

Os Programas de Transferência de Renda no Brasil e suas interfaces: Políticas Compensatórias *versus* Emancipatórias

Elisiane Sartori*

Resumo

A consolidação de um Sistema de Proteção no Brasil remonta os anos 30, quando o país passou por uma série de transformações principalmente no que se refere ao modelo de desenvolvimento agroexportador para urbano-industrial. Desde então, temos a discussão sobre o tipo de política social que irá delinear o nosso Sistema e como se dará a incorporação da população mais vulnerável.

O presente trabalho irá realizar um breve retrospecto histórico sobre os Programas de Transferência de Renda no Brasil, tendo como foco de análise a instalação de um Sistema de Proteção Social implantado no município de Campinas, a partir de 1995.

1 – A implantação do Sistema de Proteção Social no Brasil: limites , alcances e perspectivas

O debate sobre os Programas de Transferência de Renda não pode ser especificamente no âmbito internacional, porém, observa-se uma proliferação de programas desta natureza, principalmente a partir das últimas duas décadas. Na Europa, por exemplo, nos anos 80, têm-se uma maior preocupação contra a pobreza, quando ocorre uma redução do nível de emprego com redução dos salários e, conseqüentemente, da renda da população.

O que vem se tentando responder desde então é a seguinte questão: como garantir um mínimo de seguridade social à população, num contexto de mudanças significativas no mundo do trabalho?

Com isso, observamos o emprego de novas tecnologias que acirrou o debate sobre a garantia de uma renda mínima à população, o que fez aumentar assustadoramente o contingente de dependentes do Sistema de Proteção Social, conforme relata Fonseca (2001)

“...seja em decorrência do excedente de trabalho, da geração de postos

* Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (2008). Atualmente é professora universitária do Instituto Nacional de Pós Graduação. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Economia Internacional e do Bem-Estar Social, atuando principalmente nos seguintes temas: mercado de trabalho, trabalho infantil, políticas públicas, proteção social e família.

de trabalho precários, de trabalho com baixo grau de formalização contratual, e do distanciamento das redes de proteção, ou da combinação desses elementos que caracterizam as vulnerabilidades sociais, coloca-se a exigência de mecanismos novos de proteção social. É nesse quadro da chamada crise da sociedade salarial que o debate internacional sobre os programas de renda mínima ganha vigor” (Fonseca, 2001:122).

Na discussão internacional sobre os programas de renda mínima não se trata mais de auxiliar as famílias em circunstâncias episódicas de maior vulnerabilidade, mas sim realizar uma avaliação da questão do emprego e como se dará a absorção das pessoas no mundo do trabalho e, dentro deste contexto, qual o papel do Estado de Bem-Estar Social. De acordo com Castel (1998), é a crise da condição do assalariado que fragiliza as proteções sociais. Para o autor, a condição de assalariado é a base e o “calcanhar de Aquiles” da proteção social. Assim, deve-se observar a relação o “Estado de crescimento” e o “Estado social”¹.

Nesta linha de raciocínio, Gorz (1995) argumenta que não existirá emprego em tempo integral para todos e com a introdução da robótica e informatização, pode-se garantir o mesmo volume de produção, com redução de 40% e 80% do número de trabalhadores, a partir de 50% a menos em capital investido. Deste modo, para o autor, qualquer que seja a qualificação profissional, a esfera de produção capitalista emprega um volume menor de força de trabalho para produzir um volume crescente de riqueza. Assim, a garantia de emprego somente poderá ser obtida ou por meio da redistribuição de empregos ou pelo desenvolvimento de atividades fora da esfera capitalista.

Ao compararmos esta dinâmica de tais Programas de Transferência de Renda com o que ocorreu no Brasil, verificamos diferenças marcantes tanto na implementação, quanto no dinamismo e execução, bem como no enfoque e limites dos programas. A diferença mais nítida refere-se à implantação das políticas que se mostraram ao longo da formação do nosso Sistema de Proteção Social muito mais focalizadas do que universalizantes, que foi a proposta pioneira dos programas em ordem mundial.

¹ Castel chama de “Estado de crescimento”, a articulação de dois parâmetros fundamentais que acompanharam a sociedade salarial em sua trajetória e teceram com ela vínculos essenciais, quais sejam: o crescimento econômico e o crescimento do Estado social (Castel, 1998:413 e 479).

