filhos na jornada ampliada; a participação nas atividades socioeducativas; a participação em programas e projetos de qualificação profissional e de geração de trabalho e renda oferecidos.

### **3.4.1.3 Financiamento e Valores**

Os recursos para o financiamento do programa são do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, com co-financiamento de estados e municípios, podendo, ainda, contar com a iniciativa privada e a sociedade civil. O co-financiamento referido respeita a todas as demais despesas que não as bolsas-auxílio. Ou seja, aquelas referentes à equipe técnica de acompanhamento, à operacionalização do pagamento às famílias e às atividades complementares previstas: jornada ampliada; qualificação profissional e geração de trabalho e renda para as famílias..

Na parceria a ser estabelecida, o governo federal repassa, às prefeituras, o valor das bolsas-auxílio de, no mínimo R\$ 25,00 e no máximo R\$ 40,00/mês por criança ou adolescente de 7 a 14 ano, na zona urbana e R\$ 25,00 na zona rural.<sup>29</sup> Quanto ao atendimento na Jornada Ampliada, são repassados, na zona urbana, R\$ 20,00 e, na zona urbana, R\$ 10,00/mês por criança ou adolescente atendido em serviço socioeducativo. As crianças e adolescentes vítimas de exploração sexual percebem bolsa regulamentada em Portaria específica da Secretaria de Estado de Assistência Social - SEAS. Adolescentes de 15 anos vítimas de exploração da mão de obra, em situação de extremo risco, recebem Bolsa de R\$65,00, tendo a Jornada Ampliada, valor de R\$220,00/ano,

---

<sup>29</sup> São considerados de área urbana, municípios a partir de 250.000 habitantes ou em casos excepcionais, com justificativa do Gestor Estadual de Assistência Social e aprovação da Secretaria de Estado de Assistência Social.

conforme estratégias do Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano e Sentinela.<sup>30</sup>

#### **3.4.1.4 Freqüência Escolar**

O pagamento das bolsas, pelos municípios, só é possível depois de recebidas as informações sobre a freqüência de crianças e adolescentes à escola - mínima exigida pelo Ministério da Educação e Cultura - MEC - ou superior, dependendo de critério da área de educação e à jornada ampliada.. Caso a freqüência não atinja o percentual requerido, a bolsa será suspensa naquele mês e até regularização da freqüência. Quando ocorrer a suspensão, deve ser reforçado o trabalho com a família, de modo a sensibilizá-la para a necessidade de permanência e freqüência mínima das crianças na escola.

#### **3.4.1.5 Desligamento**

São fatores de desligamento das famílias do PETI:

- os filhos terem completado 16 anos;
- a não participação da família nas atividades socioeducativas e de geração de trabalho e renda oferecidas;
- ter sido alcançado o limite de quatro anos de permanência da família no programa;
- a mudança de município;
- o não cumprimento das obrigações com o programa;

#### **3.4.1.6 Implantação;**

Para que o PETI seja implantado, se requer levantamento anterior quanto aos aspectos socioeconômicos das regiões a serem atendidas: dados: demográficos e econômicos, de educação, saúde, habitação, saneamento básico, transporte, renda familiar (trabalho, população, etc.), atividades econômicas; perspectivas futuras de desenvolvimento local sustentável; programas e/ou projetos desenvolvidos, de modo a

---

<sup>30</sup> Do total dos recursos destinados à Jornada Ampliada, 2,5% poderão ser utilizados anualmente para estudos que permitam validar novas metodologias, assim como capacitação de gestores, coordenadores, monitores e comissões.

que fique identificada a fragilidade social em questão. Sendo que as informações devem ser de órgãos como o IBGE, a Secretaria de Planejamento, a Delegacia Regional do Trabalho e Emprego, universidades, institutos de pesquisa e correlatos. As informações devem subsidiar as Comissões Estaduais de Erradicação do Trabalho Infantil e a elaboração dos Planos Municipais de Ações Integradas.

#### **3.4.1.7 Estruturação**

A forma como o PETI é organizacionalmente estruturado envolve União, estados e municípios. Nacionalmente, a coordenação é da Secretaria de Estado de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social, através da Gerência do PETI. O nível estadual é de responsabilidade da Secretaria Estadual de Ação Social ou órgão equivalente e o municipal, da Secretaria Municipal de Ação Social.

Os papéis de cada esfera de governo são: a União, através da Secretaria de Assistência Social, estabelece diretrizes e normas, co-financia as atividades e participa do monitoramento e avaliação das ações e resultados. Estados, Distrito Federal e municípios atuam como gestores, providenciando a estrutura para a execução do programa, os recursos humanos e financeiros. São responsabilidades dos municípios acompanhar o cadastramento das famílias, sugerindo critérios complementares para sua seleção; validar, com o órgão gestor da Assistência, os cadastros das famílias a serem beneficiadas; interagir com os diversos programas setoriais de órgãos ou entidades executoras de políticas públicas que se refiram a famílias, crianças e adolescentes; recomendar meios e instrumentos, assegurando o acompanhamento e a sustentabilidade das ações; denunciar o trabalho infantil; contribuir para o levantamento e consolidação das informações, subsidiando o órgão gestor estadual na operacionalização e avaliação do implantado.

#### **3.4.1.8 Representação**

Devem ser constituídas Comissões Estaduais e Municipais de Erradicação do Trabalho Infantil, com representação da Assistência Social ou órgão equivalente, da Educação, da Saúde, do Conselho de Assistência Social, do Conselho de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, do Conselho Tutelar, do Ministério Público Federal e/ou Estadual, do Ministério Público do Trabalho, da Delegacia Regional do Trabalho (Ministério do Trabalho e Emprego), do Grupo Especial de Combate ao Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador, Sindicatos Patronais, Sindicatos de Trabalhadores, Instituições Formadoras, Instituições de Pesquisa, Organizações não-governamentais.

As Comissões têm caráter consultivo e propositivo, estando a seu encargo, a sensibilização e mobilização da sociedade acerca do trabalho infantil, assim como definições diversas quanto à implementação do programa: número de crianças e adolescentes, atividades laborais consideradas, planejamento das ações, cronograma, responsabilidades dos membros, entre outros.

#### **3.4.1.9 Capacitação**

A capacitação, no âmbito estadual, abrange a equipe técnica que coordena o PETI, os Grupos Especiais de Combate ao Trabalho Infantil - GECTIPA's - e as Comissões Estaduais de Erradicação do Trabalho Infantil. Cabe ao estado capacitar as equipes técnicas responsáveis pela coordenação, gestores municipais da Assistência Social, Comissões Estaduais de Erradicação do Trabalho Infantil e monitores da jornada ampliada.

#### **3.4.2 Aspectos mais relevantes do Programa**

Pode-se ressaltar determinados aspectos da proposta federal:

- a preocupação com os mais pobres, indicada pelos critérios da renda per capita, situações de trabalho infantil mas, também, por outros indicativos de vulnerabilidade como o alcoolismo e maus tratos;
- a substituição de atividades laborais de crianças e adolescentes pela escola e pela jornada ampliada;
- a valorização de representações incluídas da sociedade civil como os Conselhos de Assistência Social, da Criança e do Adolescente ;
- o incentivo à intersetorialidade;
- ações de geração de trabalho e renda.

O PETI, conforme se viu, busca integrar ao sistema de ensino, as crianças e adolescentes beneficiários, assim como proporcionar-lhes atividades culturais, esportivas, artísticas e de lazer no período complementar ao da escola - jornada ampliada; concorrendo ambas as dimensões, a escolar e aquela em turno inverso, para o pertencimento da criança e do adolescente a uma esfera comum, a cidadania.

Apoiar as famílias pobres, transferindo-lhes recursos monetários que permitam a retirada dos filhos de situações de trabalho infantil e acompanhar os cuidados que dispensam aos mesmos, por exemplo, na saúde, além de investir em ações de geração de renda para os adultos são, portanto, iniciativas passíveis de guindar a um patamar mínimo de bem estar, as famílias com filhos beneficiários e de promover uma maior justiça social, favorecendo a vida de convivência.

### ***3.5 O Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano***

#### **3.5.1 Legislação**

O Programa Agente Jovem é estabelecido no ano de 2000, sendo que a portaria nº 879, de 03 de dezembro de 2001, estabelece as normas e diretrizes respectivas,

juntamente com aquelas do Projeto Centro de Juventude<sup>31</sup> e revoga a portaria nº 1.111, de 06 de junho de 2000.

São feitas referências:

- à Constituição Federal de 1988, Art. 227, que dispõe ser dever da família, da sociedade e do Estado, assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, exploração, violência, crueldade e opressão;
- à Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989;
- ao inciso II, do Artigo 2, da Lei 8.741 de 07 de dezembro de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, cujo objetivo é o amparo a crianças e adolescentes;
- à Política Nacional de Assistência Social, aprovada pela Resolução CNAS nº 207, de 16 de dezembro de 1998;
- à Norma Operacional Básica de Assistência Social, aprovada pela Resolução CNAS nº 207, de 16 de dezembro de 1998;
- às recomendações da Declaração de Lisboa, aprovada na Conferência Mundial de Ministros da Juventude, da Organização das Nações Unidas, de 1998, a qual destaca a necessidade de que sejam estabelecidos programas que considerem o jovem, agente de transformações positivas e
- ao Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999;
- ao previsto na Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000.

Segundo a redação de dezembro de 2001, o Projeto apresenta, como justificativa, uma proposta de ocupação para jovens de 15 a 17 anos, em situação de risco e vulnerabilidade social, a qual não configure trabalho, mas que possibilite a permanência no sistema educacional e proporcione experiência para futura inserção no mundo do trabalho.

---

<sup>31</sup> O Projeto Centro de Juventude objetiva a criação de espaços de acesso à informação como forma de inclusão, assim como propiciar alternativas de socialização nas áreas do esporte e da cultura. Seu público são jovens de 15 a 24 anos, em situação de vulnerabilidade e risco social, cujas famílias têm renda per capita de até meio Salário Mínimo. Na FASC, foram implantados dois Centros de Juventude, que terminaram por ser desativados pelo esvaziamento dos usuários e por decisão diretiva. Os Centros que se iniciaram, com previsão de atendimento de 300 jovens/mês, encerraram suas atividades com cerca de sete frequentadores.

### **3.5.1.2 Objetivos**

São objetivos do Programa Agente Jovem:

- criar condições para a inserção, reinserção e permanência do jovem no sistema de ensino;
- promover sua integração à família, à comunidade e à sociedade;
- desenvolver ações que oportunizem o protagonismo juvenil;
- preparar o jovem para atuar como agente de transformação e desenvolvimento de sua comunidade;
- contribuir para a diminuição dos índices de violência, uso de drogas, DST/AIDS, gravidez não planejada;
- desenvolver ações que facilitem sua integração e interação quando da inserção no mundo do trabalho.

### **3.5.1.3 Financiamento, Princípios e Características**

O regime de financiamento do Projeto é realizado pela co-participação das três esferas de governo. O financiamento federal significa investir R\$1.000,00/ano por jovem. A Bolsa Agente-Jovem significa R\$ 65,00/mês; a Bolsa Orientador Social tem o valor de R\$ 200,00/mês e a capacitação, de 300 horas/aula representa R\$ 3.100,00/ano. O Projeto pode contar com patrocinador privado.<sup>32</sup>

O Programa tem como princípios a centralidade na família - atividades socioeducativas com as famílias, para o fortalecimento dos vínculos familiares e para possibilitar sua inclusão na vida sociocomunitária e o protagonismo juvenil.

São características do Projeto: a concepção - proposta da Secretaria de Estado da Assistência Social - SEAS para o segmento juvenil, buscando assegurar a participação ativa e efetiva do jovem na sociedade, como protagonista no processo de desenvolvimento de seu meio e do exercício pleno de sua cidadania. e o público - jovens

---

<sup>32</sup> Na portaria anterior, a bolsa para o orientador social era de R\$ 150,00 e as 300 horas aula de instrução tinham o valor de R\$ 3.700,00 .

entre 15 e 17 anos, em situação de vulnerabilidade e risco social, pertencentes a famílias com renda per capita de até meio salário mínimo.

#### **3.5.1.4 Critérios**

Quanto aos critérios de elegibilidade, tem-se:

1. na seleção dos municípios: todas as capitais, pela concentração de jovens e prevalência de problemas nessa faixa etária; as regiões metropolitanas priorizadas no Plano Nacional de Segurança Pública; municípios com menor Índice de Desenvolvimento Humano - IDH com relação à média nacional; municípios em situação de emergência (enchente, seca, desastre ecológico, etc.); municípios habilitados na gestão municipal; municípios com indicadores que envolvam a juventude na “Agenda Social”; municípios que tenham programas sociais em desenvolvimento; municípios que possuem comunidade indígena, quilombos e assentamentos;
2. na seleção dos jovens, além da: faixa etária e da situação social acima referida, são priorizados os jovens: - que estejam fora da escola; - egressos de programas sociais; aos quais sejam atribuídos atos infracionais/ medida socioeducativa (egressos ou em liberdade assistida); que estejam sob medida protetiva (Art. 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA); - oriundos de programas de atendimento a situações de exploração sexual O cadastramento dos jovens beneficiários deverá se realizar em conformidade com o Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001, que institui o cadastramento único para programas sociais, sendo que 10% das vagas são destinadas a pessoas portadoras de deficiência..

O período de permanência do beneficiário é de um ano, sendo que em casos de extremo risco social, o Conselho Tutelar e/ou o Conselho de Assistência Social poderá

validar a permanência do jovem por mais dois anos. O desligamento dar-se-á , sempre, aos 18 anos.

Para receber a Bolsa-Auxílio, o jovem deverá ter frequência mínima de 75% na atividade de ensino em que estiver inserido, assim como na capacitação teórico-prática do projeto.

### **3.5.1.5 Estruturação e Metodologia**

Em termos da atuação do jovem na comunidade, trata-se de ação planejada entre a equipe técnica do gestor local e o jovem, de acordo com a capacitação teórica. A atuação faz parte da aprendizagem, devendo ser acompanhada pelo coordenador do projeto. A atuação deve ser intercalada com atividades de cultura, esporte e lazer, buscando talentos no próprio grupo e tornando mais atraentes a atuação comunitária.

Metodologicamente, o Programa Agente Jovem possui:

- um Núcleo Básico, abordagem de temas que despertem a auto-estima do jovem e o protagonismo juvenil, permitindo que compreenda seu poder de transformação; o conteúdo programático deve buscar estimular o jovem para a construção de projeto pessoal;
- um Núcleo Específico, cuja temática é o jovem como agente de transformação objetivando a ação comunitária nos campos da saúde, cidadania e meio ambiente e a contribuição do jovem para a melhoria dos indicadores sociais locais.

Compõem a Equipe Executora, o gestor local, que é a Secretaria Municipal de Assistência Social ou órgão congênere; um orientador social para cada núcleo de 25 jovens e instrutores, que formam a equipe responsável por desenvolver as temáticas junto ao grupo.

### **3.5.1.6 Monitoramento e Avaliação**

O Monitoramento e a Avaliação são realizados através de: visitas das três esferas de governo; coleta sistematizada de dados; criação e fomento de banco de dados do processo e resultados; reuniões de avaliação, no mínimo mensais, com jovens, gestores

e familiares; avaliação através de indicadores de processos, de resultados e de impacto; constituição de linha de base (situação do jovem quando do ingresso).

### ***3.5.2 O Programa Agente Jovem e a Segurança Pública***

Portanto, quanto ao Programa Agente Jovem, há uma preocupação com os jovens pobres, definidos pela faixa de renda das famílias, cuja renda per capita deve ser de até um Salário Mínimo, sendo que à situação social familiar de cada um deles, são acrescidos, como fatores de seleção, indicadores espaciais vinculados à aglomeração de jovens (capitais e regiões metropolitanas priorizadas no Plano Nacional de Segurança Pública); à pobreza (municípios com menor IDH em relação à média regional; com comunidade indígena, quilombos e assentamentos; em situação de emergência por causas ambientais) e à organização da área assistencial (municípios habilitados à gestão municipal; que desenvolvam projetos sociais; com participação dos jovens na Agenda Social).

Cabe frisar a relação do programa, em sua segunda versão, com a questão da segurança pública, evidenciada não apenas na eleição das áreas espaciais, como se viu, mas, também, na prioridade dada aos jovens que cometeram atos infracionais e que estejam cumprindo medida socioeducativa. É fato que este critério preferencial se soma a outros, mais vinculados à necessidade de superação da condição de pobreza, como estar fora da escola e ser egresso de programas sociais ou mais vinculados à proteção - estar sob medida protetiva ou ser oriundo de programas que lidam com a exploração sexual. De toda a forma, os atos infracionais são outro critério indicativo da preocupação com a segurança. Ou seja, o Agente Jovem, que se orienta a jovens pobres, pretendendo que os mesmos, mediante o recebimento de Bolsa-Auxílio, se integrem às comunidades a que pertencem, através da participação protagonista, ao mesmo tempo

em que permanecem ou regressam à escola, tem, como pano de fundo, a associação entre pobreza e condutas anti-sociais.

Conforme documento da Secretaria de Estado de Assistência Social do Ministério de Previdência e Assistência Social - SEAS/MPAS, o Plano Nacional de Segurança Pública - PNSP, lançado pelo governo federal, em 20 de junho de 2000, objetiva integrar políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, para a repressão e prevenção do crime e redução da impunidade. No plano, são relacionados quinze compromissos, compostos de cento e vinte e quatro ações, a serem executadas pelo Governo Federal em cooperação com governos estaduais, municipais, outros poderes e sociedade civil.

A integração dos programas sociais no combate à violência significa uma abordagem preventiva, buscando influenciar em suas causas, sendo características do mesmo, a integração público-privada, com enfoque multidisciplinar, de modo a potencializar maior criatividade nas ações e maior racionalidade dos recursos, assim como a preocupação com o apoio da sociedade: por tratar-se de trabalho diretamente ligado ao combate à violência, é mais fácil para a população, compreender a ação social e nela engajar-se.

É importante observar que, em 27 de outubro de 2000, foi reeditada a Medida Provisória que criou o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP). Nesta ocasião, foram introduzidas modificações no Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), possibilitando a aplicação dos recursos também em projetos sociais. Os órgãos responsáveis diretamente pela execução do PNSP tiveram alocados recursos específicos. A Secretaria de Estado de Assistência Social - SEAS participa de determinações do PNSP, de modo que tanto o PETI como o Agente Jovem, além de outros programas

assistenciais, buscam prevenir a violência urbana e evitar atividades criminosas como a exploração e prostituição infantil, além do tráfico de drogas.

A vinculação à rede de ensino formal, o acesso a esporte e lazer e a preocupação com a qualificação e a requalificação, aspectos destacados neste compromisso, são elementos importantes quando se pensa em ações de transferência de renda como forma de construção de cidadania. Especialmente, o esforço em vincular os jovens beneficiários do Programa Agente Jovem a suas comunidades, através de ações diversas no próprio meio em que vivem, para as quais a transferência de renda opera como elemento motivador, aponta para sua integração a um núcleo comum. Também a noção de justiça está presente; há uma série de indicadores de vulnerabilidade social<sup>33</sup>, de modo a que os jovens selecionados sejam egressos de outros programas sociais e estejam fora da escola. Ou seja, a intenção é de quebra da história de pobreza do jovem, estabelecendo a equidade no acesso, abrindo-lhe a possibilidade de uma reorientação no curso de sua vida através da educação.

### **3.6 Limites dos Programas**

É interessante ressaltar que, se a proposição do PETI e do Programa Agente Jovem está imbuída das perspectivas de cidadania e justiça social<sup>34</sup>, como é característico das políticas sociais e, em especial, daquelas de transferência de renda, há muitos óbices a considerar para que estes dois programas atinjam suas intenções. A começar pelo valor das bolsas-auxílio que é, no PETI urbano, de R\$45,00 por criança e/ou adolescente e, no Agente Jovem, de R\$ 65,00 por jovem, passando pela duração

---

33 O requisito de renda para as respectivas famílias inexistente na primeira portaria alusiva ao Agente Jovem e aparece na segunda. Na primeira portaria, há o requisito do jovem ser alfabetizado, o qual desaparece na segunda,

34 Não obstante a vinculação do PETI e do Agente Jovem ao Plano Nacional de Segurança Pública. O compromisso em que ambos os programas se inserem, é o de número 11, vinculado aos Direitos Humanos, cuja perspectiva é a de promover a cultura da paz, preventivamente a situações de violência.

do benefício e pela geração de renda (para as famílias, no caso do PETI e para os próprios jovens, no do Agente Jovem).

Em termos de vigência da transferência de renda tem-se, no caso do PETI, a vinculação ao programa, por dois anos prorrogáveis por mais dois, com limite de idade, de 16 anos; no caso do Agente Jovem, de um ano, prorrogável por mais um, quando em caso de extremo risco social, sendo que o limite de idade para pertencimento é ter completado 18 anos. Isto é, o prazo para o PETI é razoável, sendo possível que, com um maior período temporal para buscar alternativas de sobrevivência, a promoção das famílias tenha maior possibilidade de se verificar.

Quanto ao Agente Jovem, a proximidade da vida adulta faz com que o prazo de concessão do benefício seja mais exíguo; entretanto, considerando-se a possibilidade de que o jovem beneficiário seja egresso de outros programas sociais, como o PETI, tem-se um contínuo de transferência de renda por um prazo considerável, que não pode se prorrogar indefinidamente, até para permitir que sejam beneficiadas outras pessoas em situações assemelhadas.

A geração de renda é um dos aspectos mais cruciais dentro das ações de transferência de renda e significa vislumbrar-se, quando do encerramento do benefício, não o descenso do patamar mínimo de bem estar, supostamente atingido a partir da transferência de renda, nem a circularidade que leva pessoas, quando desligadas de um programa, a ingressar em outro e assim, sucessivamente, mas à sobrevivência por conta própria.

Entretanto, limitações que são dos próprios beneficiários, como escolaridade<sup>35</sup> e faixa etária, aliadas ao encolhimento do mercado de trabalho por avanços tecnológicos e a iniciativas governamentais tímidas, quanto à

---

<sup>35</sup> Obviamente, faz-se referência, aqui, a características do público usuário, o que não significa que não seja constitutiva das mesmas, a insuficiência das políticas públicas, quantitativa e qualitativamente.

profissionalização ou capacitação para obter recursos via cooperativas e similares, fazem com que seja muito difícil que esta dimensão seja realizada de forma satisfatória. Ou seja, um dos fatores mais relevantes para que as duas ações de transferência de renda em análise sejam exitosas, no sentido de poderem se tornar supérfluas para os beneficiários, a inserção no mercado de trabalho, é de difícil concretização. .

