

**A POLÍTICA DE ATENÇÃO AO MENOR NO ESTADO DE
SÃO PAULO
TENDÊNCIAS E PERSPECTIVAS**

**CADERNO DE PESQUISA
N. 15**



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP
NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS – NEPP
1990**

MARIA HELENA GUIMARÃES DE CASTRO

Instituição responsável
Núcleo de Estudos de Políticas Públicas- NEPP - UNICAMP

Coordenador do NEPP
Prof. Dr. Pedro Luiz Barros Silva

Coordenador Associado
Profa. Dra. Gilda Portugal Gouvêa

Centro interdisciplinar de pesquisa especializado em estudos e investigações de acompanhamento, monitoramento e avaliação de políticas e programas governamentais. Entre suas preocupações e interesses prioritários, destacam-se as avaliações de processos de implementação de reformas e inovações de *policies* e de programas e projetos de enfrentamento da pobreza. No período recente, desenvolveu, entre outros os seguintes projetos:

- Avaliação da Descentralização de Recursos do FNDE e da Merenda Escolar. Convênio INEP/MEC (1997-1998).
- Desenho e Implantação de Estratégia de Avaliação dos Programas Sociais Prioritários do Governo Federal Brasileiro. Convênio BID/UNESCO/Gov. Brasileiro (1998).
- A Educação básica e secundária no Brasil: evolução recente. Convênio MEC/UNESCO (1997).
- Avaliação da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil: Saúde e Educação Fundamental - estudos municipais. Convênio Cepal (1997).
- Avaliação do Processo de Implementação do Projeto "Inovações no Ensino Básico" e de algumas Medidas da Escola-Padrão no Estado de São Paulo. Convênio BIRD (1994/1996).

Este trabalho resume os principais resultados da pesquisa "A Situação do Menor no Estado de São Paulo", realizada pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da UNICAMP, em convênio com a FUNABEM. Como coordenadora dessa pesquisa, agradeço a todos os pesquisadores que dela participaram, os quais com seu trabalho e observações pertinentes contribuíram diretamente para a elaboração deste texto. Entretanto as opiniões aqui emitidas são de minha exclusiva responsabilidade.

Os cadernos de Pesquisa do NEPP , escritos pelos professores, estudantes de pós-graduação e outros membros associados, aparecerão intermitentemente. Alguns serão comunicações de pesquisa preliminarmente em andamento, ou exploração de idéias teóricas, e a sua publicação visa a estimular discussão e gerar críticas úteis. Como resultados de tais discussões e críticas, é provável que apareçam publicações de versões mais elaboradas em outra parte.

ÍNDICE

A Política de Atenção ao Menor no Estado de São Paulo: Tendências e Perspectivas.....	01
Uma Breve Cronologia - Questões Institucionais.....	02
Desempenho dos Programas de Atenção ao Menor no Estado de São Paulo: Principais Problemas.....	09
<i>Oferta e Demanda</i>	09
<i>Superposição de Ações</i>	17
<i>Custo/Benefício</i>	18
<i>Crítérios de Regionalização e Distribuição Espacial dos Programas</i>	20
<i>Renda Monetária, Tickets: Novos Formatos de Política Assistencial</i>	22
<i>Integração dos Serviços</i>	25
<i>Os Dilemas da Rede Privada</i>	27
<i>A Nova Constituição e as Perspectivas da Política de Atenção ao Menor</i>	29
NOTAS	32

A POLÍTICA DE ATENÇÃO AO MENOR NO ESTADO DE SÃO PAULO: TENDÊNCIAS E PERSPECTIVAS

O exame das instituições, políticas e programas dirigidos às crianças e adolescentes carentes, ao longo da última década, no Estado de São Paulo, revela um quadro singular. Ali se conjugam, de modo exacerbado, todas aquelas características - fragmentação institucional, superposição de ações e de clientelas, pulverização de recursos, descontinuidade, ampliação da cobertura com queda no volume de recursos investidos - já tão conhecidas e apontadas como a regra de ouro do modelo de política social, em particular daquela de cunho assistencial, consolidado no passado recente. Mas, é também neste cenário que se observam inúmeras tentativas inovadoras, seja quanto à concepção e conteúdo dos programas, seja mesmo em relação aos mecanismos de gestão, formas de financiamento, desenho organizacional. Tudo isto num contexto marcado por um problema crucial: a ausência de uma política integrada e coerente em relação às crianças e adolescentes em situação de risco; a ausência de um órgão normativo capaz de dar um mínimo de organicidade aos vários programas existentes.

No sentido de entender a dinâmica da Política de Atenção ao Menor, no Estado de São Paulo, suas especificidades e perspectivas de mudança, apresentamos neste trabalho uma avaliação global das diferentes dimensões que - em planos diferenciados - permitem captar os aspectos mais importantes de uma das áreas prioritárias de política social no país.

Em primeiro lugar, apresentamos um breve histórico da Política de Atenção ao Menor em âmbito estadual, enfocando sobretudo as tentativas de mudança político-institucionais que tiveram lugar na última década.

Em seguida, a partir dos resultados da pesquisa(1), analisamos os temas que nos pareceram mais relevantes para situar os impasses atuais daquela política, tanto em relação a seus aspectos substantivos como no que se refere à sua estrutura organizacional.

Por fim, faremos um balanço sucinto do debate atual sobre a "questão do Menor", com ênfase nos novos dispositivos constitucionais - federal e estadual - e nas perspectivas emergentes face à situação do menor no Estado de São Paulo.

UMA BREVE CRONOLOGIA - QUESTÕES INSTITUCIONAIS

É antiga a preocupação do Estado com a assistência à infância pobre, aos menores abandonados e/ou infratores. Caracterizado por seus aspectos punitivos, o primeiro Código de Menores é promulgado em 1927 com o objetivo de proteger a criança, fixando medidas de proteção ao "menor trabalhador" e legislando sobre o atendimento de menores em "situação irregular".

Já em 1935, o governo estadual cria o Serviço Social de Assistência e Proteção aos Menores, subordinado à Secretaria de Justiça e dos Negócios do Interior, cuja função básica era promover a assistência aos menores carentes, abandonados e "delinquentes".

Tendo como eixo o debate sobre a "questão do menor", grupos ligados ao Judiciário paulista passam a organizar, desde os anos 50, seminários visando aprofundar a discussão sobre o papel do setor público em relação à criminalidade infanto-juvenil. Em consequência da XI Semana de Estudos do Problema do Menor, realizada em 1971, concretiza-se a criação da Fundação Paulista de Promoção Social do Menor - Pró-Menor - vinculada inicialmente à Secretaria da Justiça, a qual passa a denominar-se Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor do Estado de São Paulo - FEBEM/SP em 1976, agora subordinada à Secretaria de Promoção Social.

Portanto, a raiz do sistema FEBEM no Estado de São Paulo tem uma especificidade própria que antecede a promulgação do Código de Menores, em 1979, e apresenta-se como um processo relativamente autônomo no que tange a esfera de influência da Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor - FUNABEM, órgão federal criado em 1964, com o objetivo de exercer função basicamente normativa, enquanto formulador e coordenador da Política de Atenção ao Menor (2). O modelo institucionalizado, burocratizado, operado através de grandes internatos que atendem, de modo indiscriminado, carentes, abandonados e infratores - estes proporcionalmente minoritários, como se sabe - implementado pela FUNABEM, em âmbito nacional, já pré-existia em São Paulo, desde a criação do Serviço Social do Menor, subordinado ao Judiciário.

Em meados dos anos 70, a dinâmica do debate sobre a questão do Menor leva à instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI do Menor, da qual resulta um diagnóstico crítico sobre a situação de miséria e carência que atingia quase a metade das

crianças e adolescentes do país. Ela sugere a distinção entre carentes e infratores, recomendando a formulação de uma política integrada de Atenção ao Menor, capaz de promover o desenvolvimento psíquico e social fundado nos direitos sociais básicos - saúde, educação, nutrição e lazer.