Em países de capitalismo e desenvolvimento tardios, como é o caso do Brasil, a forma de montagem dos Sistemas de Proteção Social foi diferente, sendo considerada muito mais difícil em termos de elaboração e execução de políticas sociais. Se levarmos em conta as diferenças sociais e culturais, agravadas por longos períodos de autoritarismo político, veremos que as dificuldades de implementação foram mais acentuadas.

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

Por conseguinte, enquanto economia subdesenvolvida, o Brasil não conseguiu construir uma sociedade salarial, nem tampouco o denominado *Welfare State*, que marcaram a sociedade salarial dos países mais desenvolvidos. O período em que se consolida o Sistema de Proteção Social Brasileiro, entre as décadas de trinta e setenta, foi marcado pela centralização, clientelismo e assistencialismo. Somente nos anos 70, ver-se-ia testemunhar a retomada da discussão sobre o tipo de modelo de política social a ser implantado em nosso país, juntamente com a intensificação dos movimentos sociais em prol da volta da democracia. O grande marco da retomada e ampliação de tais direitos sociais foi a promulgação da Constituição Federal de 1988, com a introdução, principalmente, do capítulo sobre a Seguridade Social. Nesse momento, é notável o avanço em relação à legislação pertinente à manifestação dos direitos sociais.

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

discurso passa a se voltar para o estabelecimento dos mínimos sociais e, com isso, a baixa intervenção do Estado, sobretudo na área social.

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

Desde então, não é possível sair desta situação desalentadora que tomou a forma de nossa política social. Em meio a esta sociedade fragmentada e desintegrada socialmente, temos como resultado a incapacidade de reduzirmos de forma substancial a pobreza em nosso país; pelo contrário, em certos momentos ocorre que as circunstâncias concorreram para um acirramento da mesma. Com isso, ganharam força os ideais neoliberais através da implantação do Plano Real, pelo então Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, que se tornou mais tarde Presidente da República. Novamente, em seu governo, percebemos a política social preterida em relação à política econômica. Um exemplo claro disto é a identificação das políticas sociais tão somente reduzidas às políticas de combate à pobreza e à indigência, de forma isolada e desarticulada, indicando a total ausência de um projeto político que levasse a real resolução do problema social em nosso país. De acordo com Cohn (1995):

(...) tal como no resto do mundo, tem-se reavivado a dicotomia entre benefícios securitários (contributivos) e benefícios assistenciais (não-contributivos), ficando os últimos à mercê das disponibilidades orçamentárias da União, sempre escassas na medida em que se contrapõem às diretrizes macroeconômicas de redução do déficit público. Em conseqüência, acentuam-se políticas focalizadas (nos mais pobres dentre os pobres), imediatistas, clientelistas e de governo (não de Estado) (Cohn, 1995: 186).

Nesse sentido, a partir do início dos anos 90, pôde-se observar os impactos da política

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

Em meio a este cenário, é necessário entender o tipo de política social que está sendo implantada. Com isso, nasce a discussão sobre a criação de Programas de Transferência de Renda em nosso país. Mais especificamente, o ano de 1991 foi o marco inicial deste debate, por meio da aprovação do Projeto de Lei N° 80/1991, que propõe a instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima, de autoria do Senador do Partido dos Trabalhadores, Eduardo Suplicy.

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

Nesse sentido, o esforço de se criar uma Política Nacional de Transferência de Renda no Brasil, pelo menos no âmbito legislativo, parte da aprovação de tal Programa, por meio do Projeto de Lei n° 80/1991. Contudo, o Projeto foi preterido no referido período, entrando em vigor somente quatro anos mais tarde, em 1995.

O contexto, à época, não era nada animador. Vivia-se uma forte crise política e econômica, dadas pelo *impeachment* do então Presidente da República, Fernando Collor de Mello e, em relação à economia, pelo total descontrole da inflação e por vários problemas decorrentes do endividamento externo. Tendo isso em vista, o enfoque era como restabelecer a estabilidade inflacionária, administrar eticamente o país e incrementar a nossa pauta de

exportações, deixando num horizonte muito distante, as preocupações voltadas para a formulação de políticas com o objetivo de erradicar a pobreza.