## **4 - O PETI E O AGENTE JOVEM NA ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PORTO ALEGRE**

### ***4.1 Introdução***

Neste capítulo, faz-se, inicialmente, uma breve recuperação do caminho percorrido pela política de Assistência Social na cidade de Porto Alegre, tomando, como base, fundamentalmente, a dissertação de mestrado de Léa Biasi, “A Política de Assistência Social dos Governos Municipais de Porto Alegre: 1964-1994”(1996). procurando acompanhar desde as primeiras ações de cunho assistencial - na década de 40 - até a constituição da Assistência enquanto área institucional específica, no segundo governo da Frente Popular, com o prefeito Tarso Genro.

Num segundo momento, faz-se a análise dos Programas -PETI e Agente Jovem, tendo como referência os projetos formulados pelas equipes técnicas responsáveis, para sua implementação na cidade de Porto Alegre e as informações colhidas através de entrevistas com quadros gestores e técnicos, que participaram do estabelecimento destas duas ações.

### ***4.2 Assistência Social: o caminho percorrido***

A política de assistência social na cidade de Porto Alegre tem uma trajetória relativamente curta enquanto campo específico e significativo, de atuação do poder público, no sentido de envolver recursos consideráveis, equipamentos e pessoal -.

Conforme Biasi (1996), ao se falar em Assistência Social, o objeto da reflexão é a trajetória das ações do poder público, quando este busca incidir sobre as condições de vida, o acesso ao bem estar, em termos contemporâneos, dos considerados pobres.

As primeiras ações assistenciais datam de 1944, junto a então Divisão de Pronto Socorro. Sucedem-se o estabelecimento, em 1955, do Departamento de Assistência e Instrução - DAI, (Prefeito Manoel Vargas), o qual compreendia a Divisão de Pronto

Socorro, o Ginásio Municipal, o Serviço de Abastecimento, o Serviço de Recreação Pública e a Comissão de Auxílio. Ainda, em 1955, o DAI (Prefeito Martim Aranha)<sup>36</sup> torna-se Secretaria Municipal de Instrução e Assistência. No ano de 1958, a Prefeitura regulamenta a cooperação do município com entidades privadas de Assistência, através de auxílios e subvenções. As ações assistenciais, agregando poder público e privado, abarcavam um amplo leque de usuários, então traduzido, simplesmente, em pobres, pessoas doentes e pobres, idosos, mães, crianças e adolescentes, doentes mentais e aqueles que necessitassem de educação profissional.

Na década de 60, o Departamento Municipal da Casa Popular, hoje DEMHAB, organizou ambulatorios médicos, creches e maternidades, transferidas à Secretaria Municipal de Saúde e Serviço Social - SMSS, criada no ano de 1963 ( Prefeito Sereno Chaise). A SMSS possuía uma Divisão de Serviço Social e deveria operar duas políticas, a de saúde e a de assistência. A primeira era voltada, basicamente, à população infantil, qualquer que fosse sua condição financeira e a assistência orientava-se à população de baixa renda. Em 1964, a SMSS foi organizada em Divisão de Pronto Socorro e Divisão de Saúde e Serviço Social - DSSS, a qual são vinculadas duas creches, que até então, eram de responsabilidade do Departamento Municipal da Casa Popular.

Em abril de 1964, começa a gestão do Prefeito nomeado Célio Marques Fernandes (Presidente da Câmara de Vereadores, quando do golpe militar), a qual vai até janeiro de 69. Era intenção de Sereno Chaise, prefeito cassado, fundar uma Secretaria de Saúde e Serviço Social. Fernandes contrata Assistentes Sociais. No segundo semestre de 1964, passa a funcionar a Seção Técnica em Serviço Social. Esta possuía os Setores de Controle de Obras Subordinadas; de Intercâmbio e Recursos

---

<sup>36</sup> Vice-prefeito

Comunitários; de Assuntos Familiares; de Assuntos de Menores; de Colocação e Reemprego e de Assistência Social. Eram oferecidos cursos profissionalizantes: corte e costura, crochê, bordado para educação da família, além das creches.

Em 1965, é criado pelo Governo Municipal, o Movimento Assistencial de Porto Alegre - MAPA, entidade civil formada por órgãos municipais e entidades sociais, a partir de um grupo formado, originalmente, pelas esposas do prefeito e secretários, por ocasião da grande enchente de 1964. Como houvesse nova enchente em 1965, foi criada a entidade. Inicialmente, o MAPA vivia de campanhas, promoções, além do lucro obtido pela venda do lixo. O MAPA construiu casas populares, creches e contou, a partir de 1971, com recursos do estacionamento Loureiro da Silva, a princípio e, depois, de outros estacionamentos criados pela Prefeitura. A ligação com a Primeira Dama favorecia seu uso político.

Em 1971, são criados pelo Prefeito Municipal, os Conselhos Municipais, cujos membros são por ele nomeados. Deviam predominar, em sua composição, servidores municipais, sendo os representantes públicos e dos contribuintes indicados em listas tríplexes. É estabelecido o Conselho Municipal de Saúde e Bem-Estar Social - COMSABES

Em 1973, a SMSS substitui a Concepção de Assistência pela de Bem Estar Social, sendo reestruturada em Divisão de Saúde Pública, Divisão de Pronto Socorro e Serviço Social. Este é percebido como recurso auxiliar aos programas e serviços de saúde. Pertenciam ao Serviço Social os seguintes setores: Setor de Serviço Social em Saúde Pública; Setor de Obras Próprias e Comunitárias.

O MAPA ia ampliando sua atuação e sobrepondo-a a atribuições que deveriam ser do Serviço Social da SMSS. Assim, atendia meninos engraxates, encaminhados para profissionalização ou emprego através da Fundação do Bem-Estar do Menor - FEBEM,

da Fundação Gaúcha do Trabalho e do Sistema Nacional de Emprego - SINE; assessorava organizações comunitárias e auxiliava na manutenção das creches municipais.

Em fins dos anos 60, começaram a ser implantado os Centros de Comunidade e Esportivos, para enfrentar os problemas decorrentes da urbanização. Era, a gestão do Prefeito nomeado Telmo Thompson Flores, estando os Centros vinculados à Secretaria Municipal de Educação e Cultura - SMEC, Divisão de Cultura Popular, sendo o secretário, o Professor Frederico Lamachia Filho. O primeiro dos centros entrou em funcionamento em 1970 e o último, em 1976. Em 1975, o governo federal institui o Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos - CSU, o qual compõe, com o Projeto Rondon, a Política de Integração Nacional e que tinha como referência, os Centros de Comunidade e Esportivos de Porto Alegre.

Por convênio entre a Prefeitura Municipal e a PUC/RS, foi criado, em 1974; o Centro de Estudos de Lazer e Recreação - CELAR, o qual contratava pessoal e administrava os Centros. O que significa canalizar recursos públicos para que a esfera privada administrasse equipamentos públicos.

Em 1977, por desentendimentos entre o município e a universidade, foi rompido o convênio com o CELAR. Desta forma, o Prefeito Vilella criou a Fundação de Educação Social e Comunitária - FESC, para administrar os Centros de Comunidade, esportivos e similares e promover e desenvolver a Educação Social e Comunitária.

No pós-ditadura, Alceu Collares, do Partido Democrático Trabalhista, PDT, foi eleito prefeito do Município (janeiro de 1986 a dezembro de 1988). Ele foi o primeiro prefeito eleito após a redemocratização. A SMSSS ia assumindo mais e mais encargos próprios à saúde, mas ainda mantinha outras ações. Assim, as ações sociais prosseguem sendo executadas conjuntamente pela SMSSS, MAPA e FESC .

A FESC cumpria as diretrizes do Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos, abarcando as áreas do Trabalho (cursos semi-profissionalizantes, em convênio com o SENAD); da Saúde e Nutrição (hortas comunitárias, cursos de primeiros socorros e saúde pública, campanhas de vacinação, odontologia preventiva e curativa); da Assistência e Previdência (atendimento ao pré-escolar, grupos de convivência, convênio com a Secretaria Municipal de Transportes para fornecimento do Passaporte Especial do Idoso, assistência e orientação jurídica gratuita e curso supletivo); Esporte e Recreação (escolinhas de futebol e outras modalidades esportivas); Cultura (Seminário da Cultura Negra). Collares busca implantar Conselhos Comunitários nos Centros de Comunidade; os quais deviam buscar recursos complementares na comunidade para melhorias nestes últimos.

A Assistência Social é a última das áreas dentre as políticas sociais a ganhar organicidade e espaço próprio. A preocupação com ações que beneficiassem setores pobres da população vai se condensando aos poucos; tanto no país como na cidade. Problemas advindos da urbanização e do modelo econômico excludente radicalizado, durante os anos de autoritarismo militar, começam a gerar ações públicas.

É o caso do Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos, cuja concepção é de quadros de Porto Alegre, mas que acaba sendo adotada enquanto política pública, de cunho nacional, com vistas a fomentar a coesão social e a ocupação “saudável” de habitantes da periferia das grandes cidades e abrangendo, conforme se viu, ações pertinentes ao trabalho, à educação, à saúde, ao lazer e recreação

Entretanto, a própria pobreza vai se complexificando, se para habitantes da periferia, de baixa renda, atividades comunitárias diversas parecem ser um elemento interessante de ocupação, começam a se fazer visíveis, os mais pobres dentre os pobres; os quais não fazem parte da população passível de freqüentar os Centros Sociais

Urbanos. No município, as ações assistenciais vão aumentando em número e escopo, também pelo surgimento de problemas antes praticamente inexistentes, como é o caso da população de rua. No governo Collares, são estabelecidos dois equipamentos com o fim de acolher esta população, um albergue para adultos e outro infantil e são desenvolvidos, através do Mapa, cursos, oficinas de aprendizado, produção e geração de renda. para seus usuários.

Propôs-se, na gestão Collares, que a FESC fosse extinta, voltando a ser uma Divisão da SMEC. Encaminhou-se à Câmara de Vereadores, um projeto de lei para tanto, retirado por pressão dos servidores. A iniciativa fazia algum sentido, visto que os centros de comunidade e esportivos, em função dos quais a FESC fora estabelecida, abrigavam diversas atividades de cunho cultural e educativo. Ainda que, conforme descrição anterior, também tivessem lugar naquelas unidades, iniciativas de cunho assistencial, como era o caso de orientação e assistência jurídica sem custo, isto é, passíveis de serem utilizadas por pessoas com poucos recursos financeiros, ou seja, pobres.

Juntamente com a organização institucional por âmbito de atuação e o reconhecimento, pelo poder público, de que deve incidir sobre a área da Assistência Social, também os profissionais do setor organizam-se e pressionam por mais ações em sua área de atuação, visando, inclusive, a ampliação de postos de trabalho.

#### ***4.3 A Assistência Social nos Governos da Frente Popular***

Eleito em 1988, Olívio Dutra toma posse, em 1989, na prefeitura de Porto Alegre, respaldado pela Frente Popular, coligação do Partido dos Trabalhadores com o Partido Comunista Brasileiro, o Partido Verde e o Partido Socialista Brasileiro. A Assistência Social foi, na época, objeto de debate sem impacto institucional. No mesmo ano, o Sindicato dos Assistentes Sociais no Estado do Rio Grande do Sul - SASERS -

entregou ao prefeito, propostas para uma política de Assistência Social, embasada na Constituição. Nacionalmente, tinha-se um movimento das entidades de classe dos Assistentes Sociais e outras entidades da área para a regulamentação dos artigos 203 e 204 da Constituição de 1988. Estes dois artigos estabelecem o caráter, destinatários e aspectos definidores da política de Assistência Social.

Assim, no primeiro artigo, fica estabelecido que a Assistência Social deve ser prestada a quem dela necessitar, independentemente da contribuição à seguridade social e objetivando:

- proteger a família, a maternidade, a infância, a adolescência e a velhice; amparar crianças e adolescentes carentes; promover a integração ao mercado de trabalho; habilitar e reabilitar pessoas portadoras de deficiência e promover sua integração à comunidade; garantir um Salário Mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios para manter-se ou que não possam ser mantidos pela família.

No segundo artigo, prevê-se recursos do orçamento da seguridade social e são dadas como diretrizes da política de Assistência Social., a descentralização político-administrativa e a participação da população através de organizações representativas, formulando e controlando as ações.

Desta forma, não deixa de ser um tanto curioso que uma coligação de forças tidas como de esquerda, considerado o espectro político, tenha consumido todo um mandato sem incidir mais concretamente na área da Assistência Social, isto é, sem reorganizar os órgãos pertinentes, estabelecendo quadros profissionais e prioridades.

O que se pode observar é que os campos de atuação dos órgãos públicos vão se individualizando gradativamente e que o da Assistência permanece mais tempo que os demais sem definição. No município, ações próprias da Assistência vão sendo efetuadas

pela educação, saúde, habitação e esfera privada. Há também indefinição de limites em outras dimensões como a educação, que só assumiria como seus, equipamentos de educação infantil a encargo da SMSS e da própria FESC, em 1991. Só naquele momento, os mesmos deixariam de ser dirigidos por Assistentes Sociais e passariam a sê-lo por educadores.

A Assistência Social parece ter enfrentado, no município, além das dificuldades próprias à indiferenciação institucional que permeia o conjunto das políticas sociais, no período de seu estabelecimento e consolidação, o que Biasi identifica como uma resistência própria aos quadros que assumiram o executivo municipal em 1989: a Assistência era identificada com o assistencialismo, ou seja, com a manipulação clientelista e eleitoreira. das necessidades da população.

Os laços duvidosos entre público e privado, característica , em âmbito federal, da Legião Brasileira de Assistência - LBA, conforme a autora, são, também, uma marca do MAPA, no município. A entidade ocupa dependências municipais, recebe funcionários cedidos e a receita de 109 locais de próprios municipais. Em 1989, sua ação abrange o repasse de recursos e o acompanhamento e orientação social e pedagógica a creches; a doação de recursos materiais e financeiros a entidades comunitárias, lares vicinais, clubes de mães, centros de promoção do menor; escolas públicas; albergues e hospitais. Ou seja, o MAPA faz a intermediação entre recursos públicos e os usuários.

O Governo resistia à criação de uma secretaria municipal voltada, especificamente à Assistência Social. Em dezembro de 1990, foi proposta pela Comissão, a fusão do Serviço Social da SMSSS com a Fundação de Educação Social e Comunitária (FESC), para formar a Fundação de Assistência Social e Comunitária (FASEC).

Em janeiro de 1991, Porto Alegre tornou-se a primeira capital a adotar preceitos do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, criando o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Fundo Municipal e os Conselhos Tutelares. É criado o Conselho Municipal Provisório para coordenar a eleição das entidades que deveriam compor o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, presidido pelo MAPA.

Em dezembro de 1991, foi criada uma Assessoria Técnica de Assistência Social para tentar unificar as ações de Assistência Social. No mesmo ano, a Fundação inicia, no CECOFLOR, trabalho com meninos e meninas de rua. A permanência de pessoas nas ruas torna-se mais e mais uma dimensão da pobreza em meio urbano. O Serviço Social da SMSSS estava envolvido nas seguintes atividades: auxílio financeiro a obras assistenciais; convênio com entidades sociais; Plantão Social com auxílio para alimentação, fotos, vale-transporte; atestado de pobreza; passagens para outros estados e cidades do interior; moradia e segundas vias de documentos. Predominavam, como usuários deste serviço, alcoólatras, doentes mentais, pedidos de baixa hospitalar e pedidos da população para a retirada de doentes das vias públicas; o Albergue Municipal Bom Jesus

Em maio de 1992, são eleitos quarenta Conselheiros Tutelares e oitenta suplentes para as oito Regiões do Município (o Conselho Tutelar tem sua atuação dividida em oito áreas de competência). Em julho do mesmo ano, o Serviço Social da SMSSS passa para a FESC, a qual cabe, agora, o gerenciamento das ações assistenciais da SMSSS.

Conforme Biasi, tratava-se para a FESC, na visão de muitos de seus quadros, de uma espécie de descenso: o público mais ou menos selecionado dos Centros, portador de Carteira Social, ia sendo mesclado com a população de rua, os desempregados,

migrantes, biscateiros. Estavam em jogo, também, perdas salariais dos funcionários devido à saída da área da Saúde.

Tem-se, portanto, duas ordens de restrição. De uma parte, o poder público municipal não forma convicção de que as ações assistenciais devam ser unificadas e centralizadas num órgão, não obstante o campo da Assistência Social esteja sendo estabelecido, nacionalmente, a partir da Constituição de 1988 e do estabelecimento da Lei Orgânica da Assistência Social, em 1993.

De outra parte, também não parece haver convicção formada a respeito na própria sociedade e nos quadros do corpo funcional. No final de 1992, é retirado o Projeto de Lei que pretendia estabelecer a FASEC.

Acompanhando os avanços na legislação federal, vão sendo instituídos organismos diversos de respaldo à política pública de Assistência Social. Faltava, entretanto, a definição do setor do executivo municipal que chamaria a si, a responsabilidade por esta área das políticas sociais, na cidade.

No mês de janeiro, no ano de 1993, Tarso Genro torna-se o prefeito, com a segunda vitória da mesma coligação de forças. Por ordem de serviço, criou-se, o Foro Municipal de Assistência Social, grupo de trabalho composto de entidades governamentais do campo da Assistência e pela sociedade civil - entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente; representação comunitária, de igrejas, universidades, entidades de serviços sociais, para propor um Plano Municipal de Assistência Social. A FESC coordenava o Foro.

A partir do trabalho do Foro, em agosto de 1993, seria realizada a I Conferência Municipal de Assistência Social e aprovado o I Plano Municipal de Assistência Social, abrangendo a Concepção, o Sistema e a Gestão de Assistência Social. Antes da Conferência, houve encontros preparatórios nas dezesseis Regiões do Orçamento

Participativo, então já criado, envolvendo moradores, usuários, lideranças locais, entidades e órgãos de governo. .

As conclusões foram de que a Política Municipal de Assistência Social deveria ter uma instância deliberativa, constituída do Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS e outra executiva, de responsabilidade da Secretaria Municipal de Assistência Social, a ser criada. Foram aprovadas as Comissões Regionais de Assistência Social, as CRAS, vinculadas ao Conselho Municipal de Assistência Social e criado o Fundo Municipal de Assistência Social, sendo eleitos delegados à I Conferência Estadual de Assistência Social, promovida pelo Comitê Interinstitucional de Assistência Social - CIAS/RS. São pontos de ênfase da Conferência, a participação popular nas decisões de Política de Assistência e a constituição de um sistema municipal - uma rede governamental e não governamental.

A decisão é de que não seja criada uma secretaria de Assistência Social e a FESC torna-se o órgão de coordenação da política assistencial, o que suscita reações contrárias do MAPA, que seguia numa posição de destaque na área assistencial. Em abril de 1994, através da Lei 7114, a FESC passa a formular, promover e coordenar a Política de Assistência Social no município. A Fundação torna-se de direito público, com regime estatutário, deixa de ser subordinada à SMED e passa à supervisão do Gabinete do Prefeito; os equipamentos assistenciais da SMSSS e do MAPA passam para a FESC e é realizado concurso público para que ingressem profissionais. Em agosto de 94, o Foro entrega ao prefeito, projeto de lei criando o Conselho Municipal e o Fundo Municipal da Assistência Social.

A existência de um órgão municipal específico da Assistência Social significou continuar ações, redimensionar outras e, ainda, estabelecer novas. Ocorre, por exemplo, o Primeiro Seminário sobre População de Rua, sendo criado o Atendimento Social de

Rua. Também são criadas a Casa de Passagem, para crianças vítimas de violência e a Educação Social de Rua, voltada às crianças que permaneciam nas ruas. Ações como o atendimento a idosos, eminentemente voltado à convivência e ao lazer dos idosos, permanecem praticamente inalteradas. O atendimento extra-classe a crianças, Girassol, é ampliado de sete para oito Centros. É criado o ACEJUS, Acesso à Justiça, programa de assistência jurídica.

A partir do momento em que a FESC se torna o órgão gestor, no município, da área da Assistência Social, foram sendo ampliados tanto o quadro funcional, os locais de atendimento, a população atendida, as entidades conveniadas, como o leque de ações. No ano de 2000, a FESC passa a denominar-se FASC - Fundação de Assistência Social e Cidadania, de modo a tornar mais visível o objeto de suas ações, no caso, ações assistenciais voltadas à construção de cidadania através da promoção do direito ao bem-estar dos setores mais desfavorecidos da população.

#### ***4.4 A implementação do PETI em Porto Alegre***

Quanto ao tema que nos interessa mais diretamente, ou seja, a implementação do PETI e do Agente Jovem, no município de Porto Alegre, há uma primeira observação a fazer. O PETI insere-se no atendimento à família, anteriormente existente, e o Agente Jovem não tem um nicho prévio, em que possa ser enquadrado.

Algo que importa caracterizar é que, quando firmados convênios para a implantação dos dois programas federais em foco, já havia, na cidade, uma área de atendimento clara e institucionalmente definida como da Assistência Social, enquanto área de incidência do poder público, com estrutura relativamente complexa em termos de pessoal e equipamentos e reconhecida por parte da população, que demandava, crescentemente, programas e serviços pertinentes, nas rodadas do Orçamento Participativo.

Contrariamente às hesitações e desinteligências do primeiro dos quatro mandatos sucessivos da coligação denominada Frente Popular, conforme se viu, as ações de Assistência Social desenvolvidas pelo poder público tornam-se, posteriormente, elemento de publicidade, tanto junto à própria população, a cada embate eleitoral, como em termos da promoção da coligação de forças à frente da Prefeitura e, em especial, do Partido dos Trabalhadores, frente a organismos e instâncias do restante do país, como é o caso da seleção de projetos sociais para premiação no concurso Prefeito Criança, da Fundação ABRINQ pelos Direitos da Criança e do Adolescente e no Programa Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getúlio Vargas, Fundação Ford e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES..