Entretanto, o novo Código de Menores, promulgado em 1979, vai reiterar a associação entre carentes/abandonados/desassistidos e criminalidade. Ao dispor sobre "assistência, proteção e vigilância" dos menores em "situação irregular", o Código se revela como mecanismo de controle social da pobreza, incorporando num mesmo arcabouço institucional, medidas relativas aos menores privados "das condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória" e aqueles com "desvio de conduta" ou "autor de infração penal".

Neste contexto, emergem inúmeras iniciativas lideradas por grupos religiosos, especialistas e setores organizados da sociedade civil: em 1979, surge em São Paulo o Movimento de Defesa do Menor com o objetivo de denunciar a violência contra crianças, cometida pela polícia e pela FEBEM; no mesmo ano, institui-se a Pastoral do Menor; vários estudos sobre a situação da infância são desenvolvidos por centros de pesquisa; organismos internacionais, como a UNICEF, passam a estimular a produção de dados a respeito da situação social de crianças e adolescentes (3).

Com a eleição dos governos estaduais em 1982, no bojo do processo de redemocratização, ganha nova dimensão este debate que, desde os anos 70, questionava a relação unívoca entre carência e criminalidade embutida no Código do Menor. Novas políticas de Atenção ao Menor vão sendo elaboradas, em âmbito estadual, identificando a questão do menor como produto de fatores estruturais sócio-econômicos, a exigir respostas urgentes do poder público, consoantes com o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes.

Priorizando o atendimento integral à criança, o governo recém-eleito do Estado de São Paulo reequaciona o Sistema de Assistência ao Menor, em 1983. Propõe a atuação coordenada dos órgãos públicos, instituições não-governamentais, a descentralização executiva, e a participação da comunidade na implementação do Programa do Menor, elaborado pelo Conselho do Menor - órgão colegiado representativo das instituições federais, estaduais e das entidades privadas assistenciais integradas aos programas de Atenção ao Menor.

Embora não tenham sido alcançados os objetivos de articulação e integração entre as diferentes políticas públicas dirigidas às crianças e adolescentes, como previa o Programa do Menor, algumas mudanças ou tentativas merecem ser registradas.

Em primeiro lugar, a redefinição dos princípios que regiam os programas dirigidos a menores carentes e abandonados, contrapondo à segregação institucional discriminatória uma política pautada pela ênfase na desinternação e em formas abertas, localizadas e descentralizadas de atendimento (4). Buscava-se promover o equilíbrio afetivo e social das crianças e adolescentes, procurando resgatar o vínculo familiar - através da concessão de subsídios financeiros à família e/ou do encaminhamento de seus membros ao mercado de trabalho.

Em casos específicos, procurar família substituta para os pequenos ou repúblicas para os maiores, eram as soluções privilegiadas.

Em segundo lugar, tal estratégia apoiou-se na reestruturação da Secretaria de Promoção Social (SEPS) e da FEBEM, a partir de quatro eixos principais:

1. procurar comprometer as prefeituras municipais no atendimento ao menor;
2. redefinir as funções da SEPS e da FEBEM, cabendo à primeira a responsabilidade dos programas relativos a carentes e abandonados e, à segunda, competência exclusiva no atendimento aos menores infratores;
3. desativação dos grandes internatos do interior que abrigavam crianças da capital, transformando-os em projetos comunitários municipalizados;
4. criação do Instituto de Assuntos da Família (IAFAM), subordinado à SEPS, e extinção do Serviço de Colocação Familiar (ligado à esfera do Judiciário), visando prestar orientação social e concessão direta de auxílio financeiro às famílias.

Neste quadro, inicia-se também o primeiro convênio de cooperação técnica e financeira entre a Representação Estadual da FUNABEM e a FEBEM-SP, no sentido de viabilizar a implantação de ações em meio aberto, seja do ponto de vista material, seja quanto aos aspectos normativos e operacionais, acionados pelas novas diretrizes da política. É, portanto, somente a partir de 1983 que a FUNABEM passa a participar da implementação da política de Atenção ao Menor, no Estado de São Paulo, mais como órgão repassador de recursos do que como responsável pela definição, supervisão e coordenação da política, funções essas atribuídas sobretudo à FEBEM estadual, à medida em que o Conselho do

Menor vai se caracterizando apenas como fórum de discussão e reflexão, sem um papel deliberativo.

O ano de 1987 assinala algumas mudanças importantes no quadro institucional acima descrito. Colocando a "questão do menor" como um dos principais temas de sua campanha eleitoral, o novo governador - que assume naquele ano - cria a Secretaria do Menor, órgão encarregado "de definir, coordenar, propor, integrar, dinamizar" e sobretudo "fiscalizar" a execução dos programas governamentais que visem ao "atendimento integral" das crianças e adolescentes de zero a 18 anos (5). Assim, a Secretaria do Menor ganhava estatuto basicamente de órgão normativo e planejador, tendo como proposta mudar radicalmente a "visão assistencialista, fragmentária e emergencial" que tem caracterizado a atuação do Estado em relação ao menor.

É importante frisar que as novas responsabilidades da Secretaria do Menor não implicaram na redefinição das atribuições da FEBEM. Logo, apenas no que tange à sobreposição de órgãos normativos encarregados, no plano político-institucional, da formulação e supervisão da política dirigida ao menor, existem hoje no Estado de São Paulo três instituições - uma federal (FUNABEM) e duas estaduais (FEBEM e Secretaria do Menor), sem contar o poder atribuído ao Judiciário, de acordo com o Código vigente (6). Mas, isto no plano formal. Na prática constata-se de fato um emaranhado de ações desconexas e fragmentadas entre si, como veremos mais adiante.

Além disso, algumas modificações significativas alteraram a estrutura organizacional do esquema SEPS-FEBEM. Primeiro, a partir de 1988, um novo convênio assinado entre elas torna a FEBEM responsável pelo atendimento em regime de internato, ficando a SEPS encarregada dos programas em meio aberto. Neste nível ocorre uma mudança importante quanto à própria concepção dos programas, uma vez que a divisão de atribuições não mais se pautaria pelo tipo de clientela atendida - carentes ou infratores - e sim, em razão do tipo de atendimento realizado - internos X não-internos - independentemente da situação específica da clientela-alvo. Isto significava um retrocesso em relação à proposta iniciada em 1983.

Em segundo lugar, com a criação da Secretaria do Menor como órgão responsável pela normatização das ações estaduais na área de Atenção ao Menor, tornou-se mais complexa a integração da FUNABEM-SP com os outros níveis de intervenção, em particular com a FEBEM. Constrangidas as possibilidades de articulação decisória entre as esferas federal

e estadual, a FUNABEM-SP buscou implementar a estratégia de descentralização e municipalização, preconizada pela direção nacional, através da sua articulação direta com prefeituras municipais e prestadores de serviços assistenciais privados, em regime de convênio. Neste quadro, a FUNABEM-SP define como prioritários os repasses de recursos ao Poder Judiciário - visando à implantação de serviços técnicos especializados junto à Curadoria de Menores da Capital - e aos programas em meio aberto desenvolvidos pela SEPS. Ênfase especial foi dada aos convênios com prefeituras municipais e/ou entidades privadas não-lucrativas, visando à revisão da política de internatos da rede privada e apoiando programas alternativos não-institucionalizados.

Outra mudança significativa refere-se ao retorno das unidades municipalizadas de internação para a FEBEM-SP: das sete unidades do interior municipalizadas, três são reincorporadas ao sistema, ficando as demais sob responsabilidade total e exclusiva das prefeituras respectivas. De um lado, essa decisão reflete a nova tendência da política da FEBEM-SP inclinada, no plano do discurso, a estimular novamente a reinternação; a restringir as ações de liberdade assistida; a reavaliar a volta da criança para famílias consideradas "desestruturadas", dando preferência à adoção por famílias "madrinhas" substitutas; e a implantar uma área de "alta segurança" nos internatos, para infratores não primários. De outro lado, a autonomia assegurada às prefeituras que mantiveram suas unidades de internação, sugere a inexistência de uma política claramente definida neste âmbito de intervenção governamental, uma vez que nada indica - nas atuais condições objetivas - a possibilidade efetiva de atuação de um dos três órgãos normativos presentes no Estado (a FEBEM, a FUNABEM e a Secretaria do Menor).