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

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

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

Contudo, somente em 1995, se pode considerar a implementação concreta do Programa de Transferência de Renda no Brasil por meio da implantação do Programa de Garantia de Renda Mínima. Tal Programa foi implantado dentro de uma visão de política de redução pronunciada de gastos públicos e de forte tentativa de estabilização da moeda nacional.

A intenção maior do governo Fernando Henrique Cardoso era promover a estabilidade econômica e a inserção de nosso país na economia mundial globalizada. Nesse sentido, a

política social mais uma vez fica à reboque da política econômica. Conseqüentemente, não se presenciou um grande esforço do então governo em reduzir as desigualdades sociais, somente uma preocupação maior em combater a pobreza extrema, criando, para tanto, políticas sociais isoladas e desarticuladas. Um exemplo eloqüente disso é a criação do Programa Comunidade Solidária, com forte característica conservadora, o qual objetivava reduzir a pobreza extrema em alguns municípios do país.

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

Sua meta era de atingir até o ano 2000, milhões de crianças e adolescentes e/ou milhões de famílias. Para tanto, criou uma bolsa auxílio, no valor de R\$ 15,00 por criança, até no máximo três filhos(as) por família, ou seja, R\$ 45,00. O que se vê é o alcance real de seu objetivo, em 2001, quando o programa conseguiu atingir 5.470 dos 5.561 dos municípios brasileiros e, em 2002, alcançou cerca de 2,5 milhões de famílias, com atendimento a 10,7 milhões de crianças e adolescentes beneficiados, com a destinação de R\$ 1,22 bilhões, financiados com recursos do Fundo de Combate à Pobreza (Fonseca, 2001:152).

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

Porém, somente a partir de 2000, é que se percebe por parte do Governo Federal uma maior preocupação com a área e a disseminação de programas nacionais de transferência de

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

Seguindo o processo de criação de programas nacionais, também no mesmo período foi criado o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), como resposta às constantes denúncias realizadas pelos organismos nacionais e internacionais em favor dos direitos das crianças trabalhadoras e adolescentes em situação de exploração no Brasil. As primeiras regiões a serem atendidas foram Mato Grosso do Sul, no setor da carvoaria, em Pernambuco, na zona canavieira, e na Bahia, região do sisal. Em 1998, atingiu a região citrícola de Sergipe e o garimpo Bom Futuro, em Rondônia. Tal Programa procurou articular transferência de renda com educação, de modo muito similar ao Programa Bolsa-Escola, só que com um enfoque no combate ao trabalho infantil e a não exploração do adolescente trabalhador. Sua expansão se dá de fato entre 2001 e 2002 em vários municípios do país.

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

Assim, no final de 2002, com o término do segundo mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso, observa-se a implantação de vários programas de transferência de renda, com um alcance de atendimento bem maior, todavia, assentado em valores de benefícios bastante ínfimos. Com a entrada do Governo Lula, no início de 2003, houve uma transferência para o programa Fome Zero e, no segundo semestre do mesmo ano, foi criado o Bolsa-Família com o objetivo de unificar os Programas de Transferência de Renda iniciados

em nível municipal, estadual e federal desde 1995.

Esses programas foram implantados com o intuito de contribuir com a inclusão de famílias pobres e extremamente pobres na garantia de uma renda mínima a este segmento². Nesse sentido, o Programa Bolsa-Família, instituído por meio de uma medida provisória e mais recentemente, transformado em Decreto, se constitui hoje no principal Programa de Transferência de Renda e de combate à fome do governo federal. Possui como objetivos: combater a fome, a pobreza e as desigualdades sociais por meio da transferência de um benefício financeiro associado à garantia de acesso aos direitos sociais básicos – saúde, educação, assistência social e segurança alimentar; além de promover mecanismo de emancipação das famílias beneficiárias, para que possam sair da situação de vulnerabilidade e se tornarem autônomas (Silva e Silva, 2007:1433).

Um aspecto importante são as condicionalidades que o núcleo familiar deve cumprir para o recebimento do benefício mensal que se configuram em contrapartidas para que o mesmo possa alcançar autonomia e conseqüente inclusão social sustentável, quais sejam:

➤ Na área da educação, frequência mínima de 85% da carga horária mensal de crianças e adolescente de 06 a 15 anos atingidas pelo programa.

➤ Na área da saúde, o cumprimento da agenda de saúde e nutrição para família beneficiárias que façam parte gestantes, nutrizes e/ou crianças menores de 07 anos.