No que se refere, especificamente, ao atendimento a famílias, os primeiros casos foram registrados no denominado Projeto Sinal Verde, de 1995, em que famílias, cujos filhos, crianças e adolescentes, estivessem mendigando nas sinaleiras, as quais passavam a receber acompanhamento por técnicos (assistentes sociais e psicólogos) e cestas básicas. Através do Decreto nº 11.371, de 29 de novembro de 1995, o Sinal Verde torna-se uma ação de transferência de renda. A denominada bolsa auxílio-educação tinha o valor de R\$ 100,00 por beneficiado, com acréscimo de R\$ 50,00, caso houvesse outra criança ou adolescente na mesma situação na família,. havendo parceria com a iniciativa privada, responsável pelos recursos necessários às bolsa-auxílio. O programa previa, como obrigações das famílias, a matrícula e manutenção dos beneficiados na escola, com 90% de frequência e seu comparecimento a atividades socioeducativas, no Projeto Girassol(da FESC) ou em entidades conveniadas. O Projeto Sinal Verde acontecia em um dos equipamentos, o CECOFLOR.

No ano de 1996, foram criados os Núcleos de Apoio Sócio-Familiar - NASF, (Programa de Orientação e Apoio Sócio-Familiar), cujo benefício mensal era uma cesta

básica, voltado a famílias econômica e socialmente vulneráveis, isto é, com situações de violência familiar, mendicância, uso de drogas na família, exploração sexual e trabalho infantil e que tivessem crianças e adolescentes entre seus membros. Cada NASF atendia cerca de 40 famílias, por seis meses renováveis por mais seis e passaram a existir núcleos em todos os dez Centros da FASC. Em 1997, é implantado o Projeto Rede de Apoio e Proteção à Família. O prefeito é Raul Pont, do terceiro governo da Frente Popular, sendo que, através do Decreto nº 11.724, de 15 de abril de 1997, é estabelecida bolsa-auxílio no valor de R\$ 150,00 para famílias com crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, que estivessem em medida protetiva dos Conselhos Tutelares, residentes na cidade e com renda mensal inferior a um Salário-Mínimo. Os recursos, para pagamento das bolsas, seriam repassados pelo Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, a partir de contribuições a iniciativa privada

Com o Decreto nº 11.997, de 03 de junho de 1998, unifica-se o benefício monetário para as famílias atendidas. Tinha-se, então, três variantes: as famílias do Projeto Sinal Verde, aquelas dos NASF e as atendidas no Programa de Atenção Integral a Crianças e Adolescentes Usuários de Substâncias Psicoativas, através de convênio com o Fundo para a Infância da Organização das Nações Unidas - UNICEF. Ou seja, nos dois primeiros casos, os recursos das bolsas-auxílio são oriundos da iniciativa privada e, no terceiro, são de organismo internacional. Pela primeira vez, entretanto, está previsto legalmente o repasse para bolsas-auxílio com recursos, também, do orçamento municipal.

O benefício monetário vai sendo implantado, gradativamente, cobrindo a totalidade das famílias, em 1999. Com o Decreto nº 13.411, de 25 de setembro de 2001,

segundo mandato de Tarso Genro, o período de vigência do recebimento da bolsa-auxílio passa a ser passível de prorrogação para até dezoito meses.

O atendimento a famílias acaba unificado como “Programa Família: Apoio e Proteção”, prevendo acompanhamento das famílias por equipe técnica, reuniões do grupo de famílias e visitas domiciliares, para melhor conhecimento da realidade de cada família. O programa é realizado através de núcleos próprios, entidades conveniadas com recursos públicos e outras, conveniadas com recursos privados. Por conta do atendimento a demandas do Orçamento Participativo, há uma expansão importante das metas (número de famílias atendidas). Assim, quando são iniciadas as tratativas com o governo federal para implantação do PETI em Porto Alegre, em 2000, o atendimento a famílias acha-se plenamente consolidado e a própria concessão das bolsas-auxílio é uma experiência firmada.

A expansão do convênio, na área da Assistência Social do município, a qual passa a se expandir fortemente, em especial a partir de 1997, tem sido muito significativa e crescente nos últimos anos, sendo mais expressiva no denominado atendimento em meio aberto, mas também em meio fechado, em abrigamento e albergamento. Em parte, pelos custos supostamente menores dos serviços quando entidades civis são as responsáveis pelos mesmos e, em parte, por questões que poderíamos denominar de discursivas ou ideológicas e que dizem respeito a uma noção, nem sempre embasada, de que é possível uma maior “eficiência” no atendimento, quando transferido do público para o privado, a proliferação de convênios tem sido muito forte. A esta situação, acrescenta-se um acompanhamento bem aquém do recomendável, de parte dos órgãos públicos e o lobby permanente que as entidades privadas exercem junto aos órgãos de representação (Conselhos, partidos políticos,

quadros governamentais) e fica evidente a necessidade de reflexão a respeito, o que não será feito neste texto.

Quando do conveniamento do programa federal PETI, já havia, portanto, atendimento a famílias, com transferência de renda, na área da Assistência Social, na cidade de Porto Alegre. O trabalho infantil, que era uma das situações de vulnerabilidade na seleção de famílias para os Núcleos de Apoio Sócio-Familiar, assume a centralidade no novo programa.

É interessante notar-se que o PETI é estabelecido em Porto Alegre, depois que a equipe do Departamento de Assistência Social da Secretaria de Trabalho, Cidadania e Assistência Social do Estado solicita o conveniamento do Rio Grande do Sul com o Governo Federal. Conforme entrevista com gestora do departamento, na época, assim que o Governo Olívio Dutra toma posse, busca-se trazer o PETI para o estado. As primeiras manifestações de parte da União foram no sentido de que as metas destinavam-se a estados do Norte e Nordeste, nos quais a realidade das crianças e adolescentes que trabalhavam era muito pior.

Ainda conforme a entrevista mencionada, em 2000, quando da ampliação do programa federal, o estado foi incorporado. Houve, então, em julho daquele ano, um ato de adesão, com a presença do governador, do Secretário do Ministério de Assistência Social, representação da Delegacia Regional do Trabalho - DRT, do Conselho Estadual de Assistência Social, do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente e de organizações não governamentais. Foi constituída uma comissão estadual composta de representante do governo do estado, secretarias da Educação, da Saúde, da Assistência Social, da DRT, dos Conselhos. e elaborado, então, o Plano Estadual de Erradicação do Trabalho Infantil, com base em informações da DRT, a qual, por

exigência do Ministério vinha fazendo, há alguns anos, diagnóstico do trabalho infantil no estado..

Quanto às modalidades de trabalho infantil no Estado do Rio Grande do Sul, segundo as informações colhidas na entrevista com a pessoa responsável pela área de Assistência Social estadual, em meio urbano, há uma forte incidência de situações de trabalho infantil na área informal: serviços como distribuição de panfletos, venda de flores e de doces. No setor calçadista, as situações de trabalho estão na própria casa da família, através da terceirização de determinadas tarefas. Na área rural, destaca-se a fomicultura . Portanto, é este o cenário do PETI, no estado.

Em termos da organização institucional requerida,<sup>37</sup> a comissão estadual, anteriormente referida, passa a se reunir, elabora um diagnóstico e solícita propostas dos municípios, viajando, ao menos uma vez ao ano, para assessorá-los. Membros da equipe do Departamento Estadual de Assistência Social - DAS faziam a capacitação municipal e supervisionavam suas ações.

A Comissão Intergestora Intermunicipal era composta por três representantes do governo estadual, do DAS e por representantes de seis municípios; um deles, cativo, era a capital e os outros cinco escolhidos pela Federação de Municípios do Rio Grande do Sul - FAMURS. Esta comissão deliberava sobre quaisquer convênios a serem firmados e por ela passava a distribuição de metas. Qualquer deliberação que envolvesse recursos financeiros tinha de ser aprovada, primeiramente, pelo Conselho Estadual de Assistência Social - caso do PETI e do Agente Jovem - e sua concretização se dava via Comissão Intergestora Intermunicipal.

---

<sup>37</sup> Todas as informações pertinentes ao papel e ações do Estado do Rio Grande do Sul na adoção do PETI foram extraídas da entrevista com a coordenadora do Departamento de Assistência Social, na época.

Com relação à concepção do Programa, os aspectos mais difíceis de serem compreendidos, por parte das equipes municipais, eram: 1) que a jornada ampliada não podia resumir-se a "juntar um grupo para fazer os temas" pois compreendia um alargamento de horizontes através do esporte, de atividades culturais e artísticas; 2) que não podia haver férias nas instituições responsáveis pela jornada ampliada; o atendimento deveria ser contínuo para se evitar a recaída em situações de trabalho infantil.

Desenhada, em grandes linhas, a implantação do PETI, enquanto política federal, em âmbito estadual, a qual é adotada por diversos municípios gaúchos, passa-se, agora, a reconstituir o estabelecimento do PETI na cidade de Porto Alegre. Para tanto, além da consulta a documentos, como os projetos de autoria das equipes técnicas responsáveis e a própria legislação, foram realizadas entrevistas com quadros técnicos e diretivos da FASC, representantes do DAS da STCAS - entrevista a qual já fizemos referência acima e da Delegacia Regional do Trabalho - DRT38, instâncias estadual e federal envolvidas na implementação dos dois programas em análise.

Quando se examina a concretização do PETI, no município de Porto Alegre, a partir das entrevistas realizadas com técnicos e quadros diretivos responsáveis pela implementação no município, três aspectos podem ser destacados como fundamentais:

1. o cadastramento de famílias que se enquadrassem nos critérios determinados pelo governo federal, isto é, com crianças e adolescentes sujeitos a situações graves de trabalho infantil;
2. a organização interna da FASC<sup>39</sup>, para atendimento das famílias selecionadas;
3. a concordância das instâncias representativas no município em questões pertinentes à Assistência Social: o Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA.

---

<sup>38</sup> Esta entrevista não pode ser transcrita, por problemas em sua gravação, mas anotações feitas, simultaneamente, puderam ser aproveitadas.

<sup>39</sup> O nome da Fundação é alterado no ano de 2000, passando de Fundação de Educação Social e Comunitária para Fundação de Assistência Social e Cidadania, de modo a melhor se coadunar com seu papel de órgão responsável pela Assistência Social no município.

O levantamento das crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil e o cadastramento de suas famílias no programa exigiu uma série de adaptações, visto que as modalidades consideradas como mais graves formas do trabalho infantil, constantes da listagem federal, não eram identificadas na cidade.

A mendicância, problema social que já se tentara enfrentar com o Sinal Verde e os Núcleos de Apoio Sócio Familiar, foi arrolada, assim, como uma das ocupações mais freqüentes entre as crianças e adolescentes envolvidos em trabalho infantil. Há certa dificuldade no preenchimento das metas atribuídas pelo governo federal à cidade de Porto Alegre e a equipe técnica busca contorná-las, incluindo no PETI todas as famílias do NASF (Núcleos de Atendimento Sócio-Familiar, atendimento a famílias, com transferência de renda, já existente) que apresentassem casos de mendicância e catação de lixo.

“...foi extremamente polêmico definir trabalho infantil. O governo federal tinha um sistema de classificação de atividades insalubres. Aqui era diferente da agricultura familiar em Santa Cruz ou do plantio da cana no Nordeste. Readequou-se para incluir a catação, pedintes. Tinha-se mendicância no NASF, que se passou a incluir em trabalho infantil - e se passou a incluir o trabalho infantil no NASF.” (Entrevista nº 4)

“Às vezes, a família tinha quatro, seis filhos. Para considerar a criança Peti era, é, de 7 a 14 e 11 meses. Às vezes, tinha crianças menores, não contam como meta PETI ou era a questão do gênero. Meninos saíam pra catar, meninas não. Conversando com a família, a gente via que não eram todos os filhos na faixa etária que estavam em situação de trabalho, ia um; ia o mais velho, ou só o menino, a menina trabalhava em casa. Seria o caso de trabalho doméstico. Trabalho doméstico, se incluía ou não? Pelo governo federal não era considerado como piores formas de trabalho infantil.” (Entrevista nº 5)

Não obstante a dificuldade inicial de identificar situações de trabalho infantil na cidade, o fato de ter sido estabelecida esta temática, com centralidade e especificidade, é destacado:

“Acho que mexe com uma questão cultural também importante. É a primeira vez que se diz a essa família que não pode ter um filho numa condição de trabalho infantil. Existem visões, especialmente, aqui na nossa cidade. Que é melhor estar

na carroça, com o pai ou a mãe, do que estar em casa. Ou estar vendendo, melhor do que estar roubando. Estar trabalhando, de alguma forma, que não estar trabalhando. Como se o contraponto do trabalho infantil fosse o ócio. Que se esta criança não estivesse trabalhando, estaria sem fazer nada. Esta criança tem de estar numa condição de escolarização, para não se reproduzir tanto a realidade social. Isso apareceu na vida das famílias como uma regra, isso faz pensar. Às vezes, elas não gostam muito disso, com o tempo isso vai evoluindo e as pessoas vão pensando, e a renda é importante. “(Entrevista nº 2)

“..o trabalho infantil em Porto Alegre,(foi um) elemento extra, trazido pelo governo federal”(para a Assistência Social da cidade ) (Entrevista nº 4)

Quanto à organização interna da Fundação e da própria Prefeitura Municipal, havia diferentes aspectos a considerar. O primeiro deles era a compreensão de que o atendimento devia estar focalizado no grupo familiar e não nas crianças e adolescentes; assim, as famílias deveriam receber acompanhamento nos mesmos moldes daquelas vinculadas aos NASF. Como o PETI se estabelecia enquanto programa voltado a famílias, devia ter os mesmos moldes já definidos na experiência anterior com famílias e transferência de renda.

Eis, então, outro aspecto a ser destacado, em termos da organização interna, o fato de que o valor da bolsa repassado pela União era entendido pelo corpo técnico e diretivo da FASC, como demasiado baixo para poder se obter, a partir dele, um compromisso efetivo das famílias para a retirada de seus filhos do trabalho infantil, bem como a permanência dos mesmos nesta condição. Assim, decide-se pela complementação do valor da bolsa, de modo que cada família percebesse, somadas a bolsa no valor de R\$ 40,00 por criança ou adolescente e a complementação a ser efetuada pelo município, no mínimo R\$ 150,00, que era o valor percebido pelas famílias do NASF. Ter-se-ia, assim, uma relativa homogeneização entre as famílias atendidas, no que respeitava ao valor da renda transferida. Decisão que, entretanto, amplia, consideravelmente, os dispêndios do município. Se a contrapartida pretendida na proposta federal já significava despesas, estas foram ampliadas a partir da preocupação

com que todas as famílias em atendimento, no município, com transferência de renda, percebessem o mesmo valor. Exemplificamos, abaixo, os valores envolvidos:

ANO DE 2001 - JANEIRO A NOVEMBRO - DEMONSTRATIVO PAGAMENTO  
PETI

Recursos próprios/Orçamento FASC	R\$ 377.570,00
Recursos repassados pela Administração Centralizada	R\$ 132.490,00
Total recursos municipais	R\$ 510.060,00
Recursos repassados pelo Governo Federal	R\$ 760.620,00

Fonte: Coordenação Financeira da FASC

(Orçamento FASC- pago - 2001: R\$ 30.170.857,10)

Observe-se que é preciso considerar, no que se refere a este quadro, que o repasse do governo federal costuma ter uma defasagem temporal quanto ao momento em que são pagas as famílias e o processo é similar, para as demais ações que envolvem recursos federais.<sup>40</sup> Feita esta observação, entendemos ser relevante registrar:

1. que os recursos federais são significativos;
2. que os recursos municipais, a denominada contrapartida, são, também, significativos.

O valor da bolsa-auxílio com complementação, implicando no montante expressivo de despesas acima exemplificado, é destacado nas entrevistas:

“Propor para uma família que vive, que explora a renda do trabalho infantil, uma bolsa tão baixa de valor, não resulta num compromisso dessa família de mudança da situação.

---

<sup>40</sup> Este modo de operar é descrito em entrevista: “Tinha uma lógica que depois se foi trabalhando com a direção da FASC, de esperar o repasse; se esperou ter caixa para iniciar a implantação. Como havia caixa para três meses, se ingressou o grupo menor. A gente viu que não poderia ser assim. Porto Alegre teria que sustentar o programa para poder conveniar. Claro que o repasse do governo federal era fundamental, mas não poderia era ficar na dependência do repasse que não vinha ou vinha de seis em seis meses ou com um intervalo menor. Os outros municípios pagavam conforme o repasse. ... foi uma briga. Se reordenou para fazer diferente, ‘nós vamos pagar as famílias, depois com o repasse do governo federal, se repõe.’ “ (Entrevista nº 5)

Sempre houve diferença entre a proposta federal e a que implantamos, tanto é que adaptamos para outra realidade. Sempre nos posicionamos contrários a bolsas com valores baixos como essas. Na opinião dos usuários, o PETI, penso que tem uma avaliação das famílias, de importância do programa, na modalidade que tem aqui hoje, renda de R\$ 200,00. Na renda anterior, de R\$ 45,00, por criança, acho que não teria tanta relevância. Na modalidade que tem, é muito importante para o funcionamento da família” (Entrevista nº 2)

“...o valor, muito baixo, não garantia que as famílias pudessem ajudar suas crianças a sair da situação de trabalho infantil.” (Entrevista nº 1)

“..o valor era muito baixo. Com as mesmas técnicas e mesma metodologia, seria complicado se ter valor de bolsas diferente.” (Entrevista nº 4)

A relevância dos recursos federais é, igualmente, apontada:

“São programas importantes, são recursos federais significativos, do ponto de vista da participação de outras esferas de governo. Basicamente, a rede de Assistência Social do município é gerida pelos recursos municipais, tem poucos recursos federais; estaduais, praticamente nenhum. Então, a existência destes recursos é importante para a rede municipal.” (Entrevista nº 2)

O terceiro aspecto, dentro da dimensão de ajuste institucional para o estabelecimento do PETI, são as adaptações pertinentes ao corpo funcional. A equipe que tinha a seu encargo, a implementação do PETI, no município, compreendia que o acompanhamento necessário às famílias devia ser mais abrangente que o acompanhamento escolar proposto pela União. Como a implementação do PETI não foi acompanhada do crescimento dos recursos humanos, houve uma redução no número de famílias atendida em cada núcleo de NASF, de modo que, com o ingresso das famílias de PETI, não houvesse uma sobrecarga dos técnicos encarregados do acompanhamento dos casos, através de visitas domiciliares e reuniões do grupo.<sup>41</sup> Os técnicos responsáveis pelos núcleos de NASF, que atendiam a 40 famílias, passaram a atender

---

<sup>41</sup> Conforme técnica entrevistada, Assistente Social no NASF, a previsão era de que para cada grupo de 40 famílias, fossem destinadas 40 horas de trabalho do Assistente Social e 30 daquele do Psicólogo. Com a adoção do PETI e do Agente Jovem, passaram a ser previstas 30 horas de trabalho do Assistente Social para 50 famílias enquanto que 30 do trabalho do Psicólogo devem cobrir as 50 famílias, o SASE e o Agente Jovem

50, passando o público atendido, a ser constituído de 30 famílias do NASF e 20 famílias de PETI. – iguados quanto aos benefícios.

Decidida pelo corpo técnico e diretivo do órgão responsável pela Assistência Social no município, a configuração que deveria assumir o PETI, a terceira tarefa seria obter a concordância das instâncias de representação para a área. As tratativas envolveram os Conselhos - Conselho Municipal de Assistência Social e Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, as Comissões Regionais de Assistência Social, CRAS, os Conselhos Tutelares e o Ministério Público. Como havia diminuição no número das metas de NASF para o ingresso de metas PETI, era preciso que tal alteração fosse chancelada. Também havia necessidade de concordância das entidades civis porque a rede própria de SASE não comportaria a jornada ampliada de todas as crianças e adolescentes do PETI, sendo necessário estabelecer convênios com organizações não governamentais. Ao mesmo tempo, o atendimento às famílias de PETI, ficava, salvo desligamentos, congelado por todo o período. Como tinha havido redução nas metas de NASF para acolher as de PETI, a perspectiva era de diminuição do número de famílias que teria acesso ao atendimento, já que, no caso do PETI, são previstos até quatro anos de vinculação ao Programa.

Também havia a questão do Serviço de Apoio Socioeducativo (SASE), que deveria propiciar às crianças, a jornada ampliada, isto é, as atividades no período inverso ao da escola. A vinculação não obrigatória, anteriormente, entre os programas NASF e SASE demonstra um aperfeiçoamento no atendimento às famílias, que surge com a proposta federal.

“Em Porto Alegre, a Sílvia Ramirez coordenava a CRB, ela entendeu que seria um programa nos mesmos moldes do NASF, focado na família e as crianças participariam do SASE. No NASF, não é obrigatória esta participação. No PETI, seria condicionante. Quanto à sociedade civil, tinha o aspecto de consulta, de apoio. Para o SASE, se dependia muito da rede conveniada, eram quase 1.300 crianças, a rede própria não tinha condições de absorver. O NASF foi construído com a

sociedade civil, com o Conselho, havia toda uma demanda do Conselho Tutelar. Tinha uma alteração de metas proposta, se reduzia o NASF. A sociedade civil participou da construção do NASF, tinha deliberado sobre o NASF, sobre as quarenta metas por núcleo. Não tinha como o município assumir sem a sociedade civil.” (Entrevista nº 5)

Como se viu, na retrospectiva das ações assistenciais, o município de Porto Alegre tem uma certa tradição consultiva, com a formação ainda em 1971, de Conselhos formados por servidores e outros representantes, para diversas áreas de políticas públicas. Evidentemente, há diferenças notórias entre órgãos consultivos estabelecidos em período autoritário e em período democrático, mas vai se construindo um espaço de reflexão acerca das ações públicas que, com maior margem de influência da sociedade civil, vem a ser aquele ocupado no presente e, especificamente, na área da Assistência, pelos conselhos antes referidos, cujo estabelecimento fora determinado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Segundo informações de técnicos entrevistados, não há oposição das instâncias representativas às proposições da FASC para a viabilização da implantação do PETI no município.

No projeto federal, estava previsto o estabelecimento de uma Comissão de Erradicação do Trabalho Infantil na cidade, que adotasse o programa. Em Porto Alegre, o Gabinete da vereadora petista Helena Bonumá<sup>42</sup> já desenvolvia ações contra o trabalho infantil. Assim, é a partir dele que se constitui a comissão proposta, formada por membros de secretarias municipais e por membros da sociedade civil e que deveria acompanhar o estabelecimento e o desenvolvimento do programa na cidade. A própria listagem de famílias a serem beneficiadas pelo PETI, ia sendo submetida à Comissão. Também foi proposto que constasse do programa, uma comissão inter-secretarias, de modo a agilizar e maximizar o atendimento. Esta comissão não chegou a funcionar plenamente, embora tenha sido proveitosa, na avaliação de técnica entrevistada, na relativa aproximação que promoveu entre as diferentes secretarias.