Por fim, cabe ressaltar que a prevista função coordenadora da Secretaria do Menor não se concretizou: desde sua criação, o seu desempenho caracterizou-se por ações de formulação, implantação e gerenciamento de programas-piloto, de cunho experimental, através de convênios com empresas estatais. Operou-se, portanto, em virtude de razões não explicitadas, um deslocamento de sua função prevista em direção à execução e intervenção direta, sem que qualquer instância governamental tenha assumido a função de coordenação e supervisão de política desenvolvida na área.

Estas as "políticas", este o quadro institucional da área de Atenção ao Menor no Estado de São Paulo, que dificultam - ou até inviabilizam - uma ação normativa e fiscalizadora, por parte da Secretaria do Menor, dada a sua coexistência com outros órgãos públicos de

competência semelhante e/ou que atuam na área do menor com políticas diferentes, como no caso da FEBEM, a qual tende novamente a reforçar o modelo de grande instituição, responsável por programas de internação indiscriminada. Também a sua coexistência com programas e políticas que legitimam a rede privada assistencial - como as ações conveniadas da FUNABEM, da SEPS, do Fundo Social de Solidariedade do Governo do Estado de São Paulo (FUSSESP), da LBA, do Programa de Formação Integral da Criança (PROFIC) - limitam o seu papel como órgão fiscalizador, uma vez que a Secretaria do Menor não atua como repassadora de recursos (7).

Além disso, a prevista (e relativamente frustrada) integração da Secretaria do Menor com outros órgãos afetos à implementação de uma Política Integral de Atenção a Crianças e Adolescentes exigiria, no plano formal, a constituição de um Conselho capaz de coordenar as atribuições normativas distribuídas por diferentes áreas do Executivo. Como a ação integradora da Secretaria não tem expressão formal, nem canais estabelecidos no interior da burocracia pública, a alternativa encontrada foi substituir a "função normativa e integradora" por uma atuação alternativa de novos modelos de atendimento, de caráter experimental.

Assim uma rápida avaliação dos aspectos institucionais envolvidos nas tentativas de reestruturação e integração das políticas e programas de Atenção ao Menor no Estado de São Paulo revelam uma fantástica fragmentação institucional, que parece ter-se expandido - em ritmos diferenciados - segundo os ciclos eleitorais ou de mudança de governo, como pode ser observado no quadro a seguir:

Quadro I

Cronologia das Principais Mudanças Político-Institucionais Relativas à Atenção do Menor no Estado de São Paulo

Ano	Mudança Institucional		Gestão Administrativa
	Evento	Vinculação	
1935	Criação do Serviço Social de Assistência e Proteção aos Menores	Poder Judiciário	
1968	Criação da Secretaria de Promoção Social Criação do Serviço Social do Menor	Secretaria de Justiça e Promoção Social	Governo Abreu Sodré
1973	Extinção do Serviço Social do Menor Criação do Pró-Menor		Governo Paulo Egydio
1976	Transformado em FEBEM	Secretaria de Promoção Social	Governo Laudo Natel
1977	Criação do Serviço de Colocação Familiar	Secretaria da Justiça	Governo Laudo Natel
1979	Criação do Instituto Paulista de Adoção	Poder Judiciário	Governo Paulo Maluf
1983	Extinção do Serviço de Colocação Familiar Criação do Instituto de Assuntos da Família (IAFAM) Regionalização das Ações da SEPS Reestruturação da FEBEM e Desativação dos Internatos do Interior	Secretaria de Promoção Social	Governo Franco Montoro Governo Franco Montoro Governo Franco Montoro
1986	Criação do PROFIC	Secretaria da Educação	Governo Franco Montoro
1987	Criação da Secretaria do Menor		Governo Orestes Quércia
1988	Redefinição da Atuação da FEBEM Reativação dos Internatos do Interior	Secretaria da Promoção Social Secretaria da Promoção Social	Governo Orestes Quércia Governo Orestes Quércia
1989	Criação do Centro de Atenção ao Desenvolvimento Integral da Criança	Secretaria da Saúde	Governo Orestes Quércia

Examinar os principais problemas substantivos e operacionais dos diversos programas e atividades, que compõem a fragmentada malha institucional existente na área de atenção ao Menor, no Estado de São Paulo, é o objeto do próximo item. Trataremos do conjunto de ações que tem como clientela-alvo crianças e adolescentes em situação de carência, por entendermos ser absolutamente inadiável a definição de uma política integrada de Atenção ao Menor Carente, desvinculada da caracterização estigmatizante que a marcou no passado recente.

Desempenho dos Programas de Atenção ao Menor no Estado de São Paulo: principais problemas

Oferta e Demanda

Em 1986 (8) viviam em São Paulo 11,5 milhões de jovens menores de idade, correspondendo a 33,8% do total da população. Destes, cerca de 1,5 milhão eram crianças de 0 a 4 anos que pertenciam a famílias carentes com renda per capita de até 1 salário-mínimo, os quais potencialmente demandariam programas de suplementação alimentar, sobretudo leite, e creches públicas. Na mesma situação de carência viviam cerca de 650 mil crianças entre 5 e 6 anos, dos quais 53% não freqüentavam a pré-escola. Na faixa de 7 a 9 anos, 8% do total não estava na escola, sendo que 20% destes pertenciam a famílias em situação de pobreza absoluta (meio salário mínimo de renda per capita). Neste quadro, considerando o total da população de zero a 9 anos, 46,5% pertenciam a famílias carentes. Entre as crianças de 10 a 14 anos, 254 mil jovens estavam fora da escola e 503 mil trabalhavam, sendo que 77% destes últimos atuavam no mercado informal. Do total de jovens de 15 a 17 anos, cerca de 60% trabalhavam e 21% não estudavam. Em suma, do total da população de 0 a 17 anos, 24% pertenciam a famílias com renda de até um salário per capita, conformando teoricamente o universo de crianças e adolescentes em situação de carência - ao todo 2.760.000 - que constitui o alvo prioritário de uma Política de Atenção Integral ao Menor.

Em contrapartida, se considerarmos o total de menores atendidos pelos programas assistenciais (federais e estaduais) desenvolvidos no Estado de São Paulo, em 1988,

veremos que eles atingiram 1.153.084 crianças e adolescentes, ou seja, cerca de 51,1% do total da demanda potencial (Quadro 2). Evidentemente, estes dados precisam ser lidos com muito cuidado. Primeiro, porque trata-se de instituições e de programas que adotam critérios seletivos bastante diferenciados para definir a sua clientela-alvo. A Secretaria do Menor, por exemplo, adota como critério as famílias com renda familiar de até cinco salários; a Secretaria da Promoção Social não tem um critério explícito para definir carentes; a FEBEM atende menores carentes, abandonados e infratores, que provavelmente não estão em parte contemplados no universo potencial de demanda com que trabalhamos, uma vez que este refere-se à população que vivia em domicílios particulares; o FUSSESP também não trabalha com critério de renda para definir seus beneficiários; a FUNABEM e a LBA, enquanto órgãos repassadores de recursos, adotam critérios de alocação diferenciados, dependendo do projeto conveniado; o PROFIC tem como critério prestar atendimento às crianças da pré-escola e do 1º grau (até 5ª série), independente de sua situação de renda-familiar.

Em segundo lugar, estas instituições desenvolvem programas de natureza distinta dependendo dos objetivos por eles visados. Logo, uma avaliação adequada da cobertura em relação à demanda e de seu grau de eficácia, exigiria a produção de dados de cobertura bastante desagregados que permitissem compatibilizá-los em relação à demanda, por faixa etária e de renda. Entretanto, os dados existentes permitem apenas uma aproximação grosseira da relação oferta/demanda. Ademais, os dados de cobertura aqui analisados abrangem somente programas federais e estaduais, não estando contempladas as iniciativas municipais, exceto aquelas conveniadas como no caso do FUSSESP, PROFIC, SEPS, FUNABEM e LBA. Mesmo com essas limitações, vale a pena tentarmos desenvolver uma avaliação preliminar, sobretudo porque os dados de cobertura apresentados têm como característica básica o fato de referirem-se à oferta dos programas assistenciais mais importantes e abrangentes em âmbito estadual, os quais muitas vezes complementam a oferta realizada por prefeituras municipais (9).