Num primeiro momento, foram unificados somente quatro programas federais: Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Vale-Gás e Cartão-Alimentação. Posteriormente, foi inserido o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

A partir desta unificação, o Bolsa-Família tenta colocar em prática a estrutura de descentralização, colocando a cargo da União, estados, municípios e sociedade civil, a sua implementação em nível local. Para tanto, tem como foco a família, bem como prioridade de enfrentamento da pobreza, a focalização³. Em contraposição aos Programas de Transferência de Renda constituídos em âmbito mundial, o Bolsa-Família, tem como prioridade família consideradas extremamente pobres, que possuam uma renda *per capita* de R\$ 60,00, independente do número de filhos; e famílias pobres, que tenham uma renda *per capita*, em

² A concepção adotada é de que a pobreza apresenta dimensões histórica, econômica, social, cultural e política; é complexa e multidimensional; é essencialmente de natureza estrutural, sendo, portanto, mais que insuficiência de renda (Silva e Silva, 2007).

³ A família, no Programa Bolsa-Família, é entendida como unidade nuclear, eventualmente ampliada por pessoas que com ela possuam laços de parentesco ou afinidade, que forme um grupo doméstico e que viva sob o mesmo teto, mantendo-se pela contribuição de seus membros (Silva e Silva, 2007:1433).

torno de R\$ 50,01 e R\$ 120,00.

Ressalta-se que o desligamento das famílias do programa é feito dentro de um processo longo e somente se torna “vias de fato” quando ocorre o quinto descumprimento de determinada condicionalidade e desde que fique comprovada a responsabilidade da família pelo descumprimento.

Dentro deste contexto, o Bolsa-Família transformou-se no maior Programa de Transferência de Renda no país, e contava até julho de 2006, com 11.118.072 de famílias atendidas que, de acordo com o IBGE⁴, correspondia a 99,2% das famílias pobres no Brasil, além de ter um orçamento estimado em R\$ 8,3 bilhões e atingir 5.561 municípios⁵.

Ao compararmos, a partir dos dados da PNAD de 2002, os Programas Fome Zero e Bolsa-Família, nota-se que houve uma redução maior do número de beneficiários do que em relação ao montante de dispêndio⁶. O que se percebe, também, é uma redução do nível geral de indigência – principalmente nas áreas rurais e no Nordeste – do que em relação aos pobres. Ou seja, o Bolsa-Família, em nível comparativo, causou um maior impacto sobre os indigentes do que na população pobre, em geral (Rocha, 2005:169-171).

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

2 - Campinas e sua rede de proteção social

Campinas possui um histórico com relação à área social bastante contraditório, pois apresenta uma combinação de riqueza e prosperidade com pobreza bem marcante, o que lhe torna um pouco diferente em alguns aspectos. Como qualquer outra cidade que possua as suas características – desenvolvimento acelerado em pouco tempo –, ela se destacou por ser pioneira em alguns determinados aspectos.

Nesse sentido, Campinas foi uma das primeiras cidades do país a ter implantado o

⁴ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

⁵ Brasil. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2006.

⁶ As simulações deste estudo foram baseadas na PNAD (Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar) 2002, cuja renda declarada já incorpora um montante razoável de transferências referentes aos rendimentos antes do Bolsa-Família (1999) e depois da implantação do Bolsa-Família (2002).

Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM), idealizado pelo então senador Eduardo Suplicy e aprovado em 16 de dezembro de 1991. Após muitas idas e vindas para a real implementação do Programa, somente em março de 1995 foi concretizada a idéia na prática. Desde então, conforme salienta Arthus (2000) estava sendo implementado no município programas para mitigar a pobreza, tais como a distribuição de cestas básicas, arroz e feijão, leite e pão, além de mecanismos específicos de controle de desnutrição, programas de atendimento às crianças e adolescentes em situação especial, balcão de empregos, cesta de material de construção, etc.