---

<sup>42</sup> Informação da representante da DRT, ratificada em outra entrevista.

Apresentados os três passos que depreendemos como fundamentais na implantação do PETI, em Porto Alegre, passamos a uma análise que poderia ser considerada como de avaliação do programa, na visão de participantes-chave do processo mencionado.

A transferência de renda, elemento definidor do PETI, é percebida, nas entrevistas, como elemento fundamental do programa. PETI, a partir do ponto de vista das famílias beneficiadas. Entretanto, o acompanhamento, por parte da equipe técnica, desenvolvido no PETI nos moldes daquele já existente no NASF - é considerado o aspecto mais importante, na medida em que a partir dele é que a família poderá reorganizar-se e acessar as demais áreas do serviço público, como por exemplo, a confecção de documentos, o encaminhamento à educação, à saúde, etc. Evidentemente, o fato da família reunir-se, periodicamente, com técnicos de apoio, não significa que seja atendida em todas as áreas de que tem necessidade. Entrementes, receberá orientação a respeito do acesso aos diferentes serviços e será auxiliada na definição de estratégias de melhor inserção social.

“Se tu perguntar para elas, vão dizer que é a bolsa. Na verdade, para a instituição, a bolsa não é o mais importante, mas o acompanhamento técnico. Para essa população, seria num primeiro momento, a questão do recurso, a bolsa, mesmo que o valor da bolsa seja pequeno para nossos padrões. Com a bolsa, sei que vou poder fazer um rancho todo mês. A regularidade da transferência do recurso dá um fôlego para pensarem em outras questões que não, exclusivamente, a sobrevivência. Coisas que antes não dava. Essa é a idéia de renda mínima...” (Entrevista nº 4)

Em termos do que foi considerado como o aspecto mais diferenciado da proposta federal do PETI, tem-se o tempo previsto para que as famílias permanecessem vinculadas ao programa, aspecto que o diferenciava, radicalmente, do atendimento à família anteriormente realizado, cujo período máximo alcançava 18 meses. Havia dúvidas acerca do significado de um programa com 48 meses de duração (dois anos

renováveis por mais dois). Do ponto de vista de parte dos técnicos da FASC - com base nas entrevistas - , fica sempre subjacente, a hipótese de que os usuários dos programas e serviços assistenciais desenvolvam uma relação de dependência para com o Estado; quando envolvida a transferência de renda. Seria difícil, em tese, estimular as famílias a alterar suas situações com um prazo tão alargado de recebimento de bolsa.

“O PETI, o que teve de novo foi o fato de que o tempo de acompanhamento do programa era 48 meses, quatro anos, que era uma coisa super-nova pra nós. Quando o PETI foi implantado em Porto Alegre, o NASF tinha doze meses. O tempo, me lembro que era uma questão que as equipes problematizavam; as pessoas iam ficar muito tempo recebendo a bolsa, que o tipo de trabalho teria de ser diferenciado, que, na verdade, o fato das pessoas ficarem tanto tempo podia fazer com que se desestimulassem para resolver as questões, Isto é visto como uma característica negativa neste sentido”.  
(Entrevista nº 4)

#### ***4.5 A Adoção do Programa Agente Jovem***

Quanto à juventude, não havia, anteriormente, no atendimento em Assistência Social, do município, um trabalho especificamente orientado para esse fim. O atendimento a crianças e adolescentes no período em que não estão na escola iniciou em 1993, como Girassol, passando a se denominar Serviço de Apoio Socioeducativo - SASE, em 1996. O público são crianças e adolescentes entre 07 e 14 anos incompletos em situação de vulnerabilidade e o serviço consiste de atividades pedagógicas, culturais, recreativas e desportivas, no turno inverso ao da escola. A partir dos 14 anos, os adolescentes podem ser incluídos no Trabalho Educativo, que consiste de oficinas de iniciação ao trabalho. Estas oficinas, entretanto, embora com número de vagas importante, concretamente tendem ao esvaziamento pelo abandono dos usuários. Há SASE e Trabalho Educativo em equipamentos próprios da Prefeitura e em organizações não governamentais conveniadas.

Segundo entrevista com a responsável pelo Departamento Estadual de Assistência Social do estado, à época, foram criados, pelo Departamento, indicadores para subsidiar a seleção dos municípios que receberiam o programa. Assim, utilizou-se dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, da Fundação de Economia e Estatística - FEE e dos próprios municípios, para mensurar o número de jovens e sua condição social. Havia muito poucas ações municipais orientadas à juventude, sendo que na maioria dos municípios do Rio Grande do Sul, o programa foi assumido por entidades não governamentais - diferentemente da capital, como se verá na seqüência do texto.

Conforme a mesma entrevista, uma diferença entre o entendimento do caráter do Programa Agente Jovem, no estado e na União, foi aquela relativa ao trabalho do jovem. Para os técnicos estaduais, deviam ser promovidas ações profissionalizantes com os jovens, enquanto que a orientação federal era impeditiva disto. Se o jovem se tornasse aprendiz, teria de ter Carteira do Trabalho “assinada” e a União não dispunha dos recursos necessários para assumir os gastos decorrentes.

Focalizando a descrição na implantação do Programa Agente Jovem, na cidade de Porto Alegre, entendemos que o processo tem, como um de seus eixos, a adoção da proposta federal, de modo muito próximo ao formulado naquela instância. Conforme vimos, o programa federal foi concebido, na sua segunda formulação, enquanto constituinte da política de segurança pública, associando, aparentemente, pobreza e violência urbana. Em Porto Alegre<sup>43</sup>, a associação entre pobreza e conduta à margem da legalidade e da vida de convivência, acaba por ser encampada no estabelecimento do programa. Assim, no projeto municipal de implantação do Agente Jovem, faz-se referência,:

---

<sup>43</sup> As características descritas têm por referência a proposta do município, em anexo.

- ao crescimento do número de jovens verificado na Contagem Populacional de 1996 do Instituto de Geografia e Estatística - IBGE, que constituíam, então, cerca de 31 milhões no país; 20 milhões dos quais vivendo em meio urbano, 50% dos quais negros;

- ao desemprego, que sobrepõe a um histórico de pobreza familiar, a impossibilidade de inserção no mercado de trabalho;

- ao número de jovens participantes do Programa Municipal de Medida Socioeducativa em Meio Aberto (PEMSE): no ano de 2000, 3.186 medidas estavam sendo cumpridas (1.447 de Liberdade Assistida - LA; 1.707 de Prestação de Serviço à Comunidade - PSC e 32 de Reparação de Danos)<sup>44</sup>. Esse programa foi estabelecido naquele ano, em parceria entre o município e o Judiciário, através da FASC e do Juizado da Infância e Juventude, buscando a reintegração do jovem infrator à sociedade, através de formas alternativas à detenção.

Ou seja, quando o município formula sua proposta de adesão ao programa federal, o público descrito é formado por jovens, cujo número é expressivo no conjunto da população, e cuja condição de pobreza soma-se ao conflito com a lei. Isso transparece, claramente, na escolha das regiões onde deve ser implantado o atendimento. Portanto, a orientação federal, no que se refere à prevenção da violência urbana, é seguida. De um lado, trata-se de uma população com baixa escolaridade, mesmo analfabetismo; situação de vida na rua; falta de acesso à profissionalização e ao emprego; sem projetos de vida e valores coletivos. De outro lado, há uma teia de contravenções envolvendo estes jovens, praticada por eles próprios ou que contra eles se volta: uso e comércio de drogas - especialmente solventes, maconha e cocaína; doenças sexualmente transmissíveis; discriminação e exploração sexual; assaltos; roubos; furto

---

<sup>44</sup> Por vezes, um mesmo adolescente, cumpre mais de uma medida.

de veículos; violência contra terceiros. Conforme o projeto, trata-se, portanto, de regiões com altos índices de violência urbana.

Foram estabelecidos, inicialmente, dois grupos piloto, um no então, CEGEB<sup>45</sup>, cujas Regiões do Orçamento Participativo de abrangência são 9 - Glória, 10 - Cruzeiro e 11 - Cristal, e outro, no então CECORES, ao qual competem as Regiões 8 - Restinga e 13 - Extremo-Sul, Verifica-se expansão, a partir de 2001, para o então CECOPAM - regiões 12- Centro-Sul e 15 - Sul; o então CESMAPA - região 4 - Lomba do Pinheiro e região 7 - Partenon; o então CECOVE - região 5 - Norte; o então CECOFLOR - região 2 - Noroeste; o então CECOBI - região 3 - Leste e o então CEVI - região 6 -Nordeste.e região 14 – Eixo-Baltazar.

A implementação do Agente Jovem não enfrentou tantos problemas no cadastramento dos beneficiários, pois o público adolescente da FASC era composto por jovens em situação de vulnerabilidade, os quais, em sua ampla maioria, preenchiam os requisitos de inserção no programa - inversamente ao PETI, que teve como dificuldade,. não conseguir cobrir, a princípio, a exigência de metas<sup>46</sup>. (Entrementes, quando da expansão do Agente Jovem, há regiões da cidade em que não se consegue os 25 jovens previstos por núcleo do programa, enquanto que, em outras, há fila de espera.).

O perfil dos jovens a serem atendidos gera algumas resistências quando o programa é implementado. Tanto que o Agente Jovem se desenvolve. apenas na rede própria, provavelmente, em função das organizações não governamentais, não estarem dispostas ao atendimento destes usuários..

Um dos limitadores evidentes na implementação do Agente Jovem é o fato de que não houve ampliação de recursos humanos - mesmo caso do PETI. Conforme tem sido padrão na Assistência Social da capital, expande-se o leque de ações, mas com as

---

<sup>45</sup> Os antigos Centros de Comunidade e Esportivos passam a denominar-se Centros Regionais quando da mudança de nome da Fundação.

<sup>46</sup> Inicialmente e ao longo dos anos, conforme informações da FASC.

mesmas equipes, cujos membros são remanejados, de modo a cobrir o conjunto de iniciativas. Entretanto, no caso do Agente Jovem, o tema recursos humanos assume uma complexidade bem maior do que no PETI. A proposta federal prevê recursos para monitores e coordenadores destes; entretanto, dado o caráter específico das oficinas de trabalho educativo antes existentes, boa parte das quais sob responsabilidade de oficinairos terceirizados, não havia conjunto de técnicos envolvido com jovens na composição dos quadros municipais, como havia com as famílias, no caso do PETI.

Entendemos que o segundo eixo, a partir do qual, se pode melhor compreender o estabelecimento do Programa Agente Jovem, no município, é: a estruturação do atendimento. Na ausência de suporte técnico próprio, houve, no princípio, a bem dizer, uma delegação de decisões, na medida em que as rotinas do mesmo ficam a cargo de terceiros.

O município formou uma equipe de atendimento a partir de convênios com associação de oficinairos nos dois Agente Jovem pilotos e, posteriormente, com a Fundação Universitária da Universidade Luterana do Brasil - ULBRA e com a Cooperativa dos Assistentes Sociais - ACO. Há algumas implicações desta forma de proceder. No primeiro caso, uma psicóloga contratada através da ACO assumiu papel preponderante na conformação do programa e quando esta técnica se desligou da ação executada pela Prefeitura, para atuar junto ao Centro Vida, o Programa, praticamente, ficou desativado até que, assumindo nova direção na Fundação e, também, nova Coordenação da Rede Básica, responsável pelo atendimento em meio aberto, passou a ser impulsionado e foi sendo ampliado, gradativamente, para todos os Centros Regionais.

A conformação da equipe de atendimento se deu, através da contratação de monitores, universitários de áreas como Assistência Social, Psicologia, Sociologia,

consideradas mais adequadas ao trabalho com jovens excluídos. O fato destes terem, praticamente, a idade dos jovens usuários, conforme entrevista, também criava alguns problemas, como a dificuldade de estabelecer uma relação de mínima autoridade. Estes quadros, não pertencentes ao município, reportariam-se, quando necessário, ao corpo técnico municipal. Por exemplo, se fosse necessária capacitação dos jovens quanto a questões de gênero ou de orientação sexual, seriam contatados os profissionais dos Direitos Humanos; se a intenção fosse abordar Doenças Sexualmente Transmissíveis, AIDS, os da Saúde e o mesmo para outras áreas.

Desta forma, embora existisse, em cada local de atendimento, técnicos de referência, do corpo permanente, o Agente Jovem foi e tem sido, um programa, em grande parte, conduzido por profissionais temporários, contratados para desenvolverem atividades com os jovens, seja como monitores ou como orientadores sociais (o orientador social é uma espécie de coordenador dos monitores).

Como no caso do PETI, os conselhos de direitos chancelam o projeto do Agente Jovem para a cidade de Porto Alegre, como decidido pela equipe técnica da FASC, sem opor objeções e buscando, apenas, uma maior abrangência da proposta.

“ Não teve interferência dos Conselhos, o que tinha mais era assim: que fosse melhor trabalhada a divulgação. para que o ingresso nessa formação não fosse só dos jovens que chegassem aos Centros Regionais, que as ONGS também pudessem solicitar vaga. “ (Entrevista nº 6)

Temos procurado, ao longo de texto, argumentar quanto à relevância que percebemos nos programas de transferência de renda, enquanto recurso de acesso à cidadania e de maior justiça na vida de convivência. A transferência de renda foi considerada, pelos técnicos entrevistados, como o elemento-chave na adesão do jovem ao programa. Entretanto, há, por vezes, receio quanto à destinação que os jovens possam dar ao recurso monetário.

“A distribuição de renda é importante; fundamental.”  
(Entrevista nº 7)

“A bolsa é bem importante. Talvez não dê pra fazer uma relação tão direta, determinista e exclusiva da vulnerabilidade e a pobreza, mas é uma das interferências nas dificuldades, na vulnerabilidade do adolescente. É a falta de recurso financeiro da família Vem contribuir. Não dá para dizer que não. O adolescente está num período em que ele tem que começar a aprender a lidar com isso. Se não tem nada, quando tiver talvez lide de uma forma - nunca recebi dinheiro, vou gastar tudo - É como uma mesada de um filho de classe média; a família vai trabalhando para o adolescente ir aprendendo a gastar. Uns gastam em uso próprio, outros para ajudar a família.” (Entrevista nº 6)

“No Agente Jovem, também, o valor da bolsa é baixo. Embora com a juventude, nossa opinião técnica sempre foi de que também não é possível ter um valor de bolsa muito alto, tendo em vista o contexto em que o jovem está inserido e o que significa, de uma hora para outra, ter uma renda maior. A bolsa tem um valor baixo mesmo assim. Acho que os jovens adoram o programa Agente Jovem. Tem a questão da bolsa. Não têm noção se é pouco ou muito Gostam do valor que é. Eles se envolvem mesmo no programa. Isso só é possível, infelizmente, porque existe a bolsa. É uma forma de contratar com o jovem, a sua frequência no curso. (Entrevista nº 2)

“E tinha um outro diferencial que era poder receber um recurso no final do mês. O que nos deu certo receio no início: como é que eles iam administrar, mas ao mesmo tempo era a oportunidade que eles estavam tendo de administrar um dinheiro. Um processo diferente e importante também pra eles. “ (Entrevista nº 6)

“A principal preocupação de alguns espaços que trabalhavam com adolescentes, principalmente abrigos, que tinham adolescentes em situação de maior risco e dificuldades nos vínculos familiares; situação de maior risco era com o uso da droga. Como é que a gente vai permitir que o adolescente receba um recurso no final do mês e talvez incentivando o uso da droga. No fim dos dois anos, acompanhando o projeto, isso já estava, começou a ficar mais tranquilo. Se começou a priorizar, no Agente Jovem, a situação da rua. Os adolescentes em situação de rua começaram a participar de mais atividades. A inserção deles na rede estava contribuindo para uma melhor organização, o fluxo vem nesta mesma direção. O uso do dinheiro, geralmente, era para comprar o tênis, a blusa de marca, não necessariamente a droga. A droga, quando eles queriam, eles conseguiam até de outras formas. Este preconceito, a gente aprendeu a lidar com ele. (Entrevista nº 6)

Ora, se o benefício monetário traz o jovem para a área de abrangência do poder público, onde, além da renda, terá de frequentar a escola, acessando, ainda, a diversas outras informações, repassadas no dia a dia do programa, parece-nos que a cidadania e a justiça são variáveis envolvidas. O fato do jovem contar com um recurso, mesmo que

em valor reduzido, opera como atrativo para inserção no Agente Jovem, o que implica em manter, com a rede escolar, uma relação regular, abrindo a possibilidade de futura inserção no mercado de trabalho. Se a escolarização por si só não significa, automaticamente, a conquista de um posto de trabalho, permite a conquista de condições mínimas de disputa. Obviamente, a estas somam-se muitas outras variáveis que vão desde a política econômica em sentido amplo até o concurso de outras instâncias do poder público na geração de renda, passando por questões como a política de saúde - atendimento para dependência química, por exemplo - qualificação e singularidades pessoais de toda a ordem.

Ao mesmo tempo, a associação entre juventude e segurança pública causa certo desconforto.

“Depois que saí da coordenação, o pessoal começou a priorizar mais a juventude que já tinha alguma relação com a questão da segurança, da prevenção. Acho que isso foi interessante. Inicialmente, talvez pela nossa pouca experiência, ficamos com receio de estar fazendo isso.” (Entrevista nº 6)

“Tem que tomar um cuidado. Tem uma tendência de haver uma preocupação com a juventude, mas com uma concepção de prevenção e de relação direta com segurança. Não se pode fazer uma relação direta entre adolescência e violência. Isso acaba fazendo com que a gente caia num preconceito quando se trata de adolescente. Tem que ter política pública para a juventude, mas ela não é diretamente relacionada à violência e à segurança. Nossa política não é diretamente vinculada. O Agente Jovem começou um pouco com este caráter. Por que o primeiro programa para a juventude que aparece com uma bolsa está relacionado à Secretaria, ao Ministério da Justiça? Tem que se repensar.” (Entrevista nº 6)

“O problema é a associação entre pobreza e risco, que de certa forma, estigmatiza. É uma política que tem dificuldades como todas as outras, mas, ao mesmo tempo, cumpre um papel importante.” (Entrevista nº 4)

De outra parte, há os “ganhos não monetários” que significam, também, cidadania e justiça.

“Mas o grande benefício, para o jovem, talvez não seja nem o que ele diga que gosta ou não gosta, mas seja a atuação coletiva, comunitária, de valores menos individualistas num momento da vida dele muito de definir valores, que é a adolescência. Poderem se ver, pensando numa alternativa

coletiva para sua comunidade e grupo e não numa alternativa individual. Cada um vai buscar somente a sobrevivência. Dá uma tranquilidade no sentido de que tem uma renda. Coisa que ele não tem se ele tiver noutro contexto, por exemplo, de ter que buscar a sobrevivência diariamente (Entrevista nº 2)

Quanto à positividade para a vida de convivência, da inclusão do jovem em rotinas voltadas à vida comunitária e societária, em sentido amplo, é importante, na visão de técnico entrevistado, “tirar o adolescente do Centro Regional”, ou seja, fazê-lo participante da sociedade através da frequência a espaços públicos, da participação em eventos culturais, assim como integrá-lo através do acesso a cursos ministrados por especialistas e da participação de pessoas da própria comunidade nos cursos, relatando suas experiências. Ou seja, trata-se de buscar reverter a segregação do jovem socialmente vulnerável, tido, comumente, como uma espécie de flagelo social, associado à violência e a demais condutas anti-sociais, aproximando-o de seu meio e da sociedade em geral através de sua participação/aproximação de diversas formas e em dupla via: os jovens vão até pessoas/instituições e estas vêm até eles.

“Na verdade, a idéia era a inclusão social, a reinserção na sociedade...eram adolescentes com certa apatia; baixa-auto-estima; com dificuldades de relacionamento, famílias desestruturadas, preocupados mais em receber a bolsa e em fazer cursos de computação..” (Entrevista nº 7)

Comparativamente ao PETI, o Agente Jovem era um programa novo, já que não existiam ações especificamente voltadas à juventude e que o SASE, como já dissemos, atendia adolescentes juntamente com crianças. As oficinas de Trabalho Educativo, conforme já abordado, voltavam-se para a iniciação ao mundo do trabalho e tinham duração de poucos meses.

Desta forma, o esforço institucional para a incorporação do Agente Jovem às ações assistenciais do município, teve de ser maior. São assinaladas dificuldades quanto à natureza mesma do público e quanto à metodologia utilizada.

“O programa estava visando um outro nível de adolescente, o pobre, em situação escolar regular. Aqui, devia ser priorizado, o adolescente em vulnerabilidade social, difícil de manejar, em situação de rua, cheirando loló, com problemas psíquicos bastante evidentes”. (Entrevista nº 7)

“A metodologia deixava um pouco a desejar. Então, teve de se adaptar. Eses adolescentes não estariam “prontos” em seis meses.” (Entrevista nº 7)

“A proposta inicial era um módulo de capacitação de seis meses e outro de atuação com os jovens, como dois momentos separados. Os profissionais, também, trabalhavam em separado, distintamente, num grupo e no outro. O público-alvo que se tentou montar: jovens em situação de bastante risco social, jovens egressos dos abrigos, que eram também do PEMSE - Programa de Execução de Medidas Socioeducativas, em situação de rua. Não tinha como trabalhar com estes jovens em seis meses de capacitação e, depois, mais seis de atuação na comunidade, como se fosse uma coisa mágica. A diferença é metodológica, ao mesmo tempo em que se capacita em habilidades gerais e específicas, de cidadania, de direitos humanos, de preocupações com problemas da comunidade, esse jovem já está atuando ali nos movimentos e necessidades sociais daquela comunidade.” (Entrevista nº 2)

Além das duas questões acima referidas, há dificuldades anteriores com a temática do jovem enquanto tal e que criaram entraves à operacionalização do programa. Se na rede própria, não havia um lugar para o jovem que não as oficinas de trabalho educativo, este lugar, na rede conveniada, não existia.:

~”Na FASC, tinha fala velada de que não havia adolescentes nos Centros Regionais. Não havia disponibilidade, nem acúmulo de tecnologia, para lidar com adolescentes. Era muito mais fácil trabalhar com crianças.” (Entrevista nº 7)

“...grande dificuldade na contratação; como contratar professores para atuar no Agente Jovem. Não se conseguia ONGs para conveniar...” (Entrevista nº 7)

Um outro ponto a considerar é uma espécie de resistência ideológica à proposta federal. O Agente Jovem era percebido, conforme entrevista, como “programa do governo federal”, ou seja, ação de uma coligação de forças comprometida com interesses externos e, internamente, com interesses elitistas. Já o PETI era vinculado à Organização Internacional do Trabalho - OIT, o que o tornava aceitável por esvaziar a aura de “programa do FHC”, fazendo dele uma ação “internacionalizada”. De acordo com entrevista, este foi um dos aspectos que fez com que o programa fosse assumido,

desde o princípio, enquanto parte das iniciativas municipais, com destinação de vales - foto e vale-transporte<sup>47</sup>, como acontecia com o NASF. Pode-se cogitar, entretanto, que o PETI tenha mobilizado, mais rapidamente, recursos municipais porque a instituição já tinha experiência em programas de transferência de renda a famílias, o que torna a adaptação mais ágil. Ainda que, conforme entrevista, o PETI tenha demorado a receber retaguarda institucional mais ampla, restringindo-se, a princípio, a esforços da equipe diretamente envolvida no planejamento e acompanhamento da execução: a Coordenação da Rede Básica<sup>48</sup>.