Se tomarmos os programas de complementação do horário escolar, vemos que cobriam, em 1988, cerca de 255.000 crianças entre 3 e 14 anos de idade. Dentre eles, o Recriação e o Profic atendiam o interior, através da rede estadual de 1º grau e de convênios com prefeituras e entidades assistenciais. Aqueles desenvolvidos pela Secretaria do Menor abrangiam apenas a capital, havendo nesta Secretaria quatro programas implantados com o mesmo objetivo. O principal problema para a avaliação está na faixa etária da clientela-

alvo, abrangendo desde crianças que teoricamente estariam em creches até "hipotéticos" alunos concluintes de 1º grau. Dada a agregação dos dados de cobertura, torna-se impossível compará-los com a demanda potencial.

Programas de Complementação do Horário Escolar

	Programa	Crianças Atendidas (1988)
Secretaria do Menor	Clube da Turma	2.000
	Enturmando	6.000
	A Turma Faz Arte	10.000
Secretaria do Menor/LBA	Recriança	77.718
Secretaria da Educação	PROFIC	494.270
TOTAL		589.988

No caso dos programas de creche e pré-escola, o total da cobertura (401.124) dos programas avaliados correspondia a 19,0% da demanda existente, em 1986. Apesar da defasagem de dois anos entre os dados de cobertura e os de demanda, sabe-se que os anos 80 registraram tendencialmente uma diminuição proporcional da população jovem e, absoluta das crianças de zero a sete anos, sendo portanto provável que aquela demanda não tenha sofrido grandes variações.

Creche e Pré-Escola

Instituição	Crianças Atendidas (1988)
Secretaria do Menor	720
LBA	253.504
SEPS	138.225
Centro de Convivência Infantil (FUSSESP)	8.675
TOTAL	401.124

Dentre as instituições que desenvolvem programas de creche e pré-escola, tanto a LBA como a SEPS atuam através de convênios, sendo bastante provável a duplicidade de contagem em relação à clientela, uma vez que as prefeituras e entidades privadas subsidiadas podem beneficiar-se dos recursos de ambos. A mesma observação vale para o PROFIC e o Recriança. Basta citarmos, por exemplo, os casos de dois municípios paulistas de pequeno porte (Pinhal e Cajuru) em que as prefeituras e/ou entidades filantrópicas mantinham convênios com todos os programas acima indicados.

Além disso, cabe assinalar a predominância de convênios com o setor privado. Do total de convênios (1.145) realizados pela SEPS, em 1988, somente 30% referiam-se ao setor

público, particularmente prefeituras, com o objetivo de manutenção de creches municipais. Dentre estes, 46,3% concentraram-se na Região Administrativa de Ribeirão Preto, enquanto na Região Administrativa de Campinas concentravam-se cerca de 34% do total de convênios para a manutenção de creches privadas. Uma avaliação mais precisa desta área de atendimento, exigiria uma tipologia detalhada da distribuição espacial dos serviços, formas de atuação, tipo de entidade conveniada, etc., no sentido de dimensionar a amplitude da rede privada e/ou municipal, seus pontos de estrangulamento, desequilíbrios regionais. De qualquer modo, os dados disponíveis indicam claramente a predominância de convênios com o setor privado entre a maioria dos órgãos e programas que atuam como subvencionadores.

Convênios com Prefeituras (1988)		Convênios com Entidades Privadas (1988)
SEPS	30%	70%
FUNABEM	29%	71%
PROFIC	36%	64%
LBA	20%	80%
RECRANÇA	90%	10%
FUSSESP	-	-

Aliás, é preciso lembrar que, historicamente, o setor privado tem sido o real executor das políticas de assistência social, no país. No Estado de São Paulo, por exemplo, existem hoje, cerca de 6.000 entidades cadastradas e vários órgãos associativos que as congregam. Apesar das críticas justificadas quanto à indefinição de competências, nesta área, entre o público e o privado, tanto em relação ao destino do dinheiro público, quanto à falta de controle da qualidade do atendimento, os casos estudados na referida pesquisa apresentam resultados bastante interessantes.

De um lado, parece ser consensual a idéia de que dada a defasagem no repasse de recursos por parte do Estado e as exigências burocráticas para o andamento dos convênios - as instituições privadas não-lucrativas são "vítimas" de um "Estado ineficaz e inoperante". De outro, parece haver um acordo tácito entre o setor público e o privado: reconhecendo-se como incapaz de cumprir os compromissos firmados com as entidades, o Estado tende a abrandar (ou mesmo ignorar) os mecanismos de controle sobre a rede privada, da qual depende para manter os programas em funcionamento. Estes problemas

foram recorrentes nos casos que analisamos, independente do tamanho da instituição pesquisada e do conteúdo de suas propostas de atuação.

No que se refere aos programas de Atenção ao Menor Carente e Abandonado, as ações governamentais atingiram 185.260 crianças e adolescentes, independente da faixa etária. Estes programas incluem atendimentos realizados pelo Programa de Atendimento a Menores (PAM) e Instituto de Assuntos da Família (IAFAM) da Secretaria da Promoção Social - o primeiro em regime de internato, semi-internato e externato, abrangendo também subprogramas específicos para portadores de deficiência física e mental via convênios com entidades privadas e/ou Prefeituras, e o segundo referido a auxílio monetário às famílias com filhos em situação de risco; os internatos da FEBEM, assim como os encaminhamentos em regime de "liberdade assistida"; os convênios da FUNABEM com o Judiciário, SEPS, Prefeituras e entidades assistenciais; e diversos programas em meio aberto, desenvolvidos pela Secretaria do Menor.

Como se percebe, excetuando-se a execução direta dos programas referidos à Secretaria do Menor e ao IAFAM, os demais também se sujeitam ao risco de dupla (ou tripla) contagem dos atendimentos realizados, pois a possibilidade de convênio simultâneo com o PAM, FUNABEM e FEBEM não pode ser descartada. No entanto, a tendência recente tem sido a de reforçar e expandir os convênios PAM com prefeituras e entidades; restringir e limitar os convênios de qualquer natureza, por parte da FUNABEM e FEBEM. Esta, porém, é uma tendência em curso a partir de 1989. Até então, aquela possibilidade assinalada era concreta. Mesmo os internos da FEBEM eram beneficiados por subvenções de outros órgãos, sobretudo FUNABEM.

Programas de Atenção à Menores Carentes, Abandonados, Infratores

Instituição	Programas	Menores Atendidos (1988)
SEPS	PAM	66.076
	FEBEM	32.278
	IAFAM	27.028
FUNABEM		38.983
Secretaria do Menor	Casa Aberta	2.382
	Casa Moradia	60
	Casa Renascer	221
	Casa Abrigo	200
	S.O.S. Criança	16.260
	Rede Criança	1.772
TOTAL		185.260

Do ponto de vista substantivo, a diferença básica entre estes programas reside nos princípios e valores que orientam sua filosofia de ação. O caráter experimental e inovador dos programas da Secretaria do Menor, apoiados em equipamentos próprios e em um quadro de pessoal altamente qualificado, treinado para desenvolver um trabalho personalizado com as crianças, certamente leva a resultados qualitativos - de ordem emocional e psico-afetiva no processo de formação e integração das crianças e adolescentes - que dificilmente poderiam ser obtidos através dos programas institucionalizados, burocratizados e inspirados no "caráter de massa" dos grandes internatos.