Além desta importante intervenção na área social, Campinas contou com uma maior intensificação na implementação de políticas sociais, o que fez o seu Sistema de Proteção Social estruturar-se de maneira mais eficiente, de modo a atingir as camadas sociais com menor renda. Foi o que pudemos concluir pela análise dos Relatórios de Gestão da Assistência Social e dos Planos Municipais da Assistência Social, referentes ao período de 2000 a 2009, sendo este último em caráter de prognóstico. Campinas sempre foi tida como uma cidade dotada de uma infra-estrutura consistente em relação à área social. Ou seja, existe um aparelhamento nesta área que garante a sua dinamização em termos de planejamento e elaboração de políticas públicas, além de contar com técnicos implementadores envolvidos e capacitados, como é no caso do PETI. Contudo, ao observamos as ações e sua aplicabilidade, revela-se um hiato muito grande entre a formulação e a execução dos programas sociais, sobretudo no se refere ao alcance do público-alvo.

A área de interesse do presente trabalho, portanto, cingiu-se às famílias pobres de Campinas incluídas no PETI. A pergunta que inspirou e orientou toda a análise foi: Como o município trata as crianças e adolescentes pobres e suas respectivas famílias? Observou-se pelo exame dos Relatórios que Campinas possui uma infra-estrutura mínima que consegue atender a população mais fragilizada. Com efeito, são vários programas sociais voltados para a área da criança e adolescente, os quais envolvem um número significativo de OG's e ONG's. Nesse sentido, percebe-se que quando o poder público não consegue atender as famílias em risco social, as organizações não-governamentais se prestam a auxiliar na busca de um melhor nível de atendimento. Porém, mesmo com a união de esforços, o atendimento no município ainda deixa a desejar, haja vista a existência de serviços públicos precários e insuficientes em razão das restrições do Orçamento Público tão restrito. Tudo isso só faz aumentar as demandas sociais, o que demonstra claramente a defasagem entre o que é

planejado e executado.

A área de assistência social, no entanto, é a mais atingida, pois ainda sofre com a lentidão dos trâmites burocráticos que a impede, muitas vezes, de imprimir um caráter mais eficaz às suas ações. São vários os entraves que não permitem a maior desenvoltura das suas ações. Em primeiro lugar, ela ainda enxerga as famílias de forma fragmentada, setorizada, isolada, desconsiderando o grupo familiar como um todo. Em segundo lugar, ainda recebe “pacotes fechados” em termos de implementação de programas sociais, sendo raras as oportunidades de mudança e adaptação à realidade local. Por último, salvo exceções, ainda sustenta o caráter autoritário e centralizador na forma de gerir a política pública. Para piorar a situação, o governo federal, desde o advento da descentralização administrativa, transfere ao município todas as responsabilidades e competências que lhe cabe no país, porém, sem qualquer forma de apoio financeiro e organizacional.

Campinas se destaca, dentro deste contexto, ao possuir uma rede de atores sociais fundamentais na elaboração e execução de políticas públicas na área da infância e adolescência. Um exemplo eloqüente disso foi o fato da cidade ter formulado uma Política Municipal de combate e erradicação do trabalho infantil, ainda em 2002. Desde então, após a pesquisa realizada pelo Núcleo de Estudos em Políticas Públicas, o tema passou à condição de Prioridade Absoluta e ganhou *status* de marca do Governo Democrático e Popular. Para tanto, foram implantados no município dois programas voltados para o combate do trabalho infanto-juvenil: o PETI e o Programa Convivência e Cidadania.

O PETI, enquanto primeiro programa de transferência direta de renda implementado pelo Governo Federal, em 1996, tem como *locus* de atuação a família e como forma de atuação três *pilares* básicos: a bolsa Criança-Cidadã (complementação da renda), as ações sócioeducativas (Jornada Ampliada) e a geração de renda. Para que um município possa receber os recursos do programa, deve mapear os focos de trabalho infantil e sistematizar uma rede executora de atendimento à criança e adolescente e respectiva família. Também se faz necessária a criação de uma Comissão de Erradicação do Trabalho Infantil. Por outro lado, sua contrapartida fundamental consiste na inserção e permanência da criança e adolescente na escola.

O PETI chegou em Campinas em uma conjuntura bastante favorável, pois na ocasião estava se discutindo uma política de combate ao trabalho infanto-juvenil na cidade e, a um só tempo, estava em curso a expansão do PETI/Brasil para os grandes centros urbanos do país. O

município, ao detectar o foco do trabalho infanto-juvenil no comércio informal por meio da pesquisa “Perfil das Famílias das crianças e adolescentes que trabalham nas ruas de Campinas”, realizada pelo NEPP (Núcleo de Estudos em Políticas Públicas), criou a possibilidade de implementar o programa de forma quase imediata.