. “No início, o programa não foi acolhido pelos gerentes<sup>49</sup>. A FASC não acolheu...talvez pela relação política, partido que não tinha o mesmo projeto do PT.” (Entrevista nº 7)

Outra explicação possível para a forma tímida que este programa assume num primeiro momento pode ser a não percepção de que se faziam necessárias ações cujo público fosse a juventude, para além das pontuais oficinas de Trabalho Educativo. A noção da família como destinatário fundamental dos programas de transferência de renda, no Brasil, como demonstra Fonseca(2001) e, mais do que isso, como forma preferencial de garantia de direitos de crianças e adolescentes na Assistência Social pode também ter sido uma das razões dos diferentes ritmos de adoção e expansão do PETI e do Agente Jovem.

Entrevista com gestora estadual na época das duas implementações, também aborda, com maior ênfase, o PETI, isto, supõe-se, porque o tema do trabalho de crianças e adolescentes suscita maior interesse do que jovens sem acesso a serviços básicos, não apenas entre os gestores públicos, mas no conjunto da sociedade. É como se a quase que

---

<sup>47</sup> Vales-foto permitem a confecção de fotografias para documentos e os vales-transporte, o uso do transporte coletivo.

<sup>48</sup> Setor responsável pelas ações desenvolvidas, regionalmente, e cujo público apresenta grau de vulnerabilidade social menos acentuados do que aquele atendido pela rede especializada (abrigos, albergues e serviços para a população que permanece nas ruas).

<sup>49</sup> O gerente é o responsável pelo equipamento onde acontece o atendimento aos usuários.

indiferença geral ante o desprovimento dos adultos absorvesse também o segmento juvenil.

Entretanto, a relutância inicial acaba sendo superada quando, em 2001, o Agente Jovem é impulsionado, sendo que se, inicialmente, as metas foram 50, em duas regiões do Orçamento Participativo, ao encerrar-se a gestão da Frente Popular na prefeitura, as metas eram em número de 375, abrangendo as dezesseis regiões do Orçamento Participativo.

No município, depois da ampliação do programa, a partir de 2001, com sua respectiva consolidação, também passa a haver preocupação com a geração de renda.

Em termos avaliativos, o caráter de novidade de que se revestia o Agente Jovem, é percebido como bastante positivo, para além da transferência de renda, cuja :

“O grande mérito é trabalhar a juventude a partir de um foco de protagonismo, de atuação na comunidade. É muito positivo neste sentido. Tínhamos o trabalho educativo, na rede própria e, especialmente, na conveniada. trabalhávamos o protagonismo, mas voltado às questões do trabalho - profissionalização, projetos de vida na área do trabalho, da profissionalização mesmo dos jovens, com módulos de cidadania, de gestão, de alternativas de geração de renda. Mas o Agente Jovem se voltou mais para o protagonismo mesmo, pensar ações de atuação na comunidade. É um diferencial importante que o programa trouxe, que deve ser uma alternativa de trabalho” (Entrevista nº2)

#### ***4.6 A incorporação: um fato***

Passados hoje, cerca de seis anos do estabelecimento do PETI e do Agente Jovem na cidade de Porto Alegre, pode-se afirmar que ambos foram incorporados à Assistência Social do município. Ou seja, estas duas ações federais de transferência de renda passaram a fazer parte do conjunto das ações assistenciais desenvolvidas pelo município, assumindo características específicas, nos moldes das ações já praticadas. Assim, tem-se a: equiparação das bolsas destinadas às famílias do PETI àquelas das famílias atendidas pelo NASF, bem como acompanhamento técnico às famílias usuárias e o recebimento de benefícios, vales - transporte e vales - foto pelas mesmas. Quanto

ao Agente Jovem, além da bolsa-auxílio, são percebidos vales - transporte e vales - foto. De outra parte, ambos os programas passam a ocupar um espaço próprio e destacado.

O Agente Jovem teve uma primeira fase tímida, não alcançando, na fase inicial, a mesma abrangência do PETI mas, a partir do que se pode considerar sua fase de expansão, tornou-se também expressivo, considerando-se o volume de usuários, sua distribuição por todas as regiões do Orçamento Participativo e o montante de recursos envolvidos, sejam federais, sejam do próprio município.

Desta forma, os dois programas são adequados ao formato das ações similares no âmbito municipal e vão se constituindo em elementos relevantes na Assistência Social da cidade de Porto Alegre, tanto por traços que são de sua definição na proposta federal, em especial, a especificidade de público e a transferência de renda, como pelo envolvimento do município que fornece, afinal, sua estrutura física e técnica para a concretização do atendimento aos usuários.

Quanto ao público ao qual se destinam os dois programas, tem-se que a existência do PETI estabeleceu uma prioridade no atendimento às famílias: o combate ao trabalho infantil; assim como chamou a atenção, de forma privilegiada, para esta problemática. O estabelecimento do Agente Jovem estabelece o trabalho com jovens, de forma mais sistemática e orientada do que anteriormente e funda um lugar na política de Assistência Social do município para o segmento juvenil que pode-se dizer que começa com o Agente Jovem. Isto pela timidez e parcialidade - foco na iniciação ao trabalho - da iniciativa antes existente, as oficinas de trabalho educativo,...

No caso da PETI, a vinculação das famílias por até quatro anos - diferentemente dos dezoito meses do NASF - é uma dimensão importante na perspectiva de continuidade no recebimento do benefício, de modo a que as famílias envolvidas

tenham um maior tempo para obter melhor posição na pirâmide de ganhos, ainda que se trate, conforme se viu,. apenas, de uma possibilidade.

Os dois programas, por mais discutível que possa ser sua eficácia com relação à proposição inicial, devido à ampla gama de fatores intervenientes, são um esforço de inclusão que foi incorporado à Assistência Social do município, operando na rotina de atendimento dos Centros e Módulos, como parte perfeitamente integrada, e parte importante, de modo a que, praticamente, não se aluda a sua origem federal, a não ser, evidentemente, quando se trata da transferência de recursos financeiros.

Quando se diz que os dois programas assumiram uma posição relevante na política de Assistência Social do município, está se fazendo referência à mobilização que o estabelecimento dos dois programas em foco promove na estrutura de atendimento, com designação de técnicos, seleção de beneficiários e destinação de recursos. Especialmente no que se refere ao PETI, que, além de estabelecido na rede própria, o foi em parceria com organizações não governamentais, há o aspecto das subvenções, recursos destinados a que a entidade conveniada pague o salário do técnico que acompanhará as famílias e as despesas com material de expediente e vales-transporte para as famílias beneficiadas. Além do que, para as famílias atendidas na rede própria e na conveniada, há complementação da bolsa-auxílio, pelo poder público municipal, de modo que as famílias atendidas pela Assistência Social do município percebam todas, um mesmo valor.

Um outro aspecto a considerar é a sobra de bolsas, que se verifica nos dois programas por questões como períodos nos quais a documentação dos beneficiários está sendo providenciada, o término do período contratual ou a evasão, esta última principalmente no Agente Jovem. Com os recursos das sobras de bolsas, no caso do Agente Jovem, acabam por ser criadas novas vagas, expandindo o atendimento. No que

se refere ao PETI, a expansão tem enfrentado uma dificuldade que, afinal, é a mesma desde a implantação: situações de trabalho infantil que habilitem famílias a serem cadastradas no PETI.

Observou-se uma forte disparidade entre o número de metas PETI para as quais são repassados recursos federais e a execução, ou seja, o dispêndio de tais recursos com a população a qual se destinam, até praticamente o final do ano de 2006. Chegou-se até o momento referido, com um volume importante de recursos não utilizados que foram se acumulando ao longo dos anos e que resultaram, afinal, numa expansão do PETI que o levou a sobrepujar o NASF, em número de metas. Sem tal expansão, teriam de ser devolvidos recursos à União.

Se estes dois programas federais, o PETI e o Agente Jovem, assumem, um lugar destacado numa cidade em que a área da Assistência Social estava já institucionalmente estabelecida, com diversas modalidades de programas e serviços, pode-se cogitar que, em outros municípios, nos quais as ações assistenciais ainda não tenham se constituído numa área específica, ou mesmo, em que a importância dos programas e serviços assistenciais ainda não esteja caracterizada, a adoção dos dois programas possa ter um significado ainda mais expressivo, mobilizando a sociedade para as questões da criança e do adolescente em situação de trabalho infantil e para os jovens socialmente vulneráveis.

## **Algumas Conclusões Sobre a Implementação do Peti e do Agente Jovem em Porto Alegre**

As ações de transferência de renda que foram objeto desta dissertação, tanto em sua proposição original, como nas versões adaptadas à política de Assistência Social desenvolvida no município, abrem, em nosso entendimento, a possibilidade de que se tornem cidadãs, pessoas com dificuldades graves de sobrevivência, isto é, sem acesso a um patamar aceitável de bem estar.

A conclusão maior a que se pode chegar, a partir das entrevistas realizadas e dos documentos consultados, é de que os programas federais de transferência de renda Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI e Agente Jovem assumem um lugar importante na Assistência Social da cidade de Porto Alegre. Tal importância parece-nos caracterizada pelo grau de envolvimento do município, tanto em sua implantação como em sua ampliação paulatina. Há todo um esforço dos quadros diretivos e técnicos para fazer com que os dois novos programas se concretizem e cumpram, nos moldes das ações já existentes. O que significa que os beneficiários sejam acompanhados por técnicos sociais, recebam vales-transporte e vales-foto e, no caso do PETI, tenham, ainda, a bolsa-auxílio percebida da União, complementada. A partir da implantação, vai havendo expansão gradativa das metas, isto é, das vagas, com o conseqüente aumento dos gastos municipais e as necessárias adaptações da estrutura de atendimento.

Julgamos que a importância dos dois programas fica igualmente sinalizada por sua manutenção até a presente data, não obstante a alteração do conjunto de forças políticas, à frente tanto do município quanto da União. Quando da implantação dos programas em Porto Alegre, se está no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso e no terceiro mandato da coligação liderada pelo Partido dos Trabalhadores.

Atualmente, transcorre o primeiro<sup>50</sup> governo municipal não liderado por este partido, depois de quatro mandatos sucessivos naquela condição e o Presidente da República, pertencente ao Partido dos Trabalhadores acaba de ser reeleito.

Note-se, aliás, que o antagonismo político-partidário dos governos municipal e federal, no momento da implantação de ambos os programas, não se constituiu em maior impedimento para a adoção da proposta federal pelo município. Afinal, tratava-se da vinda de recursos e de ampliação do atendimento.

Um elemento a ser levado em conta é a relevância dos recursos federais para estados e municípios. Conforme entrevista com representante da Assistência Social do Estado, no máximo quatro estados destinam recursos ao Fundo Estadual de Assistência Social - FEAS. A maior parte dos municípios, por sua vez, possui Fundo Municipal de Assistência Social, mas os únicos recursos nele alocados são provenientes da União. Mesmo para Porto Alegre, que é capital, os recursos provenientes do governo federal são importantes. O que não significa que a contrapartida dos municípios não seja também significativa, ainda mais que os recursos humanos, a infra-estrutura e demais necessidades, para além do valor das bolsas, da jornada ampliada e de recursos para geração de renda, são de responsabilidade municipal.

Como vimos, a associação do Agente Jovem com o Plano Nacional de Segurança Pública, contrariamente ao PETI e a sua vinculação a uma preocupação internacional, faz dele um “programa do Governo Fernando Henrique Cardoso”. Ou seja, percebido, pela quase que totalidade dos gestores e por parte considerável dos técnicos, como conservador e voltado a interesses restritos, de modo oposto a uma suposta ênfase social existente nos governos da Frente Popular, no município. Portanto, no caso do Agente Jovem, a demarcação de campos político-ideológicos distintos é

---

<sup>50</sup> Na eleição municipal de 2004, foi eleito como prefeito José Fogaça, do PPS, numa coligação deste partido com o Partido Trabalhista Brasileiro - PTB

mais nítida do que no PETI. Ou seja, há certa restrição quanto às intenções do programa, tido como de cunho conservador por associar o atendimento à juventude à prevenção da violência e não concebê-lo como direito a acessar serviços. Não obstante, o programa é implantado.

Supõe-se que esta aceitação, apesar da restrição mencionada, se explica, de um lado, pela razão óbvia do aporte de recursos e, de outro, pelo foco do programa, a questão dos jovens socialmente vulneráveis. Parece-nos que, também no caso do PETI, uma dimensão relevante na adoção e incorporação do programa federal à rotina da política de Assistência Social do município é o seu objeto: as situações de trabalho enfrentadas por crianças e adolescentes. Essas, embora se inscrevessem entre os critérios de inserção no NASF, programa de transferência de renda a famílias já existente, não eram priorizadas, antes da adesão ao PETI.

Observou-se também que, ao mesmo tempo em que a vinda de recursos federais é percebida favoravelmente, tem de haver toda uma adequação do atendimento em Assistência Social no município, seja quanto aos recursos humanos envolvidos, de responsabilidade do mesmo, seja pelos recursos financeiros complementares, seja pela própria forma de organização dos programas e serviços já existentes. A necessidade de adaptação dos quadros municipais é especialmente perceptível, no caso do Agente Jovem, porque não havia ações com o recorte do público adolescente singularmente considerado, a não ser em termos de iniciação ao trabalho; ou seja, com conteúdo bastante restrito.

Paralelamente, outras áreas das políticas públicas do município são integradas aos dois programas. É o caso da Educação, responsável pela emissão das relações de crianças e adolescentes freqüentes à escola, da Saúde, ao incorporar jovens a campanhas

de vacinação ou ceder profissionais para esclarecimentos dos mesmos acerca, por exemplo, de Doenças Sexualmente Transmissíveis - DSTs e HIV.

A ação conjunta de diferentes áreas, entretanto, como referido em entrevista, não avança tanto quanto seria desejável. O público da Assistência Social que, em geral, consegue acesso a outras políticas públicas a partir da primeira, encontra, por vezes, maiores restrições do que outros setores da população. Além da especificidade do público: pobres mas, mais do que isso, pobres com problemas conexos: drogadição, alcoolismo, violência doméstica, desestruturação familiar, problemas emocionais, etc., a divisão de tarefas entre as secretarias e órgãos acaba por criar nichos operativos com inter-relações muitas vezes conflitivas e com resultados parciais. Conforme entrevistas, a retaguarda das ações assistenciais tende a ser rarefeita e episódica.

De outra parte, o fato dos programas em foco serem modalidades de transferência de renda é apontado pelos técnicos municipais entrevistados como o elemento fundamental no interesse dos usuários pelos dois programas. Em entrevista, técnica destaca que, especialmente no caso do PETI, tendo garantida a subsistência imediata, “o rancho do mês”, com a transferência de renda, os usuários podem aumentar e, mesmo, de alguma maneira, qualificar suas possibilidades de consumo, através de tarefas que cumprem, no mercado informal. Como, em geral, não subsistem apenas com a bolsa mas adicionam a esta, outros pequenos ganhos, é possível avançar o padrão de consumo: comprar aparelhos domésticos na própria periferia, adquirir peças de roupa, calçados, construir mais uma peça na moradia. Ou seja, os usuários passam a ter acesso a bens e serviços até então indisponíveis para sua renda.

Entrementes, a positividade da transferência de renda tem se mostrado restrita ao período de recebimento da bolsa-auxílio. Isto é, transcorrido o período do contrato, e isto principalmente quanto ao PETI, que envolve famílias, mas também quanto ao

Agente Jovem, os usuários não conseguem manter o padrão de bem-estar alcançado com os programas. A passagem da promoção temporária a uma situação mais duradoura em termos de justiça social, acaba por não se concretizar. O recebimento da Bolsa-Auxílio incide sobre os pobres enquanto dura o contrato mas, findo este, o mundo das necessidades mais cotidianas volta a segregar os beneficiários, impedindo seu pertencimento a um núcleo comum que não seja o dos desafortunados.

Diversas são as razões desta situação. Para começar, praticamente não existe, a não ser em casos isolados, a possibilidade de inserção dos usuários dos programas de transferência de renda no mercado de trabalho. Isto devido ao encolhimento dos postos de trabalho em virtude dos avanços tecnológicos, condicionante fundamental, ao qual se agregam diversos outros fatores impeditivos de equidade na competição por um posto de trabalho: baixa escolaridade, drogadição, problemas emocionais não tratados, etc., além da falta de co-atuação das diferentes políticas sociais, inclusive das promotoras de geração de renda que permitiriam, afinal, a referida inserção, desde que a conjuntura econômica macro fosse favorável, isto é, que apresentasse um grau importante de aquecimento.

Há que se considerar, aqui, um aspecto fundamental na compreensão da necessidade de programas de transferência de renda e de sua dispensabilidade para os usuários ou de sua permanência: aquilo que se passa na economia do país. Com as atividades econômicas em expansão, cresce a possibilidade de que os usuários, cessado o recebimento do benefício monetário e, em se supondo que tenham havido ganhos em escolarização e preparo profissional, possam manter-se por conta própria. Também reduz-se a necessidade de que os programas de transferência de renda sejam massivos quando parte da população pobre pode conseguir ocupação no mercado de trabalho;

logicamente, aquela porção mais habilitada, seja em escolaridade, saúde ou outros aspectos, como experiência prévia, por exemplo..

Se tratamos das condicionalidades próprias aos programas, tem-se que a permanência de crianças e adolescentes na escola, fundamental para uma justiça social futura, a qual interromperia, em tese, o ciclo de pobreza, não tem se cumprido nas ações concretas, nos termos propostos. De um lado porque, cessado o benefício, a seqüência da trajetória escolar deixa de ser monitorada e pode ser interrompida. De outro, porque há certa tolerância das equipes técnicas quanto à não freqüência à escola devido à complexidade de elementos que compõem o dia a dia dos usuários, os quais, conforme já citado, além de lidarem com a pobreza, enfrentam uma conjunção de elementos agravantes daquela condição, pela ineficiência das outras áreas além da assistencial, como acima referido. É o caso, por exemplo, de jovens que têm que mudar-se e abandonar a escola por estarem sendo ameaçados de morte, situação que a política de segurança não consegue contornar.

No entanto, parece haver a aquisição de um capital informativo, construtor, por seu turno, de cidadania.. Os programas não apenas beneficiam as famílias com situações de trabalho infantil e os jovens, de forma imediata, ainda que transitória, com a transferência de renda, mas também a dimensão de ganho de informações é percebida como de extrema relevância, nas entrevistas. Isto é, a partir da inserção nos programas, os usuários vão conhecendo os serviços disponíveis em outras áreas sociais: educação, saúde, habitação e as formas de buscá-los, o que, evidentemente, não significa satisfação da maioria de suas necessidades mas que os introduz, de forma mais bem informada, no atendimento público do município em geral e, também, no atendimento por parte de entidades não governamentais.

Este ganho perdura quando cessa a transferência de renda, assim como também perduram os laços estabelecidos com os técnicos das equipes; sendo possível contatá-los quando houver necessidade de orientação através do Serviço de Atendimento à Comunidade, porta de entrada para as demais ações assistenciais, existente nos Centros Regionais e Módulos de Assistência Social da FASC.

As crianças e adolescentes do PETI, ao participar da Jornada Ampliada, têm, igualmente, a possibilidade de ampliar seu universo de informações para além da escola e, no Agente Jovem, há toda uma ênfase em informar acerca de direitos e temas diversos, até mesmo com intenção multiplicadora. Como vimos, a Jornada Ampliada do PETI e o Agente Jovem têm como eixos de sua concepção, pelo governo federal, o acesso a informações diversas.

Cabe acentuar, ainda, que a Jornada Ampliada do PETI mobiliza a instituição para propiciar, em rede própria ou conveniada, o acesso de crianças e adolescentes a acompanhamento, em tese, multidisciplinar, no período inverso ao da escola. No NASF, os laços entre o atendimento à família e a manutenção dos filhos no Serviço de Apoio Socioeducativo eram mais frouxos e circunstanciais.

Assim como limitações de recursos incidem na conformação dos programas pela União, caso do PETI, pleiteado pelo estado, logo que teve início a gestão de Olívio Dutra como governador (2000), mas só possível quando os recursos federais foram ampliados(2001), o município também enfrentou obstáculos financeiros. Desta forma, a adequação da estrutura de atendimento municipal para a concretização tanto do PETI como do Agente Jovem se deu no sentido de utilizar o mesmo corpo técnico, recorrendo ao conveniamento de organizações não governamentais para preencher as lacunas mais evidentes. Há um hiato entre a expansão das ações e aquela dos recursos financeiros, ainda que o orçamento da Assistência Social tenha crescido ao longo dos mandatos da

Frente Popular, processo que cessa por volta de 2003, quando é adotada a prática de, por dificuldades de arrecadação, contingenciar recursos. O resultado é uma relativa precarização do atendimento.