Entretanto, no decorrer da pesquisa, verificamos que também as entidades privadas vêm procurando desenvolver experiências inovadoras, do ponto de vista pedagógico. Programas profissionalizantes que levam em conta a história de vida das crianças, procurando cativá-las para ocupações que lhes dêem prazer, ao mesmo tempo em que propiciam geração de renda, são desenvolvidos de modo bastante eficiente por uma instituição filantrópica de Piracicaba (10), que trabalha com meninos de rua. Sob a orientação técnica da FUNABEM, uma entidade assistencial de Pinhal (11) vem implantando pequenas repúblicas para os ex-internos e encaminhando-os ao mercado de trabalho. Também o PAM tem procurado estimular propostas de programas alternativos em meio aberto e/ou desenvolvidos em pequenas unidades, através de convênios com prefeituras e a rede privada. Entretanto, trata-se de iniciativas esparsas e fragmentadas que têm, em comum, uma enorme dificuldade de manutenção pelas razões já assinaladas; uma sistemática dependência de trabalho voluntário (dadas as dificuldades de recursos); total ausência de normas e diretrizes minimamente homogêneas e coerentes; escassez

absoluta de recursos humanos qualificados e treinados, aspecto que nos parece crucial nesta área de política social; e sujeitas à permanente descontinuidade dos programas por essas mesmas razões.

No caso específico da FEBEM, além das idas e voltas, continuidades e rupturas das suas linhas de atuação, ao longo dos anos 80, é importante salientar a baixa proporção de menores infratores - entre os seus internos - em relação aos carentes. Basta lembrar que do total (32.278) de menores atendidos, em 1988, apenas 31,3% eram infratores, ou seja, cerca de 10.110 menores, dos quais 4.326 (42,7%) estavam em regime de "liberdade assistida" (12). Estes dados são reforçados pelos resultados da pesquisa-piloto (segunda parte do relatório final da pesquisa "A Situação do Menor no Estado de São Paulo") realizada junto às Varas de Menores da capital: o total de processos analisados aponta que é quatro vezes maior o movimento das Varas com processos de adoção, encaminhamentos a famílias-substitutas, necessidade de regularização de documentos para entrada no mercado de trabalho, vitimizados por atos de violência sexual, etc. do que aqueles referidos a "desvios de conduta" ou atos infracionais. Além disso, essa pesquisa mostrou que a maioria dos processos refere-se a menores provenientes do Estado de São Paulo cujas mães são também predominantemente paulistas, casadas com pais migrantes, em sua maioria. Este dado é bastante interessante, pois permite rever o "mito do menor migrante, marginal, abandonado" tão difundido na opinião pública.

No que se refere aos programas e atividades de Iniciação Profissional, foram atendidos 8.974 jovens, em 1988, através de dois programas da Secretaria do Menor, um da SEPS e um do FUSSESP. Na verdade, a Secretaria do Menor desenvolve, além desses, um programa de Circo-Escola profissionalizante, o qual já está incluído no programa Enturmando com objetivo de complementar o horário escolar. Pela nossa avaliação, os programas com maior grau de efetividade, dentre esses, são os referidos à Secretaria do Menor, pela qualidade das atividades desenvolvidas e por sua integração com as empresas estatais. Os Centros de Iniciação Profissional, vinculados à SEPS, apresentaram um desempenho modesto nos últimos anos, mantendo-se praticamente estável o número de beneficiários, com queda no volume de recursos e extinção de uma das unidades existentes.

Programas de Iniciação Profissional

Instituição	Programas	Menores Atendidos (1988)
Secretaria do Menor	Iniciação ao Trabalho	1.775
	Núcleo de Formação Profissional	100
SEPS	Centros de Iniciação ao Trabalho	7.099
FUSSESP	Núcleo Oficina	-
	TOTAL	8.974

Cabe, porém, assinalar que os programas desenvolvidos pela Secretaria do Menor na área profissionalizante restringem-se à capital, enquanto os da SEPS distribuem-se pelo interior do Estado. Em relação aos "Núcleos Oficina", embora não estejam disponíveis dados de cobertura, sabe-se que seu perfil aproxima-se mais de programas voltados para o lazer e esporte do que para a iniciação ao trabalho - concepção originalmente prevista na implantação do programa.

Quanto aos programas de Alimentação e Nutrição, merecem ser comentados apenas aqueles dirigidos especificamente às famílias carentes ou crianças desnutridas, desde que o mais importante deles - a Merenda Escolar - é praticamente universal, atingindo todos aqueles que estudam na Rede Estadual. De outra parte, o recém-implantado Programa de Leite e Pão - também dirigido aos alunos da rede pública, em particular da Jornada Única e do Ciclo Básico - tem, como novidade, a sua operacionalização através de "tickets" emitidos pelo BANESER, com o qual as escolas requisitam diariamente pão e leite junto às padarias credenciadas. De qualquer forma, eles constituem-se nos programas de maior impacto, em termos de cobertura.

Alimentação e Nutrição

Instituição	Programas	Menores Atendidos *
Secretaria da Saúde	Leite Fluído	333.000
	Leite em Pó	299.233
Secretaria da Educação	Merenda Escolar	4.605.449
	Pão e Leite	506.175
SEPS	Suplementação Alimentar	74.241
	Alimentação de Substância	7.158
TOTAL		5.825.256

* Refere-se à média mensal de atendimentos.

Primeiro, é de se notar o não-funcionamento do Programa de Suplementação Alimentar - financiado pelo INAN/Ministério da Saúde e supervisionado pela Secretaria de Saúde - em São Paulo, no ano de 1988, quando o INAN previa o atendimento de mais de 1 milhão de pessoas carentes no Estado. Aliás, a descontinuidade parece ser a marca dos programas de alimentação, ou melhor, das políticas assistenciais.

Também descontínuos, devido à sua dependência da rede de pequenos produtores e das cooperativas do setor, os Programas de Leite da Secretaria da Saúde, têm como beneficiários as crianças de até 3 anos, selecionadas pelos Centros de Saúde, segundo critérios de desnutrição.

Quanto aos programas da SEPS, dirigem-se estes ao atendimento das creches conveniadas e famílias em situação de risco, tendo um impacto limitado.

Superposição De Ações

A partir do quadro descrito, parece desnecessário falar do óbvio: a superposição de programas e a fragmentação institucional (ver Quadro anexo). Apenas gostaríamos de comentar alguns aspectos que nos pareceram mais relevantes.

Apesar da efetiva sobreposição de ações, seja quanto aos seus objetivos, seja quanto às faixas etárias atingidas, algumas diferenças importantes destacam-se. A Secretaria do Menor, por exemplo, distingue-se dos outros órgãos, embora aparentemente haja semelhança quanto à natureza dos programas.

Primeiro, porque trata-se de programas e atividades realizados através da intervenção governamental direta, tanto do ponto de vista da sua formulação, como execução. Neste sentido, eles têm um perfil claramente diferenciado daqueles conveniados (SEPS, LBA, FUNABEM, PROFIC), porque são implementados através de equipamentos próprios, com equipes especializadas e, sobretudo, porque se articulam em torno de uma filosofia de atuação específica: formar e integrar as crianças através de ações em meio aberto. Logo, embora seja concreta a sobreposição, eles diferem quanto ao conteúdo pedagógico, estrutura organizacional, tamanho - em geral unidades pequenas que atendem um número limitado de crianças - e formas de recrutamento e capacitação de pessoal.

Segundo, quanto ao impacto limitado da cobertura dos programas da Secretaria do Menor. Justamente porque tiveram como ponto de partida privilegiar o desenvolvimento da criança

com ênfase no plano afetivo-emocional, optou-se por um atendimento personalizado, de custo elevadíssimo (não se sabe quanto, mas sabe-se que são programas caríssimos) e, portanto, restrito àqueles que tiveram a sorte de beneficiar-se de programas "quase-experimentais", face à demanda existente.

Este é, sem dúvida, o principal desafio da discussão sobre a reestruturação da Política de Atenção ao Menor, em direção a um modelo integrado, mas que leve em conta as particularidades regionais, a estrutura organizacional já existente, a rede de atendimento conveniada: estabelecer prioridades e formas flexíveis de atuação público/privado, capazes de promover o desenvolvimento das crianças através de serviços de qualidade que extrapolem o caráter experimental e restrito dos programas inovadores. Problema que exigiria, sobretudo, a atuação decidida de um único órgão normativo, planejador e fiscalizador.