A dificuldade inicial do programa foi lograr uma rede executora que permitisse o atendimento de crianças e adolescentes recém retiradas das ruas da cidade. Porém, por Campinas então dispor uma área de assistência social preexistente bem estruturada e dado o razoável grau de envolvimento dos técnicos implementadores do programa com a questão, pode-se afirmar que o programa conseguiu ser implantado de forma bem-sucedida e, até certo ponto, singular. Nesse sentido, vale dizer que as suas principais diferenças com relação ao PETI/Brasil está no valor superior da bolsa repassado à família, na complementação do valor da Jornada Ampliada destinado às OG’s e ONG’s e na criação da Comissão de Erradicação do Trabalho Infantil, que ao promover a presença ativa dos atores sociais locais envolvidos, conferiu um caráter exitoso às ações desenvolvidas no âmbito do programa no município.

Portanto, ao encerrar um modelo de Sistema de Proteção Social muito bem desenhado, Campinas acabou transformando-se em referência nacional na área de implementação de Programas Sociais como, por exemplo, o Programa de Renda Familiar Mínima e o próprio Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Porém, ainda deixa falhas na questão do atendimento e da cobertura, pois persiste um cenário de empobrecimento da população campineira conjugado com a ineficácia do poder público no que tange às metas de atingimento das políticas sociais. Seja como for, o município tem conseguido responder minimamente às demandas com relação ao trabalho infantil, ainda que exista muito a ser feito, pois não se pode afirmar que se erradicou o trabalho infanto-juvenil, e sim o desenvolvimento de ações integradas que resultaram no combate vigoroso a essa forma espúria de exploração do trabalho. É nessa perspectiva que o trabalho junto às famílias se reveste de extrema importância, na medida em que contribui para o rompimento do círculo vicioso da pobreza e, no limite, para a mudança da estrutura social.

Todavia, a discussão que permeia programas de transferência direta de renda, como é o caso do PETI, que possui um viés mais compensatório do que emancipatório, é até que ponto o Estado deve sustentar esta relação de dependência entre as famílias fragilizadas e a assistência social? Por um lado, o que vemos é a concessão de uma bolsa que garante a sobrevivência da família. De outro, as famílias vão ficando cada vez mais dependentes de um

Sistema de Proteção Social o que não lhes propicia condições autônomas para saírem da situação de risco social.

A transição de um programa social para outro é um sintoma do grau de dependência das famílias. A saída quase automática do PGRFM para o PETI revela o fracasso do poder público que não criou mecanismos para que estas famílias se emancipassem e o aumento do seu grau de dependência. O que vemos, na verdade, não somente em Campinas, mas em todo o país, é a disseminação de programas sociais com viés mais compensatório do emancipatório, o que só faz reproduzir o “ciclo de pobreza” inter-geracional das famílias em situação de vulnerabilidade social.

Referências Bibliográficas

ARTHUS, Reginaldo. *O Programa de Garantia de Renda Mínima do município de Campinas/SP: uma avaliação através das tipologias das famílias e dos critérios de emancipação, permanência e desligamento*. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Campinas/Instituto de Economia. Campinas, 2000.

CASTEL, Robert. *Metamorfoses da Questão Social: uma crônica do salário*. Editora Vozes. Rio de Janeiro, 1998.

COHN, Amélia. *Política sociais e pobreza no Brasil*. In Planejamento e Políticas Públicas, n.12. São Paulo, 1995.

FONSECA, Ana Maria Medeiros da. *Família e Política de Renda Mínima*. Editora Cortez. São Paulo, 2001.

GORZ, André. *Crítica da Divisão do Trabalho*. Editora Martins Fontes. São Paulo, 1995.

ROCHA, Sônia. *Pobreza no Brasil: afinal do que se trata?* Editora FGV. Rio de Janeiro, 2005.

SILVA, Maria Ozanira da Silva, YAZBEK, Maria Carmelita, GIOVANNI, Geraldo di. *A Política Social Brasileira no Século XXI – A Prevalência dos Programas de Geração de Renda*. São Paulo. Editora Cortez, 2004.

SUPLICY, Eduardo M. *Renda de Cidadania: a saída é pela porta*. Editora Cortez. São Paulo, 2002.