O acompanhamento de um maior número de usuários pelas equipes técnicas, por exemplo, tende a se tornar cada vez mais rarefeito, implicando numa efetividade cada vez mais discutível de programas que pretendem, além de transferir renda, acompanhar os usuários para a redefinição de trajetórias. A escassez de recursos se reflete, também, nas estruturas físicas disponíveis, as quais são, muitas vezes inadequadas.

O esforço de reconstrução do estabelecimento de ações públicas, como de resto, de quaisquer outros processos que envolvam atores diferenciados, significa reunir as versões individuais, até montar um conjunto de posições razoavelmente próximas; no entanto, chamam a atenção, no caso desta pesquisa, as diferenças de percepção entre pessoas que ocuparam, na época, cargos de confiança e que fazem uma leitura mais ideologizada dos eventos que não implique em ressalvas das decisões então tomadas e técnicos de carreira, que tendem a apontar as dificuldades encontradas, com maior facilidade.

A geração de renda, por exemplo, afinal, o passaporte para a sobrevivência, em melhores condições, depois de cessada a transferência de renda, isto é, para a passagem de ação emergencial para transformadora, promotora de equidade e de justiça, é relatada, por técnica, em entrevista, como um insucesso, não obstante o suposto cuidado em seu planejamento. Insucesso em razão, como já abordado, da falta de suporte da ação do poder público como um todo e, de outro, por dificuldades próprias ao público em questão como relacionamento entre marido e mulher, a própria percepção do papel da mulher na família e correlatos. Ou seja, há o reconhecimento de certa ineficácia nas

políticas públicas que deveriam concorrer para a efetividade da geração de transferência de renda.

O reconhecimento de deficiências, entretanto, não aparece quando trata-se de um entrevistado que detinha poder decisório na implementação dos programas. Outro traço quanto a esses quadros é atribuir um menor impacto às ações federais (“já havia esta modalidade de atendimento...”) e de destacar as adaptações feitas localmente, ainda que eles também reconheçam a importância dos dois programas federais analisados, na política de Assistência Social do município.. Já os técnicos permanentes tendem a valorizar mais as duas propostas da União, apontando o Agente Jovem como ação inovadora e o PETI como gerador de uma ótica de preocupação com o trabalho infantil mobilizadora de esforços públicos, que até então, ocupava uma posição marginal no trabalho com famílias.

No que se refere ao caráter descentralizado dos dois programas, os entrevistados igualmente divergem conforme seu grau de envolvimento com a coligação que sustentava a Frente Popular,. Assim, há a opinião de que critérios fechados, em termos federais, desconsideram as singularidades de cada estado ou município. Para a gestora da Assistência Social na cidade, a União deveria destinar os recursos e o tipo de questão a ser enfrentada, sendo a forma de utilização dos mesmos, proposta pelo município. Também a representante da gestão estadual, do Governo Olívio, mesmo partido que comanda a Frente Popular, compreende que havia pontos que deveriam ter sido mais abertos ou flexibilizados.

Foram levantadas outras posições mais nuançadas. Conforme técnica entrevistada, havia uma normatividade geral, mas que permitia adequações no momento de operacionalização em cada município, tanto que em Porto Alegre elas foram feitas, principalmente no caso do PETI mas também no Agente Jovem. Tome-se o prazo de

vinculação de um ano, o qual passou, quando da ampliação em 2001, para dois, porque se percebera que jovens em grave situação de vulnerabilidade social como os usuários do programa não podiam ser capacitados em seis meses para atuar junto às comunidades nos outros seis, como fora proposto pela União.

Entrementes, o pertencimento dos dois programas em questão à esfera federal tem implicações consideráveis. O controle dos mesmos difere, de forma acentuada, daquele das ações exclusivamente municipais. Há desligamento de usuários quando atingida a idade limite, sem ingerência do município, o que faz com que casos em que a equipe técnica julgue necessária uma permanência por maior período, tenham de ser reencaminhados para a rede de atendimento, sendo incorporados a outras ações. Também há todo um controle, por parte da União, do desenvolvimento das ações através de relatórios sistemáticos. Exigência que não evita a denominada sobra de metas. Isto é, torna-se possível certo malabarismo, de modo que seja informada, ao governo federal, a realização plena das metas conveniadas, o que não costuma ocorrer e os recursos que, de outra forma, teriam de ser devolvidos à União, permanecem no município, como reserva ou mesmo ampliação do atendimento na própria ação.

Foi desta forma que o Agente Jovem alcançou, no final da gestão da Frente Popular, 527/metas<sup>51</sup> mês, sendo formadas turmas sem garantia de continuidade, para emprego da verba federal já repassada. Os recursos repassados através do PETI, por sua vez, são mais significativos do que os do Agente Jovem e formam uma reserva importante, mesmo depois da mudança do governo municipal, via eleições de 2004. As metas não utilizadas têm relação com o tempo de tramitação da documentação, ou seja, quando houve desligamento de usuários e ainda não ingressaram outros, as bolsas não são repassadas. Também há casos de suspensões e, quanto ao Agente Jovem, verifica-se

---

<sup>51</sup> As metas são o número de vagas existentes em cada programa.

uma evasão elevada de jovens cujas causas ainda têm de ser apuradas mas que se relacionam às características desta população: drogadição, tráfico, situação de rua.

Em suma, pode-se dizer que os usuários destes dois programas, como é de rotina quanto ao público das ações assistenciais, apresentam um volume importante de dificuldades. Assim, a transferência de renda se torna uma política emergencial, para a promoção de um bem estar básico imediato, sem conseguir projetar maior efetividade num período posterior ao do recebimento do benefício, em que os usuários pudessem obter, de per si, ganhos suficientes para a sobrevivência em condições dignamente aceitáveis. A promoção social parece verificar-se, apenas, de forma pontual e em número reduzido de casos.

A percepção das equipes de atendimento de que o bem estar obtido a partir da transferência de renda não se projeta para além do tempo de recebimento do benefício leva a se cogitar da transferência contínua como solução permanente para parte das situações, assim como da necessidade de que o conjunto das políticas se oriente para o público das ações de transferência de renda, buscando maior impacto das mesmas. Evidentemente, tanto a perspectiva de repasse permanente para determinada parcela dos beneficiários como de co-atuação das diferentes áreas no que concerne a fornecer suporte às ações de transferência de renda, requerem muito maior disponibilidade de recursos para as políticas sociais em geral. O que passa pela reorientação de prioridades das diferentes esferas de governo, com as políticas sociais e, em especial, as ações de geração de renda, tomadas como parte da política econômica e não como residual e ancilar.

Tal estado de coisas não significa que os dois programas tenham se revelado supérfluos. Os programas não apenas beneficiam as famílias com situações de trabalho infantil e os jovens, de forma imediata, ainda que transitória, com a transferência de

renda. mas alteram, em razoável medida, concepções e práticas da própria sociedade. Com o PETI, o trabalho infantil ganha uma visibilidade mais forte que antes e sincroniza diferentes instâncias com o objetivo de sua redução. É sabido que a colocação, no mercado de trabalho, dos responsáveis pelas crianças e adolescentes em situação de trabalho é a única solução duradoura existente. Entretanto, a reflexão sobre o tema de parte da sociedade em geral e com envolvimento dos pais favorece um recuo nos casos, apontado pela representante do Departamento de Assistência Social do estado como resultado da implementação do PETI no Rio Grande do Sul. Da mesma forma, o Agente Jovem chama a atenção de diferentes setores, na sociedade e na gestão pública, para a vulnerabilidade dos jovens.

Como o PETI e o Agente Jovem são programas federais de transferência de renda, é maior a possibilidade de que gerem impacto, na medida em que cobrem diversas cidades de diferentes estados. Estes dois programas são implantados em Porto Alegre, num momento no qual a política de Assistência Social, depois de uma série de hesitações iniciais, desde o momento em que a Frente Popular assume, achava-se consolidada, com órgão e quadros específicos. Se o PETI e o Agente Jovem tornam-se elementos importantes a partir de uma situação de razoável diversidade de ações e volume de usuários, pode-se cogitar que em municípios com menor institucionalização e experiência, os ganhos tenham sido ainda mais acentuados.

No ano de 2004, encerra-se o último mandato sucessivo da Frente Popular, na cidade de Porto Alegre. Naquele ano, o PETI atendeu, mensalmente, cerca de 664 famílias: 476 na rede própria e 188, na rede conveniada. O NASF, no mesmo ano, atendeu uma média mensal de 1.480 famílias: 800 em equipamentos próprios e 680 através de convênio com organizações não governamentais. Ou seja, quase que metade do atendimento a famílias, naquele ano, ocorreu através do PETI. Quanto ao Agente

Jovem, foram atendidos 527 jovens/mês, exclusivamente na rede própria. Os números mencionados caracterizam, em nosso entendimento, a relevância quantitativa dos dois programas federais considerados. Em 2006, devido ao aproveitamento de metas não executadas anteriormente, o PETI alcançou o número de 1.785 famílias/mês, sendo que o NASF atendeu 909 famílias/mês. Ou seja, atualmente, o PETI responde por cerca de 50% do atendimento a famílias com transferência de renda. O Agente Jovem atendeu, em 2006, uma média mensal de 600 jovens. O investimento municipal no último programa alcançou, nesse ano, o montante de R\$ 135.464,00, sendo o repasse federal da ordem de R\$ 600.000,00. A permanência e ampliação, do atendimento indicam que esses dois programas de transferência de renda consolidaram-se no município, não correndo o risco de solução de continuidade. Para tanto, concorrem, de um lado, a decisão federal de manter os programas e, de outro, o interesse do município no prosseguimento dos mesmos (considere-se, aqui, o fato de que, tanto no município como no governo federal, tem-se, hoje, forças políticas distintas daquelas que procedem à implantação dos programas). Parece-nos, assim, haver convicção, em ambas as esferas, acerca da importância do PETI e do Agente Jovem. Importância que se justifica, segundo nossa percepção, pelo conteúdo mesmo de ambos .

Os dois programas de transferência de renda cuja implantação foi examinada concorrem para a promoção de cidadania e instauração da justiça social, ainda que por período limitado, adstrito ao do recebimento do benefício e sem conseguir fazer das duas dimensões algo de duradouro. O lugar ocupado pelas políticas sociais, por assim dizer, e no caso em questão, por programas assistenciais, é que tem de ser revisto para que as mesmas não estejam operando, constantemente, com resíduos orçamentários, sempre condicionados a outra ordem de despesas. A submissão das políticas sociais em

geral a contingências financeiras mostra uma filiação tímida de governos, de todas as esferas, à promoção da cidadania e da justiça na vida de convivência

## BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, Sérgio. **“Política social e combate à pobreza: a teoria da prática”**. In: Política Social e Combate à Pobreza. Rio de Janeiro: Zahar, 1994..

AZAR, Guy. **Trabalhar menos para trabalharem todos**. São Paulo, Scritta, 1995.

PAES de BARROS, Ricardo, HENRIQUES, Ricardo e MENDONÇA, ROSANE. **“Brasil: compatibilidade entre a estabilização e o resgate da dívida social”**. In: Cadernos Adenauer. Pobreza e política social. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 2000.

BEHRING, Elaine. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos** São Paulo, Cortez, 2003.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **“A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle”**. In: Revista Lua Nova,. n. 45, 1998.

CAMARGO, José Márcio. **“Pobreza e garantia de renda mínima”**. Entrevista ao Jornal Folha de São Paulo. São Paulo, 26/12/1991.

-----**“Os Miseráveis”**. Entrevista ao Jornal Folha de São Paulo. São Paulo, 03/03/1993.

-----**“Os Miseráveis 2”**. Entrevista ao Jornal Folha de São Paulo. São Paulo, 18/05/1995.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 5ª ed..Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

COIMBRA, Marcos. **“Política social e combate à pobreza”**. Rio de Janeiro: Zahar 1994.

COHN, Amélia. **“Políticas sociais e pobreza no Brasil”**. In: Revista Planejamento e Políticas Públicas, n.13 - jun-dez. 1995.

\_\_\_\_\_. **“As políticas sociais no governo FHC”** In: Tempo Social, Revista de Sociologia da USP, Volume 11 - n. 2, outubro, 1999.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis, Vozes, 1998.

GIDDENS, Anthony. **A terceira via**. São Paulo, Record, 1999.

DAGNINO, Evelina (org.). **Anos 90 - política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense. 1994.

DRAIBE, Sônia. **“O welfare state no Brasil, características e perspectivas”**. In: Revista da ANPOCS, n. 10, 1988

\_\_\_\_\_. **“A política social do governo FHC e o sistema de proteção social”** In: Tempo Social, Revista de Sociologia da USP, v.15 - n. 2, novembro, 2003. Dossiê Fernando Henrique Cardoso. .

- DINIZ, Eli. **Crise, Reforma do Estado e Governabilidade: Brasil, 1985-1995**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- DWORKIN, Ronald “**What is equality? Part II. Equality of resources**”. In *Philosophy and Public Affairs*, n 10, p. 283-345. (1981)
- ESPING-ANDERSEN, G. **As três economias do welfare state**. In: *Revista Lua Nova*, n. 24. São Paulo, CEDEC, 1991.
- FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do estado capitalista**. São Paulo, Cortez, 1995.
- FARIA, Vilmar. “**Uma estratégia de desenvolvimento social**” Brasília, Coleção “Documentos da Presidência da República,” 1995.
- \_\_\_\_\_. “**Compatibilidade entre a estabilização e o resgate da dívida social**” In: *Cadernos Adenauer. Pobreza e política social*. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 2000.
- FONSECA, Ana Maria Medeiros da. **Família e política de renda mínima**. São Paulo: Cortez, 2001.
- Fiori, Jose Luis. **Existe um estado pos-fordista? : reforma e funcoes do Estado brasileiro no novo paradigma**. Ensaio FEE. Porto Alegre.
- FIORI, José Luis **Os moedeiros falsos**. Petrópolis, Vozes, 1997.
- José Luis. **60 lições dos 90: uma década de neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- GORZ, A. “**Saindo da sociedade do trabalho assalariado**”. In *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, Fundação Seade, v.9, n. 3, jul/set. 1995.
- GORZ, **A metamorfosis del trabajo. Busqueda del sentido. Crítica de la razón econômica**. Madrid, Editorial Sistema, 1995.
- GOUJON, Daniel. **Le revenu minimum em Europe. Quelles perspectives pour um projet communautaire de lutte contre l'exclusion?** In: *Revue Française des Affaires Sociales*, Prís, n.2, p.89-109, avr/juin 1994.
- “**Interview with Vilmar Faria**”.. Center for Latin American Studies. Berkley, University of Califórnia. Department of Sociology. 2001.
- KING, Desmond S. “**O Estado e as estruturas sociais de bem-estar em democracias industriais avançadas**”. In: *Novos Estudos*, n. 22, out. 1988.
- KLIKSBERG, Bernardo. **A desigualdade na América Latina - o debate adiado**. São Paulo: Cortez, Brasília: UNESCO, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Falácias e mitos do desenvolvimento social**. São Paulo, 2000.
- LAVINAS, Lena “**Combinando compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil**”. Texto para Discussão n. 748 Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 2000
- LAVINAS, .L., VARSANO, R. “**Renda mínima: integrar e universalizar**”. In : *Novos Estudos Cebrap*, n. 49 - Nov. 1997
- LIPIETZ, Al. **Towards a new economic order: postfordism, ecology and democracy**. Nova York: Oxford University Press, 1992.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status.** São Paulo, Zahar, 1967

OFFE, Claus., LENHARDT, Gero. **Social policy and the theory of the state.** In: Offe, C., Keane, J. (eds.). *Contradictions of the welfare state*, 4 ed. Cambridge, Mass.: MIT PRESS, 1990.

-----Claus. **“A non-productivist design for social policies”.** In: Van Parijs, Philippe *Arguing for basic income.* London, Verso, 1992.

OFFREDI, Claudine. **“La précarité dès années quatre-vingt ou um phénomène social en gestion dans la société,”** In: *Revue International d’Action Communautaire*, Paris, n. 19/59, p. 21-31, s.d.

PIORE, M.J., SABEL, C.F. **The second industrial divide: possibilities for prosperity.** New York: Basic Books, 1984.

PRZERWORSKY, A., WALLERSTEIN, M. **“O capitalismo democrático na encruzilhada.”** In: *Novos Estudos*, n. 22, out 1988.

ROCHA, Sônia. **“Pobreza e desigualdade no Brasil: o esgotamento dos efeitos distributivos do Plano Real”** IPEA, texto para discussão n. 721, Rio de Janeiro, abril de 2000.

ROSANVALLON, Pierre. **La nouvelle question social: repenser l’État-providence.** Paris, Seuil, 1995.

RUESCHENMEYER, D., Evans, P. **“The state and economic transformation: toward an analysis of the conditions underlying effective intervention”.** In: EVANS, P., RUESCHENMEYER, Dietrich. SKOCPOŁ, T. *Bringing the state back* Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SALLUM JR, Brasília. **O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo.** In *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP.* Volume 11. Número 2. São Paulo: FFLCH, USP. 2000.

SANTOS, Wanderley. Guilherme dos. **Cidadania e Justiça. A política social na ordem brasileira.** Rio de Janeiro, Campus, 1979.

\_\_\_\_\_. **A trágica condição da política social.** In *Política social e combate à pobreza.* Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

SCHWARTZMAN, Simon. **As causas da pobreza.** Rio de Janeiro, Editora FGV, 2004.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (org.). **Renda mínima e reestruturação produtiva.** São Paulo, Cortez Editora, 1997.

SILVEIRA, Antonio Maria da. **“Redistribuição de renda”** In: *Revista Brasileira de Economia.* Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, abr/jun. 1975.

SOUZA, Marcelo Medeiros Coelho de. **“A transposição de teorias sobre a institucionalização do “Welfare System” para o caso dos países subdesenvolvidos.”** Rio de Janeiro: IPEA, 1999.

VACCA, Giuseppe. **“Estado e mercado, público e privado”.** In: *Lua Nova*, São Paulo, n.24, set. 1991.

VAN PARIJS, Philippe. **“Capitalismo e renda básica.”** In: *Lua Nova*, São Paulo, CEDEC, n. 24, 1994.

----- **Qu'est-ce qu' une société juste?** Paris: Editions du Seuil, 1991.

-----.” **Más allá de la solidaridad. Los fundamentos éticos del Estado de Bienestar y de su superación.**” In: LO VUOLO, Rubén. (comp) **Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano.** Buenos Aires: Miño y Dávila editores, Ciepp. , 1996.

WAISELFIELD, J. Jacobo e MACIEL, Maria. **“Revertendo violências, semeando futuros: avaliação de impacto do programa Abrindo Espaço no Rio de Janeiro e em Pernambuco.”**. Brasília: UNESCO, 2003.

WEIR, M., SKOCPOL, T. **State structures and the possibilities for “Keynesian” responses to the great depression in Sweden, Britain and the United States.** In: EVANS, P., RUESCHENMEYER, D., SKOCPOL, T. **Bringing the state back.** Cambridge:Cambridge University Press, 1985.

WERTHEIN, Jorge e NOLETO, Marlova Jovchelovitch. **Pobreza e Desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social.** Brasília: UNESCO, 2004.

## **ANEXOS**

**ROTEIRO PARA ENTREVISTA - Pesquisa sobre o PETI e o AGENTE JOVEM no Município de Porto Alegre ( de sua implantação ao final dos governos Fernando Henrique Cardoso)**

- 1) Como se deu, em grandes linhas, a implantação do PETI e do AGENTE JOVEM no município de Porto Alegre?
- 2) Havia, na cidade, programas, serviços ou ações dirigidos ao público que veio a ser atendido pelo PETI e pelo AGENTE JOVEM?
- 3) Quais os agentes sociais envolvidos na implantação e como se deu a participação de cada um?
- 4) Poderias indicar nomes de envolvidos no processo para serem igualmente entrevistados?
- 5) Qual a influência que os diferentes agentes tiveram na implantação?
- 6) Que agentes , grupos tiveram maior incidência sobre o processo de implantação dos dois programas?
- 7) Esta influência se manteve ao longo do período, incluindo o presente?
- 8) Qual o seu papel (do entrevistado) no processo?
- 9) Em que medida a implantação dos dois programas em exame seria vista como uma concretização, ainda que em termos, dos ideais de descentralização da Constituição de 1998 e da Lei Orgânica da Assistência Social?
- 10) Entende que os dois programas adquiriram, em Porto Alegre uma feição própria, destacável do que foi projetado pela União?
- 11) Como foram solucionadas, se identificadas, diferenças de concepção União/Município?
- 12) Houve treinamento de parte da União? Para quem/
- 13) E quanto à documentação, quais as exigências e os obstáculos, caso existentes, para seu cumprimento? Quais as soluções alternativas encontradas?
- 14) As informações relativas à implantação dos programasQuais as exigências
- 15) Do seu ponto de vista, houve problemas a destacar na implantação? Falhas?
- 16) E em termos da continuidade dos dois programas, o que acha que não tem funcionado?
- 17) Qual o volume de usuários abrangido na implantação? E no final dos governos Fernando Henrique? E hoje? (Pergunta destinada, exclusivamente, a servidores da FASC envolvidos no controle de metas)
- 18) Qual a lógica de funcionamento dos dois programas, em Porto Alegre - a que outras ações se conectam, quais suas características fundamentais – na implantação e até hoje?
- 19) Entende que estes dois programas foram e são relevantes ou não, na Assistência Social do município de Porto Alegre? Por que?
- 20) Caso os programas PETI e AGENTE JOVEM deixassem de existir, quais as implicações para a Assistência Social do município, no seu entender?
- 21) Qual lhe parece ser a opinião dos usuários sobre o PETI e o AGENTE JOVEM?
- 22) Terias como avaliar os efeitos destes dois programas sobre os respectivos usuários?