Por fim, a superposição de ações na área do menor, não ocorre apenas entre os diferentes níveis de governo. Quase todos os órgãos estaduais que atuam na área desenvolvem pelo menos dois programas superpostos, ou seja, ela se manifesta inter e intra-secretarias de governo, além da intervenção das prefeituras e do setor privado. Vale frisar novamente que, apesar da superposição, os programas se diferenciam ou por critérios seletivos de idade, presença ou ausência de atividades educativas, como, por exemplo, entre aqueles que visam à complementação do horário escolar (Lazer e Esporte Comunitário/LBA; Recriação/LBA/Secretaria do Menor; Núcleo Oficina/FUSSESP; Clube da Turma/Secretaria do Menor; Casa da Juventude/SEPS/FUNABEM; Enturmando/Secretaria do Menor; Grupos de Ação Comunitária/SEPS; PROFIC/Secretaria da Educação), abrangendo a faixa etária de 3 a 14 anos.

Por fim, é interessante observar que justamente para os jovens carentes na faixa de 14 a 17 anos - em que registra-se a maior proporção de infratores - existem apenas dois programas (um da FEBEM e outro da Secretaria do Menor).

Custo/Benefício

A dificuldade de se avaliar a relação custo/benefício na área de Atenção ao Menor, quanto aos recursos dispendidos, está justamente na variedade dos programas relativos a cada órgão, na superposição de ações, na duplicidade de contagem, no custo diferenciado de cada programa vinculado a uma mesma secretaria e, principalmente, nas várias formas de operacionalização observadas entre eles.

Em primeiro lugar, os programas da Secretaria do Menor não podem ser avaliados neste plano, devido ao seu formato de financiamento em convênio com estatais. Sabe-se que são caros, mas não se tem nenhum parâmetro concreto que possa orientar o planejamento da reestruturação da política, em âmbito estadual.

Observando o Quadro 2, vemos que o gasto per capita mais elevado, em 1988, corresponde aos programas da FEBEM. Isto se deve à natureza das ações desenvolvidas (internação, etc.) necessariamente de manutenção mais onerosa. Mas este valor não reflete o gasto efetivamente realizado, porque não inclui os convênios celebrados naquele ano; refere-se apenas ao gasto realizado pela FEBEM no âmbito do orçamento da Secretaria de Estado de Promoção Social (SEPS).

Quanto aos outros programas desenvolvidos pela SEPS, apresentam também um gasto per capita bem mais elevado do que os das outras instituições que atuam na área. As ressalvas aqui são de duas ordens: a) o programa de Atendimento ao Menor Carente (PAM) apresenta um gasto per capita cinco vezes maior que o de Atuação Regional Comunitária (ARC); em geral, todos os programas da SEPS apresentaram tendência à queda progressiva nos valores per capita e expansão da cobertura, ao longo da década de 80. No caso do PAM, o gasto mais elevado também se justifica pela natureza dos programas desenvolvidos - internato, semi-internato, etc. - via convênios. Além disso, em 1988, os menores em regime de "liberdade assistida" foram transferidos da FEBEM para a SEPS/PAM.

No que se refere ao Fundo de Solidariedade do Governo do Estado (FUSSESP), foram ínfimos os recursos gastos naquele ano. Enquanto órgão repassador de recursos para a compra de equipamentos destinados aos Fundos Municipais, o FUSSESP não se configura como instituição de atendimento específico ao menor; no entanto, ele é responsável pela coordenação do programa "Centros de Convivência Infantil" - creches destinadas aos filhos

dos servidores públicos estaduais - que oferecem um bom padrão de atendimento, seja quanto ao formato, como em relação à orientação pedagógica.

Em relação à FUNABEM-SP, os gastos realizados referiram-se principalmente a convênios com o Judiciário, prefeituras e entidades assistenciais, pois, como dissemos, a partir de 1.987, houve um afastamento entre ela e a FEBEM, e tendência à diminuição dos repasses. Comparado ao da SEPS, o gasto per capita da FUNABEM equivale a 1/3. Mas, se tomarmos o per capita do PAM/SEPS, que opera nos mesmos moldes e com os mesmos objetivos dos convênios FUNABEM-SP, vemos que ele foi 4 vezes maior que o gasto per capita da Representação Estadual FUNABEM.

Quanto ao gasto da LBA, refere-se principalmente à manutenção de creches, as quais recebem um per capita por 4 ou 8 horas de permanência da criança, sejam elas unidades próprias ou conveniadas. Segundo avaliação da própria LBA, o per capita pago cobre apenas cerca de 20% dos gastos das unidades. Tendencialmente, nos anos 80 observou-se crescimento da proporção de convênios; da cobertura da jornada de 8 horas; da expansão do número de atendimentos e do volume de recursos alocados, em particular a partir de 1.986, fato que acompanhou a tendência verificada para o país.

Quadro Demonstrativo dos Programas de Assistência ao Menor em 1988 - São Paulo

Indicadores	Instituição							TOTAL
	Secretaria do Menor	SEPS	FEBEM	FUSSESP	FUNABEM/SP	LBA/SP	Secretaria da Educação - PROFIC	
Menores Atendidos	151.654 (1)	423.794	32.278	55.379	38.983	215.492 (2)	494.270 (3)	1.411.850
Gasto Total (em NCz\$ 1000) (4)	-	141.366	159.350	365	8.107	47.786	10.020	366.994
Gasto Per Capita (em NCz\$)	-	324,5	4.936	7	208	221	20,3	-

Notas: (1) Inclui os 77.718 menores atendidos p/ programa Recriação da LBA, sob a supervisão da Secretaria do Menor.

(2) Refere-se a atendimentos a Creches e Apoio Nutricional

(3) Refere-se a 159.374 menores atendidos através da rede estadual de 1º grau, 394.878 via convênios com prefeituras e entidades assistenciais, dos 235.504 estavam na pré-escola.

(4) Valores deflacionados pelo IGP médio de 1989.

Observação: Excluímos deste quadro o Programa do Leite por Ter sua clientela-alvo definida segundo critérios biológicos, portanto, não sociais stricto sensu..

Crêterios de Regionaliza o e Distribui o Espacial dos Programas

De modo geral, os programas aqui analisados não obedecem a critérios explícitos de regionaliza o, com a única exce o daqueles implementados pela LBA.

Organizado em 25 Gerências Operacionais, a LBA-SP tem presença mais significativa sobretudo em municípios de pequeno porte. No entanto, essa divisão tem origem nos antigos Centros de Puericultura (25) da LBA, distribuídos pelo Estado, não obedecendo a um critério regional específico, seja quanto às Regiões Administrativas ou às de governo. A partir de 1978, com a cria o do SINPAS, a LBA perde suas atribui es na área dos serviços de saúde, mas mant m a mesma divisão regional existente.

Além da LBA, a Secretaria Estadual de Promo o Social também estrutura-se através de Divisões Regionais nas onze Regiões Administrativas do Estado. Porém, até muito recentemente, essas Divisões não tinham um papel de controle, supervisão e acompanhamento das a es implementadas em seu âmbito de influência. Atuavam basicamente como canais de media o entre as regiões e a Secretaria. Atualmente, observa-se tendência   reorganiza o da estrutura administrativa da SEPS com ênfase na descentraliza o operacional e desconcentra o administrativa. Exemplo disso foi a recente decisão estabelecendo a autonomia orçamentária das Regionais, embora os programas continuem centralizados.

Do ponto de vista da distribui o espacial, as informa es disponíveis permitem apenas indicar algumas tendências observadas entre os programas conveniados. Vale lembrar que os programas da Secretaria do Menor têm sua atua o praticamente limitada   Grande São Paulo, havendo apenas uma Casa Aberta, para meninos de rua, em Campinas. Embora o Recrancia seja operacionalizado através de convênios com 67 municípios, trata-se de um programa concebido pela LBA e que visa a descentraliza o e municipaliza o, cabendo   Secretaria do Menor sua supervisão em âmbito estadual. Aliás, o próprio desenho organizacional dos programas da Secretaria do Menor dificilmente se adaptaria a formas descentralizadas de atendimento, o que não exclui a possibilidade da Secretaria levar sua experiência a outros Municípios e orientá-los a supervisionar programas.

Em rela o   distribui o espacial dos convênios, destacam-se as seguintes tendências:

1. os convênios PROFIC com a Rede Estadual concentram-se predominantemente na Região Metropolitana (85%) e na Região Administrativa de Campinas, particularmente na cidade de Campinas;
2. os convênios com prefeituras municipais, tanto os da SEPS (Creches Municipais) como os do PROFIC, encontram-se bastante concentrados nas Regiões Administrativas de Ribeirão Preto, São José do Rio Preto e Sorocaba. Na Região de Santos não se constatou nenhum convênio PROFIC, local onde é grande a presença de convênios da SEPS. Nas regiões de Campinas e Marília é bastante significativa a presença de convênios da SEPS.
3. os convênios SEPS, visando à manutenção de creches da rede assistencial privada, foram preponderantes na Região de Campinas;
4. os convênios com entidades assistenciais, sobretudo religiosas - PROFIC e SEPS - predominam na Região Metropolitana;
5. os convênios da LBA (creches) têm presença mais significativa em cidades pequenas;
6. os convênios do Recriância são homoganeamente distribuídos pelas cidades médias do Interior, não havendo nenhum na Capital;
7. por fim, os convênios da FUNABEM com entidades assistenciais privadas são mais numerosos na Região Metropolitana e, sobretudo, no Vale do Paraíba, Região Administrativa de São José dos Campos, onde observou-se uma presença bastante tímida dos convênios acima citados.

No caso dos convênios SEPS, chama a atenção o fato de distribuírem-se de modo bastante heterogêneo, em relação ao Programa de Manutenção de Creches e, de modo proporcionalmente bem distribuído, em relação ao Programa de Atendimento ao Menor (PAM), pelas várias regiões administrativas.

Pode-se supor, de modo especulativo, que no caso das concessões de verbas para creches, predominem critérios políticos. De outra parte, no caso do PAM - Regime de Internato, Semi-Internato, Liberdade Assistida e Atenção a Deficientes - é possível que predominem critérios jurídico-legais, uma vez que o encaminhamento das crianças às instituições responsáveis vincula-se, em grande parte, às decisões do Judiciário.

Renda Monetária, Tickets: Novos Formatos de Política Assistencial.

Como se sabe, as formas e mecanismos de produção e distribuição de bens e serviços sociais assistenciais vêm passando por modificações que relacionam-se à própria transformação no conceito de direito social.

Concebidos como universais, os direitos sociais básicos - trabalho, saúde, educação, alimentação, habitação, a guarda das crianças pequenas (para garantir aos pais o direito ao trabalho) - têm como exigência para sua concretização, a própria condição da cidadania. Mas é também sob a ótica dos direitos da cidadania que as políticas assistenciais - marcadas por seu caráter paternalista, clientelista e tutelar, no passado - vêm se afirmando, contemporaneamente, como espécie de renda mínima a ser assegurada a todos que necessitem de serviços e bens considerados socialmente necessários. Ou seja, embora reconhecidos como um direito, os serviços oferecidos pela política assistencial são quasi-universais, desde que implicam em critérios de seletividade para identificar seus beneficiários. A própria Constituição Federal de 1988, estabelece que a "assistência social será prestada a quem necessitar, independente da contribuição à seguridade social" e define como prioridade a "proteção à família, à criança e ao idoso carentes." Estabelece, portanto, a situação de carência como indicativa dos elegíveis para os programas.

É neste contexto que vêm se generalizando, nos modernos "Welfare States", novas formas e mecanismos, em substituição aos serviços assistenciais tradicionais, como a "renda mínima monetária" ou "abonos familiares", dirigidos às famílias ou indivíduos para enfrentarem suas necessidades sociais vitais. Sob justificativas mais diversas, vários especialistas vêm defendendo essas novas formas em nome da liberdade e autonomia dos indivíduos e famílias para usarem estes recursos - como modo de proceder à redistribuição de renda, independente da participação individual na esfera produtiva, face ao desemprego estrutural e às sucessivas crises.

Ainda muito distante do grau de efetividade que vêm adquirindo essas novas formas de política assistencial, nos países capitalistas avançados, a introdução da contribuição monetária às famílias pelo Instituto de Assuntos da Família (IAFAM) constituiu uma novidade no campo dos programas de "Atenção ao Menor Carente e Abandonado" da SEPS.

Em substituição ao antigo Serviço de Colocação Familiar - criado em 1949 (Lei Estadual nº 560/49, posteriormente alterada pelas Leis nº 4.269/57, 8.435/64 e 10.069/68) e vinculado aos Juízos de Menores, que atuavam na Comarca da Capital - foi criado o Instituto de Assuntos da Família, em 1983, subordinado à SEPS, com o objetivo de prestar auxílio monetário e acompanhamento às famílias carentes, com mais de dois filhos.

As novidades introduzidas com a criação do IAFAM resumem-se nos seguintes pontos:

- sua desvinculação do Poder Judiciário;
- expansão do âmbito de atuação do programa, passando a abranger todo o Estado;
- flexibilização dos critérios de elegibilidade do programa, no sentido de atender "famílias carentes" em sentido amplo e, não apenas, aquelas com filhos sob a tutela do Judiciário.

Em termos gerais, o programa sofreu uma expansão considerável em relação à cobertura - de 1.300 famílias atendidas em 1982, chegou a atender cerca de 7.000 famílias e mais de 27.000 crianças, em 1988. Sabendo-se que, em 1986, viviam em São Paulo cerca de 76.000 famílias com renda média familiar de até 2 salários mínimos, vê-se que o programa atingiu perto de 10% da demanda potencial.

As principais críticas feitas ao IAFAM, por parte do Judiciário, salientam o "caráter imediatista" que orienta a escolha dos beneficiários; a atomização das verbas, expandindo a cobertura com perda na qualidade do serviço; a falta de recursos humanos qualificados para assegurar o acompanhamento adequado da clientela. Em contrapartida, os defensores da manutenção do IAFAM, junto ao Executivo, assinalam que o Antigo Serviço de Colocação Familiar era extremamente "assistencialista" e "elitista", ao restringir a autonomia das famílias quanto ao uso dos recursos recebidos; que cabe ao Judiciário determinar o destino das crianças e não administrar recursos; que o novo programa do IAFAM tem uma concepção mais moderna, preocupada com o conjunto das necessidades sociais básicas das famílias, oferecendo subsídios também para geração de renda (equipamentos para o trabalho, etc.).

Mesmo de impacto relativamente limitado, parece-nos que o IAFAM vem cumprindo seus objetivos originais, como demonstra a pesquisa sobre o perfil das famílias beneficiadas pelo programa (ver Capítulo 5 da 1a. parte de Relatório "A Situação do Menor no Estado de São Paulo"), nas regiões do Vale do Paraíba e de Jundiaí. Em ambas, as famílias

possuíam, em média, mais de 3 filhos; eram chefiadas por mulheres desempregadas, domésticas ou que atuavam no mercado informal.

Apesar deste programa estar muito longe do grau de efetividade das experiências em curso nos "Welfare States" contemporâneos, ele configura uma nova tendência presente nos programas de combate à pobreza, que representa uma ruptura radical com a idéia de seguro social - assentada sobre o tripé emprego/renda/benefício. Para a corrente neo-conservadora, essas mudanças são necessárias no sentido de reduzir o "tamanho" do Estado, "privatizando" equipamentos e recursos públicos, diminuindo o grau de burocratização e a "irracionalidade" dos imensos aparelhos produtores de política social. Já para setores social-democratas, trata-se de substituir os serviços sociais assistenciais por uma renda mínima em dinheiro, como forma de promover a redistribuição de renda, independente da relação contribuição/benefício, constituindo um tipo de "salário cidadania" - assegurado a todos que necessitarem.