## TRANSCRIÇÃO DAS ENTREVISTAS

### Entrevista com a presidente da FASC, quando da adoção dos programas PETI e Agente Jovem pela cidade de Porto Alegre

Nos dois casos, o governo federal apresentou os programas quando implantou, ainda no Governo Fernando Henrique. Existiam linhas gerais para todo o país. Foi apresentado um número de metas inicial para Porto Alegre e nós aqui, tivemos que fazer uma leitura dos projetos, de acordo com a nossa realidade. Sempre fizemos assim. Foi discutida a problemática apresentada, para a qual os projetos iriam responder. No caso, por exemplo, a situação do trabalho infantil, foi discutido o tema na cidade e internamente na FASC, com os Conselhos, com as instituições que trabalham na área e tal. Uma discussão da cidade, vamos dizer. No Agente Jovem, da mesma forma, a problemática da juventude em geral. Foi pensado que os projetos tinham que ter uma certa adaptação a nossa realidade. No caso do PETI, tínhamos, na época, os programas de apoio à família, com bolsa de R\$ 150,00 e com uma sistemática de acompanhamento das famílias. Viu-se que não resolvia. Já se tinha esta experiência de como estava funcionando esse acompanhamento familiar. Uma das situações de vulnerabilidade que faziam com que as crianças estivessem como público-alvo dos nossos programas era exatamente o trabalho infantil. Já se tinha uma experiência de como funcionava essa questão da bolsa e do acompanhamento familiar. Não era possível trabalhar com uma expectativa de resposta das famílias na nossa realidade, de cidade de Porto Alegre, a partir de uma bolsa individual, sem pensar no contexto da família como um todo. Uma bolsa por criança. Esse conceito sempre se questionou, a criança tem que estar na escola e o valor dela estar na escola é a bolsa que a família recebe, mas pela criança. Era possível montar uma configuração de bolsa por número de filhos que aquela família tinha e um valor complementar que somasse R\$150,00 por família. Esse foi o primeiro diferencial. Não tenho conhecimento de outro PETI no país com esta configuração. Já se falava, naquele momento, em núcleo familiar de recebimento de bolsa, numa bolsa num valor maior que R\$ 45 por criança que é o PETI nacional. Propor para uma família que vive, que explora a renda do trabalho infantil, uma bolsa tão baixa de valor não resulta num compromisso dessa família de mudança da situação. Pensou-se em estruturar o acompanhamento do PETI e do repasse da bolsa-auxílio semelhante ao dos NASF - também passou a integrar os programas família em geral da FASC, com a mesma estrutura, com acompanhamento sistemático que também não é da mesma forma que no resto do país, em grupos de famílias, com visitas domiciliares, com intervenção em cada núcleo familiar e no grupo todo de famílias. Passou a integrar, com acompanhamento sistemático. Também não é da mesma forma que acontece no país. A diferença dele para os outros programas que atendem as famílias é o tempo de duração e a questão do trabalho infantil especificamente tratada.

O Agente Jovem tem configuração um pouco diferente, mais do ponto de vista metodológico. A proposta inicial era um módulo de capacitação de seis meses e outro de atuação com os jovens, como dois momentos separados. Os profissionais também trabalhavam em separado, distintamente, num grupo e no outro. O público-alvo que se tentou montar: jovens em situação de bastante risco social, jovens egressos dos abrigos, que eram também do PEMSE - Programa de Execução de

Medidas Socioeducativas, em situação de rua. Não tinha como trabalhar com estes jovens em seis meses de capacitação e, depois, mais seis de atuação na comunidade, como se fosse uma coisa mágica. Se pensou, desde o início, em montar a formação desse grupo com instrutores, o fortalecimento do grupo de jovens, trabalhar alguns conhecimentos gerais sobre cidadania, conhecimento desse jovem no seu mundo, na sua comunidade, de si mesmo, de seu grupo, de jovens ali juntos. E logo já ir trabalhando a atuação na comunidade. A diferença é metodológica, ao mesmo tempo em que se capacita em habilidades gerais e específicas, de cidadania, de direitos humanos, de preocupações com problemas da comunidade, esse jovem já está atuando ali nos movimentos e necessidades sociais daquela comunidade, como campanhas de vacinação, gravidez na adolescência, DSTS - doenças sexualmente transmissíveis e outras coisas que eles foram fazendo, sempre vinculadas ao processo do grupo de jovens : formação e atuação e não de uma forma estanque.

Os agentes sociais na implantação dos programas foram, especialmente, nosso quadro técnico, os conselhos, lê-se aí as comunidades pois o CMAS - Conselho Municipal da Assistência Social, tem as CRAS - Comissões Regionais de Assistência Social envolvidas. Pelas Comissões, esse assunto, com certeza, passou como ainda passa sempre pelas CRAS, pelos Conselhos, pode-se dizer pelo Judiciário, pelo Ministério Público que trata situações familiares, de jovens, de trabalho infantil,. pelo Conselho Tutelar.

Nos dois casos, o mais relevante foi uma avaliação técnica dos programas feita aqui dentro da FASC e uma proposição pelos conselhos O debate ocorreu em torno destes dois espaços. Nos dois casos, houve uma avaliação técnica bastante aprofundada que dava conta de avaliar que estes dois programas, na forma como estavam previstos pelo governo federal, não se encaixariam na nossa realidade

Houve envolvimento dos próprios jovens em alguma medida. Tinha dois Centros de Juventude, no momento do Agente Jovem, da Cruzeiro, Glória e Cristal e da Restinga, que tinham grupos de jovens em torno dos centros Cada um já mobilizado, atuando. O Agente Jovem veio se encaixar primeiro nestes espaços. De fato participaram, sugerindo, pensando a forma do programa. Isto com data de 1999, 2000.

Meu papel sempre foi o mesmo que eu tenho, de coordenação geral da Fundação, que acaba respondendo, para fora, a negociação com o governo federal sobre modalidades dos programas. Lembro de ter tratado sobre metas, sobre a liberdade que os municípios em geral deviam ter, para ter a possibilidade de mudar sua realidade aqui. Sempre fui, tive de ser muito atuante, para afirmar para fora de Porto Alegre, questões importantes para nós aqui. No caso do PETI, lembro da necessidade de negociação interna ao governo municipal, em relação à possibilidade de recursos para complementação das bolsas. Como iríamos estar ampliando o número de famílias atendidas, nossa idéia era ampliar com a possibilidade de complementação de bolsas e, também, com a possibilidade de ter técnicos para acompanhar de forma qualificada, o programa. Precisei estar atuando para viabilizar recursos.

O modelo que se espera da LOAS - Lei Orgânica da Constituição, se está discutindo inclusive, hoje, em relação ao SUAS - Sistema Único de Assistência Social, é que não existam programas federais definidos como caixinhas fechadas que vêm lá do governo federal pra cá, definindo um modelo. Muito menos se não fosse possível, ainda, a gente fazer essa mudança e adaptação na realidade. Sempre fomos muito contrários a essa política de Assistência Social assim, neste formato. A idéia é que existisse repasse de recursos Fundo a Fundo, com proporções de recursos por cidade, a partir do número de habitantes, de indicadores sociais que o município tivesse, não de metas carimbadas, de recursos a partir de programas. No meu entendimento e do que se está construindo no governo federal. O papel dos programas federais deve ser de diretriz técnica. Isso se está construindo no governo federal. O sistema de financiamento deve ser aberto, de acordo com a realidade local. Na medida em que os programas vêm prontos, uma coisa é fazer uma limonada como a gente fez, trabalhar o controle social e, acima de tudo, trabalhar a juventude. Não quer dizer que os programas não sejam bons, que não tenham um papel a desempenhar. O combate ao trabalho infantil é muito importante, a questão da juventude é muito importante. Os conceitos da LOAS e da Constituição de 88, de descentralização, dão conta de outras coisas: da democracia participativa, da construção de programas de acordo com a realidade local, de definição de prioridades no nível local, avaliar a realidade social e poder definir que prioridades de programas tu vai estar investindo no nível local. Não isto vir definido, as metas, tudo, do nível federal. Acho que estamos ainda caminhando para ser de acordo com o SUAS. Estes programas não servem de modelo.

Sempre houve diferença entre a proposta federal e a que implantamos, tanto é que adaptamos para outra realidade. Sempre nos posicionamos contrários a bolsas com valores baixos como essas. Não fazem frente a uma mudança de renda na família que possibilite uma negociação efetiva com a família sobre a questão do trabalho infantil. No Agente Jovem, também, o valor da bolsa é baixo. Embora com a juventude, nossa opinião técnica sempre foi de que também não é possível ter um valor de bolsa muito alto, tendo em vista o contexto em que o jovem está inserido e o que significa, de uma hora para outra, ter uma renda maior. A bolsa tem um valor baixo mesmo assim.

Nossa realidade dizia de uma outra necessidade, outra realidade, embora tenha aspectos positivos nos programas: mais valor de bolsa, mais autonomia na gestão dos programas do município

No caso do PETI, sim, tínhamos o programa de apoio à família com várias famílias, como temos até hoje, são o mesmo público do PETI O diferencial é de tempo; no PETI, maior, quatro anos e no NASF, dezoito meses, Se a gente configurar o trabalho infantil e, especialmente em Porto Alegre, também como situação de rua - crianças que pedem em sinaleiras, que vendem objetos na rua. Vendem flor, água, vendem pano de prato. Isto tudo é o PETI de Porto Alegre assim caracterizado. O mesmo público que se trabalha nos programas de Apoio à Família. O Agente Jovem não. O grande mérito é trabalhar a juventude a partir de um foco de protagonismo, de atuação na comunidade. É muito positivo, neste sentido. Tínhamos o trabalho educativo, na rede própria e, especialmente, na conveniada. Trabalhávamos o protagonismo, mas voltado às questões do trabalho - profissionalização, projetos de vida na área do trabalho, da profissionalização

mesmo dos jovens com módulos de cidadania, de gestão, de alternativas de geração de renda. Mas o Agente Jovem se voltou mais para o protagonismo mesmo, pensar ações de atuação na comunidade. É um diferencial importante que o programa trouxe, que deve ser uma alternativa de trabalho

Quanto à capacitação, não lembro exatamente. Certamente teve encontros para isso. Os programas criados no Governo Fernando Henrique começavam sempre assim, com tratativas nacionais que envolviam gestores. Eu era vice-presidente no Conselho Nacional de Gestores de Assistência Social, então me envolvia na fase inicial de apresentação dos programas. Depois, tínhamos que encaminhar algum técnico para fazer alguma capacitação.

Nos problemas, tem a parte dos dados sobre trabalho infantil. O que eu acho é que tem um dado da OIT- Organização Internacional do Trabalho ou do IBGE que aponta uma quantidade de trabalho infantil em POA que não condiz com nossas pesquisas. Acho que é um problema do programa. Debilidades que tem o Censo no sentido de ver problemas sociais tão específicos. Temos pesquisa sobre situação de rua que dão conta de um quarto, um décimo, um oitavo do número de metas que apontam como necessárias. Acho que é um problema nacional, a base de dados com a qual o programa trabalha não condiz com a realidade, o que a gente vê. De repente é porque trabalha com outras modalidades de trabalho infantil como o trabalho doméstico. Quem mediu, como mediu, com que instrumental, para dizer que tem quatro mil crianças, em trabalho infantil, em POA?. Não se viu a pesquisa ser feita. Pesquisas mais complexas sobre a realidade são feitas como a nossa última sobre a situação de rua e não chegam a estes números. Como o Censo chegou lá em 2000? Foi uma projeção? Se remete para que no município se resolva, mas o município não tem dados concretos, donde saiu a situação de trabalho infantil da criança.

São programas importantes, são recursos federais significativos do ponto de vista da participação de outras esferas de governo. Basicamente, a rede de Assistência Social do município é gerida pelos recursos municipais, tem poucos recursos federais; estaduais, praticamente nenhum. Então, a existência destes recursos é importante para a rede municipal. Há a importância do que se propõe. São dois temas importantes de serem trabalhados. Se os recursos viessem para o município decidir, a modalidade seria um pouco diferente. Trabalhamos com a família como um todo, família em situação de vulnerabilidade, de pobreza, com diferenciais que não são tão assim, essa família A tem trabalho infantil; essa tem exploração sexual; esta, situação de rua. Os problemas se misturam. O PETI está misturado com a rua, está misturado com a violência, misturado com a questão da desnutrição infantil. Trabalharíamos numa ideia, eu acredito, mais global do problema social daquela família, não com tanta especificidade. Da mesma forma, se o Agente Jovem tivesse vindo numa forma que pudesse estar integrada à rede municipal, provavelmente, estaria muito próximo do Trabalho Educativo. Trabalharia a profissionalização, o protagonismo e a bolsa. Se juntaria um pouco. Uma das coisas que aparece na avaliação do Agente Jovem, das entidades que trabalham, é a necessidade de alguma atividade profissionalizante para este jovem, para além da atuação protagonista na comunidade. Se esse tivesse um outro modelo, mais de definir as coisas de acordo com a realidade social, talvez fossem um pouquinho diferente ainda.

Na opinião dos usuários, o PETI, penso que tem uma avaliação das famílias, de importância do programa, na modalidade que tem aqui; hoje, renda de R\$ 200,00. Na renda anterior, de R\$ 45,00, por criança, acho que não teria tanta relevância. Na modalidade que tem, é muito importante para o funcionamento da família. Há famílias que cronificaram os problemas sociais. Pelos dados da Equipe de Apoio à Família, há famílias, em número não tão grande, que estão vivendo muito em torno deste programa; em que as crianças voltam à rua, vem e voltam do programa, famílias que constituíram uma dependência em relação ao programa. Mesmo nos outros casos, é importantíssima a renda para esta família. Acho que mexe com uma questão cultural também importante. É a primeira vez que se diz a essa família que não pode ter um filho numa condição de trabalho infantil Existem visões, especialmente aqui na nossa cidade. Que é melhor estar na carroça, com o pai ou a mãe, do que estar em casa. Ou estar vendendo, melhor do que estar roubando Estar trabalhando de alguma forma que não estar trabalhando Como se o contraponto do trabalho infantil fosse o ócio. Que se esta criança não estivesse trabalhando, estaria sem fazer nada. Esta criança tem de estar numa condição de escolarização para não se reproduzir tanto a realidade social. Isso apareceu na vida das famílias como uma regra, isso faz pensar. Às vezes, elas não gostam muito disso, com o tempo isso vai evoluindo e as pessoas vão pensando, e a renda é importante.

Acho que os jovens adoram o programa Agente Jovem. Tem a questão da bolsa. Não têm noção se é pouco ou muito. Gostam do valor que é. Passam a atuar na comunidade São muito criativos e protagonistas mesmo. Tivemos vários exemplos de jovens que reclamaram quando faltou o dinheiro da bolsa, se a bolsa atrasou. Pediram mais turmas. Tive de visitar uma comunidade em que estavam indignados, entregaram uma carta pedindo a continuidade do programa, a ampliação de turmas. Eles se envolvem mesmo no programa. Isso só é possível, infelizmente, porque existe a bolsa. É uma forma de contratar com o jovem, a sua frequência no curso. Mas o grande benefício, para o jovem, talvez não seja nem o que ele diga que gosta ou não gosta, mas seja a atuação coletiva, comunitária, de valores menos individualistas, num momento da vida dele muito de definir valores, que é a adolescência. Poderem se ver, pensando numa alternativa coletiva para sua comunidade e grupo e não numa alternativa individual. Cada um vai buscar somente a sobrevivência Dá uma tranquilidade no sentido de que tem uma renda. Coisa que ele não tem se ele tiver noutro contexto, por exemplo, de ter que buscar a sobrevivência diariamente São programas que do ponto de vista das pessoas atendidas, seriam avaliados muito positivamente, embora a gente tenha toda esta alegação da realidade, lendo ela com outros aspectos, técnicos.

O Presidente do Conselho da Criança e do Adolescente era o Frei Luciano ou a Neca, a Neli. Acho que era presidente do Conselho de Assistência Social, a Luciane, da USBEE (ONG), era a representante da sociedade civil.

## **2. Entrevista com Assistente Social - Coordenadora da Rede Básica quando da expansão do Agente Jovem**

Inicias no momento em que o Agente Jovem estava com problemas, tinha saído a Andréia e aí o grupo de vocês assume e expande?

Era em 2001. Naquele período, a gente tinha a experiência de dois Agente Jovem, um na Glória, Cruzeiro, Cristal e um grupo na Restinga. Tinha a possibilidade de ampliar os grupos porque a experiência destes dois centros tinha sido positiva e porque estavam chegando mais recursos do governo federal. Esses dois grupos tinham feito trabalhos interessantes, um era na área da saúde. O outro agora já não me lembro.

Tinham acompanhado mais o pessoal ligado às unidades de saúde, tinham feito visitas. Cada um tava fazendo um projeto da saúde, mas relacionado à juventude mesmo. Nesta época, o programa não tava priorizando tanto o adolescente que já tinha alguma relação com o sistema de justiça e segurança, que era o objetivo do programa a nível federal, ele estava vinculado ao Ministério da Justiça. Ele tinha mais um caráter preventivo, então, os adolescentes que ficavam nos centros tinham poucas alternativas. Na época, a gente tinha assim mais cursos de trabalho educativo que eram cursos por períodos curtos, assim, de quatro meses. A idéia era ter mais alternativa pra adolescência, com atividades diferenciadas pra essa idade. E tinha um outro diferencial que era poder receber um recurso no final do mês. O que nos deu certo receio no início: como é que eles iam administrar, mas ao mesmo tempo era a oportunidade que eles tavam tendo de administrar um dinheiro. Um processo diferente e importante também pra eles. Havia recurso para aumentar em dois outros espaços, não dava para aumentar nos oito centros regionais. Então, fizemos uma pesquisa com os gerentes dos outros centros e vimos que havia mais interesse e um número maior de adolescentes e espaço para trabalhar e equipe que quisesse trabalhar, no Cecove - Centro de Comunidade, depois Centro Regional de Assistência Social, na Região Norte e no Cemapá - centro de comunidade. Eram dois grupos no Cegeb - Centro de Comunidade, depois Centro, Regional de Assistência Social, acho. Então foram o quarto e o quinto grupo.

Como vocês lidaram com a saída da Andréia?

A Andréia estava na Restinga e no Cegeb. Na administração desse projeto, ela meio que assumiu e, talvez, um pouco solitária. Entre 99 e 2000 teve uma mudança na coordenação do projeto e essa mudança, ela pegou. Mudou a Sofia mas a Andréia continuou. Ela estava bem a par. Tinha sido feito um convênio com a ACO (ONG) para estar assumindo este projeto. A saída foi porque ela tinha outro serviço e também porque mudou o caráter do programa. Não me lembro bem como foi. A gente fez várias entrevistas com psicólogas possíveis para assumir e assumiu uma psicóloga no Cegeb. Teve algumas dificuldades, era um projeto novo. Ela era vinculada a uma ONG, fez um outro convênio.

Como se dá o crescimento para os outros centros?

A partir destes dois, teve todo aquele tempo que vem não vem recurso mais. Os outros centros começaram a apresentar demanda, tinha adolescentes interessados, só que tinha o problema de como seria trabalhado nos centros porque não tinha equipe. Ao mesmo tempo que o Agente Jovem traz uma bolsa prum orientador e uma bolsa prum referência, o referência fica um tempo curto, ele trabalhou os conteúdos, depois fica com o estagiário. Consequentemente, a equipe do centro tem que assumir. Teve uma certa resistência dos centros, era mais uma atividade pra fazer e teve um impasse aí. Mas, depois o pessoal foi assimilando, foi trabalhando, diminuiu um pouco o número de dias que era para ser cinco dias na semana, reduziram pra menos um dia, viram atividades esportivas, viram o pessoal que já trabalhava com cursos de trabalho educativo que também já está entrando

mais neste projeto que é uma área bem afim, com adolescente, área de formação. Aí foi ampliando o projeto. Aí se fez toda uma seleção, nesse convênio com a Cooperativa de Assistentes Sociais e uma outra ONG que não lembro mais. Aí, se fez toda uma seleção de orientadores e de estagiários. O Rui e a Silvana tavam coordenando todo esse processo. Fizeram toda uma capacitação, uma semana pra começar, pro pessoal se conhecer, ver qual o objetivo do trabalho, capacitação orientada pelo Rui e pela Silvana. Não chegou a vir pessoal do governo federal para trabalhar junto. Eles mais telefonavam, nos cobravam relatórios. Acho que alguém fez alguma visita, o Rui e a Silvana podem ter mais detalhes. Era para ter acontecido.

Eu enquanto Coordenadora, eu interagia direto com o Rui e a Silvana: a gente discutia como trabalhar, quais as dificuldades, o plano de ampliação do trabalho, na implantação do aumento. Ao mesmo tempo, tinha relação com os setores da FASC responsáveis em estar recebendo recursos. O projeto pedagógico era como o Rui e a Silvana e a parte mais financeira e de relação com o governo federal, a gente fazia com o setor financeiro da FASC.

No CMAS, se apresentou o projeto. Até era uma condição para a aprovação, pra se receber o recurso que se tivesse o aval, tinha que se ter a ata da assembléia da reunião do Conselho Municipal que aprovasse o projeto e isso foi feito, tanto no CMDCA como no CMAS. Os projetos da FASC passam pelos dois Conselhos Teve três presidentes no CMAS nessa época em que eu tive. Foi a Luciane, depois um que não me lembro, que trabalha com Casa-Lar, depois a Beatriz. Não teve interferência dos Conselhos, o que tinha mais era assim: que fosse melhor trabalhada a divulgação para que o ingresso dos jovens nessa formação não fosse só dos jovens que chegassem aos Centros Regionais, que as ONGS também pudessem solicitar vaga. Acho que sim, que isto aconteceu. Não apareceu nenhuma objeção. Ou se teria tido informações, não apareceu. Alguns locais funcionavam mais com questões de saúde, outros, do idoso, outros mais ligados ao SASE mesmo.

Depois que saí da coordenação, o pessoal começou a priorizar mais a juventude que já tinha alguma relação com a questão da segurança, da prevenção. Acho que isso foi interessante. Inicialmente, talvez pela nossa pouca experiência, ficamos com receio de estar fazendo isso. A principal preocupação de alguns espaços que trabalhavam com adolescentes, principalmente abrigos, que tinham adolescentes em situação de maior risco e dificuldades nos vínculos familiares, situação de maior risco era com o uso da droga. Como é que a gente vai permitir que o adolescente receba um recurso no final do mês e talvez incentivando o uso da droga. No fim dos dois anos, acompanhando o projeto, isso já tava, começou a ficar mais tranquilo. Se começou a priorizar no Agente Jovem, a situação da rua. Os adolescentes em situação de rua começaram a participar de mais atividades A inserção deles na rede estava contribuindo para uma melhor organização, o fluxo vem nesta mesma direção. O uso do dinheiro, geralmente, era para comprar o tênis, a blusa de marca, não necessariamente a droga. A droga, quando eles queriam, eles conseguiam até de outras formas. Este preconceito, a gente aprendeu a lidar com ele, eu acho. Foi um processo Em Porto Alegre tem algumas diferenças. Já vinha fazendo alguns trabalhos, já vinha apontando a necessidade de trabalho com adolescentes entre 15 e 17, o desligamento dos adolescentes próximos dos 18 anos sem que a gente tivesse preparado, dado um mínimo de condições..

Tem que tomar um cuidado. Tem uma tendência de haver uma preocupação com a juventude, mas com uma concepção de prevenção e de relação direta com segurança. Não se pode fazer uma relação direta entre adolescência e violência. Isso acaba fazendo com que a gente caia num preconceito quando se trata de adolescente. Tem que ter política pública para a juventude, mas ela não é diretamente relacionada à violência e à segurança. Nossa política não é diretamente vinculada. O Agente Jovem começou um pouco com este caráter. Porque o primeiro programa para a juventude que aparece com uma bolsa e que está relacionado à Secretaria, ao Ministério da Justiça. Tem que se repensar isso O que seria uma política para a juventude? Só com bolsa? Não. Atividades esportivas, sim, uma nova forma de encarar a escola, como espaço também cultural, onde a juventude tenha mais participação, mais poder de decisão, possa ser mais agente. O Agente Jovem é interessante porque é uma possibilidade de o jovem ser mais agente, decidir sobre, só que ele é mais focado na questão da segurança, como foi criado.

Na época, um grupo funcionava no estado, lá no Centro Vida. O Governo federal mandava o recurso diretamente para eles e nós, praticamente, não tínhamos muita relação, a gente até tentou uma aproximação; era um pessoal que tinha um trabalho bem bom. Em 2002, o governo federal estava avaliando a continuidade do projeto com o estado e passaria a se relacionar direto com os municípios; administrariamos com o Centro-Vida, Governo federal e município direto, isso em 2002.

Acho que sim. Acho que vinha fazendo um repasse de recursos para o município. É um entendimento de que descentralizar a administração é aproximar mais da população e ter a possibilidade de ver qual é a necessidade da população e da população controlar mais também. É favorável à descentralização mas também é um projeto que veio um tanto quanto fechado. O governo federal poderia definir: estamos encaminhando um recurso para vocês trabalharem na política pública para juventude e vocês nos mandem um projeto para ver como vocês pretendem gastar. O projeto já veio com o formato de orientador, de referência, poderia, tinha algumas coisas muito difíceis de lidar e contra a lei. A LOAS diz que o município tem que ter autonomia na decisão do recurso e o governo federal estava determinando como o município ia usar. É claro que municípios pequenos que não têm tanta facilidade de estar elaborando, fazendo projeto, não têm equipe mas POA já tinha história. Para nós, em algumas questões, dificultou. Não podemos estar ampliando o quadro de funcionários, a gente tem que respeitar a folha de pagamento, o percentual do gasto com o funcionário público e, ao mesmo tempo, como conveniar com as ONGs. A gente poderia ter um prejuízo na qualidade. Essas eram as dificuldades. É difícil achar quem - ONG - pudesse assumir o projeto junto conosco. A gente não pode contratar funcionários, uma ONG contrataria. Uma ONG concretizaria o projeto, levaria adiante o projeto. Não seria um serviço próprio, seria um serviço com a intermediação de uma outra instituição.

(falhas, problemas maiores)

De um modo geral, é mais um trabalho como o adolescentes sobre a formação. O pessoal gosta, os adolescentes se vinculam mas mais os adolescentes que têm um mínimo de organização. Os adolescentes que têm mais dificuldade não conseguem

ficar, mas a maioria fica e gosta porque é. um espaço de respeito, de troca com o outro jovem. Se precisa de mais espaço para a juventude.

A bolsa é bem importante. Talvez não dê pra fazer uma relação tão direta, determinista e exclusiva da vulnerabilidade e a pobreza, mas é uma das interferências nas dificuldades, na vulnerabilidade do adolescente. É a falta de recurso financeiro da família Vem contribuir. Não dá para dizer que não. O adolescente está num período em que ele tem que começar a aprender a lidar com isso. Se não tem nada, quando tiver talvez lide de uma forma - nunca recebi dinheiro, vou gastar tudo - É como uma mesada de um filho de classe média, a família vai trabalhando para o adolescente ir aprendendo a gastar. **Uns gastam em uso próprio, outros para ajudar a família.** É pouca grana, mas acho que ajuda. Acho que prepondera o uso próprio, mas nunca fiz este levantamento.

Em 2002, a gente já estava em todas as regiões. Acho que foi em 2002, a ampliação geral. Na primeira vez, o recurso custou a chegar. Os jovens fizeram uma manifestação. A primeira bolsa que era para receber, não receberam. Foram lá para a sede, queriam falar com a direção. Em 2001, foi o primeiro grupo da ampliação e em 2002 se fez a ampliação para todos os centros.

### **Entrevista com psicóloga, que participou da adoção dos programas PETI e Agente Jovem pela cidade de Porto Alegre**

Quando a Prefeitura acordou em realizar o PETI, foi decidido que seria nos mesmos moldes do Programa Família, do NASF. Nos outros municípios, é uma bolsa com jornada ampliada, focada na criança, com repasse de bolsa para a família. No começo, não foi indicada reunião com a família. Numa outra versão, apontaram que era importante reuniões mensais com os familiares das crianças que estavam em jornada ampliada.

Em Porto Alegre, a Sílvia Ramirez coordenava a CRB, ela entendeu que seria um programa nos mesmos moldes do NASF, focado na família e as crianças. participariam do SASE. No NASF, não é obrigatória esta participação. No PETI seria condicionante: para participar do PETI, tem que participar do SASE. Como foi um programa focado na família, teve que ter um acerto com a sociedade civil. Numa reunião que aconteceu na DRT, a Prefeitura chamou as outras secretarias, chamou os Conselhos de Direitos, Tutelar e onde anunciou que este projeto existia, que a Prefeitura tava estudando uma forma de fazê-lo e da concordância dos demais setores porque acarretaria assim que, na época, se executava 40 metas NASF. Para constituir o PETI nos mesmos moldes do NASF, teria que se aumentar as metas de famílias atendidas de 40 pra 50. Pra não sobrecarregar os técnicos porque existia todo um entendimento que os técnicos, com a carga horária que tinham, só deveriam executar 40 metas em cada núcleo, pra não sobrecarregar os técnicos, 10 metas NASF se converteriam em metas PETI, ficaria com 30 metas NASF e 20 metas PETI. Este foi o acerto feito na sociedade civil; algumas regiões tiveram mais resistência, achavam que isto fazia perder metas de NASF, o PETI tem período mais longo de duração, então, a longo prazo, atenderiam menos famílias. Outras regiões aceitaram melhor. Os técnicos não tinham muito como se opor e também tinha demanda. Acabou se aceitando.

Também se propunha constituir uma Comissão de Erradicação do Trabalho Infantil Ia se associar a uma comissão que já existia, que era dirigida pelo gabinete de Helena Bonumá, que ia absorver essa comissão, que tinha a tarefa de propor ações voltadas para a erradicação do trabalho infantil, inclusive os cadastros das famílias eram assinados também por esta comissão - a identificação das famílias, as fichas do PETI.

Acordado isso, as unidades tinham que avaliar 20 famílias para ingressar no PETI, considerando as piores formas de trabalho infantil e considerando também famílias com trabalho infantil, no perfil 7 a 14, que já se atendia no NASF, que se poderia transferir para o PETI..

Quando entrei na CRB, acho que em agosto de 2000, estava iniciando o processo de seleção das famílias.

A Comissão tinha um caráter mais de respaldar, quem fazia a identificação - seleção é complicado - das situações eram os Assistentes Sociais nas unidades, através do Atendimento à Comunidade ou os técnicos sociais e psicólogos que faziam o atendimento no programa Família, situações de NASF com situação de trabalho

Tinha um prazo para acertar isso. Todo um processo de identificação. Os cadastros vinham pra CRB e a gente levava pra essa comissão, composta por representantes das secretarias e da sociedade civil. Quem coordenava, quem sediava as reuniões, era o Gabinete da Helena Bonumá porque já tinha uma história com relação a ações voltadas para a erradicação do trabalho infantil. O governo municipal acordou com o governo federal. Foram 1.296 metas-criança, dava quinhentas e poucas famílias.

Depois, teve de se fazer uma adequação com o governo federal. Embora a média de filhos das famílias seja alta, a média de filhos identificada - em situação de trabalho infantil - era pequena: 1,8; 2,4. Tinha que adequar pra conveniar 1.100 metas. Na época, os outros municípios conveniaram, não sei dizer. Acho que Pelotas, 300 metas identificadas.

Às vezes, a família tinha quatro, seis filhos. Para considerar a criança PETI era, é, de 7 a 14 e 11 meses. Às vezes, tinha crianças menores, não contam como meta PETI ou era a questão do gênero. Meninos saíam pra catar, meninas não. Conversando com a família, a gente via que não eram todos os filhos na faixa etária que estavam em situação de trabalho, ia um, ia o mais velho, ou só o menino, a menina trabalhava em casa. Seria o caso de trabalho doméstico. Trabalho doméstico, se incluía ou não; pelo governo federal, não era considerado como piores formas de trabalho. Teve um projeto do PETI que foi enviado em que a gente ressaltou a situação de mendicância que não estava prevista nas piores formas de trabalho infantil.

O projeto de POA tinha três diferenciais: - era focado na família - reuniões individuais com a família, com o grupo de famílias, ainda que a criança estivesse em jornada ampliada. A complementação da bolsa; como era um programa voltado à família teria que se ter o mesmo repasse para o NASF Era complicado lidar com valores de bolsa diferentes. Então, se complementava. E o outro diferencial era que além dessa comissão municipal de erradicação do trabalho infantil, se tinha no projeto a idéia de fazer uma comissão intersecretarias que chegou a funcionar por um período, mas não conseguiu desenvolver ações mais concretas; ficou muito naquela do levantamento da demanda para atendimento das secretarias, Banco de dados das famílias atendidas, qual a demanda de reforço escolar, qual a demanda da

saúde. Qual a atividade ocupacional dessas pessoas, o que tinham como perspectiva de geração de renda. Com as direções das escolas, que foram parceiras, para ver uma forma de agilizar a questão do acompanhamento escolar; a escola tem que saber que aquela criança necessita de acompanhamento.; a escola tem que ter atenta, tem que haver um fluxo de informações intersecretarias. É meio complicado porque se trata de um volume muito grande de crianças, ficou difícil de operacionalizar.

A complementação de verba, acho que só Caxias também tem. Os outros municípios trabalhavam só com o repasse do governo federal. A gente foi ingressando as famílias em bloco, com muito receio de que o repasse não viesse ou viesse com atraso. Ingressamos um grupo pequeno em outubro, um grande em janeiro, um grande em fevereiro e um pequeno em março. O primeiro grupo grande envolvia várias unidades e mais ou menos 60 famílias.

Tinha uma lógica que depois se foi trabalhando com a direção da FASC, de esperar o repasse, se esperou ter caixa para iniciar a implantação. Como havia caixa para três meses, se ingressou o grupo menor. A gente viu que não poderia ser assim. Porto Alegre teria que sustentar o programa, para poder conveniar. Claro que o repasse do governo federal era fundamental, mas não poderia era ficar na dependência do repasse que não vinha ou vinha de seis em seis meses ou com um intervalo menor. Os outros municípios pagavam conforme o repasse. Em POA foi uma briga. Se reordenou para fazer diferente, nós vamos pagar as famílias, depois com o repasse do governo federal, se repõe.

O que acontece e que era muito engraçado. A gente conveniou, as unidades fizeram a identificação da demanda, avaliaram, a demanda estava constituída, definido o formato do atendimento. Tava tudo pronto para iniciar mas tinha muitas dificuldades em termos administrativos de, como vou dizer, desconheciam. Lá no COFIN – Coordenação Financeira, toda a vez, tinha que se explicar que era um programa novo, que o repasse era tal e tal valor, que a Prefeitura complementava em tal e em tal valor. O setor administrativo, os outros setores também, a rede conveniada que tinha de tratar do ingresso das crianças no SASE – Serviço de Apoio Socioeducativo. Foi conveniado pela FASC, respaldado pela sociedade civil, mas na cultura institucional não existia. Era preciso ficar o tempo todo voltando nos setores, insistindo, porque era importante. Vamos fazer o acompanhamento da frequência das crianças no SASE. A CRB tinha que ficar demandando para os outros setores até que se automatizou. Foi um ano para a instituição assimilar a execução do projeto. A gente tinha que ficar monitorando o COFIN, o SECONV – Setor de Convênios, a FASC para fazer o acompanhamento do ingresso das crianças na conveniada e os repasses para a conveniada, também da jornada ampliada para a conveniada, os R\$ 10,00 reais por criança. Era como se institucionalmente não se estava executando o projeto, que era só da CRB – Coordenação da Rede Básica, que tinha o conhecimento do projeto, os outros setores não. Teve de se fazer todo um movimento para a ASSEPLA- Assessoria de Planejamento fazer uma projeção orçamentária porque ia havendo desligamentos aos 15 anos, a Prefeitura ia ter que complementar mais. Iria haver um progressivo aumento no repasse do município. Se fez todo um balanço orçamentário considerando as datas de nascimento das crianças. No NASF as coisas eram dadas, cada setor sabia como funcionava, o PETI não.

A outra dificuldade que se tinha é que as orientações do Governo Federal não eram muito claras; o repasse não era mensal, era trimestral ou levava mais tempo. As

orientações, os planos de trabalho tinham de ser assinados, não se sabia se quanto às metas executadas ou contratadas, em implantação gradativa.

O projeto era de quatro anos, dois anos, podendo ser por mais dois. A família saindo com dois anos, outra entraria e poderia ficar também quatro anos. Se tinha uma idéia inicial de que o programa poderia existir em POA por seis anos, deveria permanecer. Depois, acho que em 2002, foi constituído como ação continuada e ele também é um compromisso que o Brasil assume com a Organização Internacional do Trabalho - OIT com a erradicação do trabalho infantil, logo, o programa devia permanecer e continuar. O tempo de seis anos cai por terra. No entendimento do governo federal, erradicar o trabalho infantil numa cidade é algo complicado, vem vindo outras crianças mas tinha também o entendimento de que poderia ficar mais de quatro anos desde que a pessoa ingressasse num programa de geração de renda. Era pelo estado, implementado pelo estado, eram outras atividades de geração de renda, como trabalhar com isto. Teve verba mas não dava conta de todas as famílias atendidas. Como iria se trabalhar esta questão também, não estava muito claro. Se eram ações autônomas da família.

Quanto à sociedade civil, tinha o aspecto de consulta, de apoio. Para o SASE, se dependia muito da rede conveniada, eram quase 1.300 crianças, a rede própria não tinha condições de absorver. O NASF foi construído com a sociedade civil, com o Conselho, havia toda uma demanda do Conselho Tutelar. Tinha uma alteração de metas proposta, se reduzia o NASF. A sociedade civil participou da construção do NASF, tinha deliberado sobre o NASF, sobre as quarenta metas por núcleo. Também tinha o fato de estar focado na família. Não tinha como o município assumir sem a sociedade civil. A proposta do projeto era de ser criada uma comissão municipal de erradicação do trabalho infantil, era envolver a sociedade na discussão. A gente teve algumas dificuldades na relação com o governo federal. A gente tinha que colocar as ocupações das crianças. Com a mendicância, a princípio se colocou em outras, depois, foi adotada.

No início, tinha o contato direto com o governo federal; depois se passou a ter intermediação do estado que passou a ser gestor.

O Departamento de Assistência Social. No início, eram quatro municípios, depois se ampliou. O papel do governo do estado era só intermediação mesmo; a gente até procurou a Secretaria do Trabalho do estado. A gente teve dificuldade em classificar as ocupações; acabamos por aproximar o estar na sinaleira da mendicância, assim como a venda ambulante: a pessoa dá o dinheiro mas não compra o alho; foi uma maneira de dar conta do estar na rua.

### **Entrevista com Assistente Social, que participou da adoção dos programas PETI e Agente Jovem pela cidade de Porto Alegre**

O PETI, o que teve de novo foi o fato de que o tempo de acompanhamento do programa era 48 meses, quatro anos, que era uma coisa super-nova pra nós. Quando o PETI foi implantado em POA, o NASF tinha doze meses. O tempo, me lembro que era uma questão que as equipes problematizavam; as pessoas iam ficar muito tempo recebendo a bolsa, que o tipo de trabalho teria de ser diferenciado, que, na verdade, o fato das pessoas ficarem tanto tempo podia fazer com que se desestimulassem para resolver as questões. Isto é visto como uma característica negativa neste sentido.

O Agente Jovem era uma proposta completamente nova. Tanto a idéia da inserção dos jovens na comunidade como a própria estrutura dele, de contratação de instrutores. Em termos de programa para a juventude, quando foi implantado, foi um avanço; se destacava, a gente não tinha uma ação especificamente para a juventude, voltada exclusivamente pra ela. O Agente Jovem quando surgiu, era um programa do governo federal, tinha esta característica.

Com o passar do tempo, foi incorporado às ações da prefeitura. Por exemplo, não tinha alimentação, vale-transporte. O município passa a incorporar como seu e passa a destinar recursos. Acredito que no segundo ano, passa a ser tomado como programa importante pela equipe; daí, começou a se fazer este investimento; ampliação das metas. O PETI, desde o início o município bancou muito mais como seu. Quando foi criado, foi automaticamente incorporado com a idéia de complementação. O Agente Jovem levou um tempo para fazer parte das ações. Engraçado que o PETI não porque como estava vinculado também à OIT, não tinha essa associação ao governo Fernando Henrique; era tomado de outra forma. O Agente Jovem não.

Com a mudança de governo, não teve isso; não percebi variação. Quando começou a ser incorporado ainda era Governo Fernando Henrique. Tem uma coisa que é ter uma relativa governabilidade sobre o programa, o que é bem marcado, as normas, idade. Não se tem a mesma flexibilidade que no NASF e isso também para o Agente Jovem. No NASF, sempre vai se tentar incluir as pessoas.

Como o financiamento: o envio das bolsas vem diretamente do governo federal, não passa por nós. Quando o jovem completa 15 anos, é automaticamente desligado. Não tem como “essa família ainda...” Tem o controle da Caixa, sei lá o que. Do ponto de vista da organização, do acompanhamento, os dois já fazem parte da instituição.

O que a gente faz é trazer essa demanda de volta para os nossos programas. Não dá mais para ficar no PETI, traz para o NASF ou outro serviço como o da Família Cidadã que a gente tinha. O Agente Jovem até não, porque a bolsa é pouquinho.

Acho que eles têm expressão na Assistência Social daqui. O PETI é incorporado pelo Programa Família. Para a população, os usuários, não tem diferença. As diferenças estão mais no ponto de vista interno. Para as pessoas, não tem. Não ser quanto ao tempo. As pessoas ficam muito mais tempo no PETI.

O Agente Jovem vem suprir uma lacuna, a existência de um serviço que não estava dado no município. Os dois programas vêm ao encontro do acesso aos programas e serviços; acesso aos direitos sociais. Esta idéia de trabalhar questões básicas de cidadania como direitos. Se ampliam as redes de solidariedade também entre seus iguais, fortalecem redes. Passam a conhecer a Assistência Social. O Agente Jovem é um canal para participar de atividades culturais, participar de grupos de jovens, discutir questões que provavelmente não seriam discutidas. A presença do estado junto à população sempre é importante. Caso deixassem de existir por qualquer razão, deixassem de existir, para essa população seria num primeiro momento, a questão

do recurso, a bolsa, mesmo que o valor da bolsa seja pequeno para nossos padrões. Com a bolsa, sei que vou poder fazer um rancho todo mês. A regularidade da transferência do recurso dá um fôlego para pensarem em outras questões que não exclusivamente a sobrevivência. Coisas que antes não dava. Essa é a idéia de renda mínima. A mesma coisa o Agente Jovem, com a bolsa, ano passado ou retrasado se formou uma turma. Eles tinham histórias de vida bem difíceis: algumas meninas tinham sido abusadas, algumas chegaram a se prostituir. Fizeram salgadinhos, arrumaram a toalha, flores, presentes. Fizeram questão de fazer. As famílias foram, os pais, familiares. Estava lotado o salão. E eles diziam que tinham aprendido coisas para a vida. As famílias da mesma forma. Com todas as críticas que se tem, que eu tenho. **O problema é a associação entre pobreza e risco, que de certa forma, estigmatiza. É uma política que tem dificuldades como todas as outras mas ao mesmo tempo cumpre um papel importante.**

No Agente Jovem com essa experiência da formatura, me parecia que tinham uma visão positiva do programa. Ao mesmo tempo, há coisas que precisam ser revistas. As famílias do NASF, não acho que seja um processo inconsciente, acho que é uma forma das pessoas lidarem com as estatais. O que aconteceu. Como o programa foi muito pouco tempo para ser implantado, todas as pessoas a gente botou no PETI. Acho que se deveria pensar melhor as diferenças entre os dois programas. **Se tu perguntar para elas, vão dizer que é a bolsa. Na verdade, para a instituição, a bolsa não é o mais importante mas o acompanhamento técnico.** Uma das coisas que a pessoa que fez é que no espaço das suas casas, as pessoas tinham, inclusive, uma expressão corporal mais...Não reconheceu uma mulher em casa, rindo. Na reunião, encolhida, cabisbaixa. A entrada no programa se dá pela questão da falta. Se tu melhora, tem que dar lugar para outro. Não sei como resolver isso também. As pessoas acabam por enfatizar os problemas e acham formas diferentes de lidar. A questão da drogadição dos filhos, a gente vai dar um jeito. Uma delas, o filho estava na Igreja Universal e estava sendo comemorado. Entrar na Igreja, muitas pessoas conseguem se converter e parar de usar drogas. Uma mulher tinha uma política de redução de drogas. Ela sabia que isto não seria aceito e provavelmente haveria a acusação de que estava drogando o filho. Tratava ele dentro de casa O Estado faz políticas para a contradição, A contradição das estratégias utilizadas Tem técnicos que têm uma posição mais sensível e igualitária com as pessoas e outros não. Tinha uma técnica que obrigava as pessoas a rezar o pai-nosso, fiquei muito incomodada com isso, falei com o gerente. Aqui na sede em que o acompanhamento devia ser mais próximo, acaba ficando muito distante. O técnico tem o poder de incluir, de tirar; tem fofocas em relação aos técnicos, por exemplo: “faço faxina na casa dela”

O Agente Jovem tem uma rotatividade muito grande.