Integração dos serviços

A questão da integração com os equipamentos existentes no Estado, era a proposta básica da Secretaria do Menor. Entretanto, segundo os técnicos dessa secretaria, a carência de equipamentos nas áreas de saúde e educação, e sobretudo no atendimento de crianças abandonadas, levou à implantação de equipamentos de reforço das equipes técnicas, com prioridade para os programas dirigidos aos "meninos de rua" (Casa Aberta, Casa Moradia, Iniciação ao Trabalho, Enturmando, etc.). Muitas vezes, a ausência de equipamentos leva à instalação de serviços específicos, como por exemplo atendimento odontológico num circo-escola - cabendo à Secretaria da Saúde a instalação do equipamento, e à Secretaria do Menor os serviços prestados.

Talvez seja o S.O.S. Criança, o programa da Secretaria do Menor que ofereça melhores possibilidades para desenvolver uma função integradora com os equipamentos públicos e filantrópicos que prestam assistência às crianças na cidade de São Paulo. Concebido como forma de atendimento direto à população por telefone, o programa encaminhou as mais diferentes demandas, estruturado do seguinte modo:

- uma equipe de telefonistas - treinadas e dispondo de um manual detalhado sobre os equipamentos sociais existentes - registra as informações sobre o solicitante e o problema, indicando, quando necessário, os serviços de saúde e de emergência pertinentes;
- uma equipe de profissionais (assistente social, psicólogos e pedagogos) analisa o problema e procura a melhor solução, desempenhando um papel de intermediação entre o solicitante e a instituição capaz de prestar atendimento;
- a estratégia de atuação do programa procura pautar-se pela desburocratização e decodificação da demanda: solicitados, muitas vezes, a atender pedidos de internação de crianças, os técnicos procuram dialogar com os responsáveis, sugerindo alternativas como creches, programas de complementação do horário escolar, atendimento psicológico, etc., empenhando-se em viabilizá-las.

Além de seu formato integrador e desburocratizado, o S.O.S. pode servir como um instrumento válido para medir a demanda no estágio atual da oferta de equipamentos sociais e das carências existentes. Pode servir, portanto, como indicador das áreas prioritárias de atuação das diferentes secretarias que desenvolvem programas de Atenção ao Menor.

Entretanto, as principais dificuldades encontradas pelo programa referem-se às resistências de outros órgãos e instituições em colaborar na solução das demandas. No plano formal, isto se deve, provavelmente, à inexistência de um conselho inter-secretarias capaz de flexibilizar as estruturas burocráticas dos aparelhos governamentais.

Também visando à integração com o judiciário, as Casas Abrigo constituíram-se em alternativa ao encaminhamento de crianças tuteladas pelo Juizado, antes destinadas inevitavelmente para a FEBEM. A diferença entre elas e os programas em meio aberto conveniados (SEPS, FUNABEM) é que constituem-se em abrigo provisório e transitório para as crianças que aguardam as decisões do judiciário sobre seu destino.

Apesar da transitoriedade, procura-se proporcionar um atendimento integrado aos menores - escola, atendimento médico, etc. - durante sua permanência nas casas (em média 2 meses).

O aspecto fundamental desse programa é a capacidade de viabilizar uma alternativa de retaguarda - a partir de demandas do judiciário - como uma saída à possibilidade de internação. Além disso, como a própria existência de recursos cria demanda por soluções

alternativas, os juizes das varas, já contando com esse programa, tendem a pressionar pela implantação de novas casas. Sem dúvida os resultados do programa poderiam justificar uma proposta de descentralização para que cada vara pudesse contar com uma Casa Abrigo na sua área de influência.

Finalmente, o Projeto CADE-Centro de Acompanhamento do Desenvolvimento Infantil, implantado em 1989 pela Secretaria da Saúde, parte também de uma concepção integrada: através de creches, que abrigam em média 150 criança de 0-6 anos, proporciona-se atendimento das 7 às+19 horas, oferecendo 4 refeições diárias, atendimento médico-sanitário, atividades de recreação. Por tratar-se de programa muito recente, não dispomos de informações suficientes para uma avaliação.

Os Dilemas da Rede Privada

Os estudos de caso sobre instituições privadas de atendimento a menores em cidades do interior do Estado permitem algumas considerações sobre as interrelações público /privado e sobre seus efeitos sobre a operacionalização dos programas.

Em primeiro lugar, chama a atenção a ausência de propostas pedagógicas mais consistentes nos serviços prestados pelas entidades assistenciais pesquisadas, ao lado de um dilema constante: a busca de recursos financeiros para garantir sua sobrevivência. O mais espantoso, no entanto, é constatar uma relativa efetividade desses serviços, a despeito dos limites enfrentados. Mesmo sentindo a ausência de um órgão normativo do Estado, capaz de definir e coordenar as ações por eles desenvolvidas, predomina a sensatez em evitar a internação das crianças; o empenho em desenvolver atividades profissionalizantes; e a sensibilidade em conquistar voluntários para o trabalho, dispostos a dar aos menores o afeto e atenção necessários ao seu desenvolvimento(12).

Em segundo lugar, nota-se um permanente esforço de articulações entre as entidades privadas e os órgãos públicos - federais, estaduais e, sobretudo, municipais - na solução de problemas mais imediatos, apesar da ausência de orientação e supervisão, por parte do Estado. Se é verdade que esta articulação, em geral desencadeada a partir de relações pessoais, evita as conseqüências do burocratismo e da obstrução dos canais de comunicação entre diferentes níveis de poder situados no interior da máquina

administrativa, é também verdade que ela revela a fragilidade das instituições privadas face à ausência de uma política claramente delineada, com objetivos e procedimentos de ação distribuídos integradamente entre os vários órgãos e instituições envolvidos na área de Atenção ao Menor.

Outro ponto que merece destaque é o baixo volume de recursos públicos destinados às entidades privadas. Basta assinalar, por exemplo, que tanto na instituição pesquisada em Piracicaba como na de Pinhal, as subvenções públicas correspondem a 50% do orçamento de cada uma, prevalecendo quantitativamente os recursos conveniados com o PAM/SEPS. No entanto, os valores repassados são muito pouco significativos à medida em que são as doações e o trabalho voluntário (não contabilizados no orçamento) que realmente asseguram o atendimento às crianças e adolescentes. Por essa razão, as instituições filantrópicas pesquisadas manifestam interesse em obter do Estado sobretudo "o apoio de técnicos e pessoal qualificado" para melhorar a qualidade do trabalho realizado, em particular cursos de capacitação de pessoal e seminários com especialistas. Tem-se a impressão de que - dado o caráter irrisório dos recursos repassados - nenhuma pressão emergiria contra o Estado, em caso de corte de verbas ou extinção de convênios. As demandas sinalizadas pelas entidades expressam, pois, um sentido preciso: ao invés de convênios fragmentados a exigir formalismo excessivo para sua operação, seria preferível que o Estado assumisse uma política clara e integrada, fornecendo-lhes profissionais qualificados (psicólogos, fonoaudiólogos, etc.) e políticas sociais - saúde, educação e alimentação/nutrição - mais eficazes.

A falta de uma política coerente estimula também situações de tensão e/ou de conflito entre o Poder Judiciário local e a direção das instituições privadas. Mantendo o poder exclusivo sobre o destino das crianças e adolescentes, a posição dos juízes, consoante com o Código de Menor em vigor, muitas vezes entra em choque com a tendência das entidades em lutar por ações em "meio aberto", voltadas para a desinternação. Além disso, este clima de tensão é reforçado pela contradição e ambigüidade que marcam hoje a atuação do Estado na área do menor: amparados juridicamente nas classificações de "carente", "abandonado" e "infrator" definidos pelo Código de Menores, as decisões do judiciário defrontam-se, hoje, com o novo conceito de "criança em desenvolvimento", defendido pelo Estatuto da Criança, que não confunde carência com marginalidade - conceito esse já legitimado na prática do trabalho realizado por assistentes sociais e

técnicos dos programas sociais desenvolvidos pelo Estado ,e difundido entre muitas das instituições privadas que atuam na área do menor.

Por fim, parece inegável o papel indispensável das prefeituras municipais junto às entidades. São elas o parceiro com que contam, em diferentes circunstâncias, apesar de formalmente repassarem verbas menos significativas que outros órgãos vinculados às esferas estadual e federal.

A Nova Constituição e as Perspectivas da Política de Atenção ao Menor

Definida como um direito da cidadania, a Política de Assistência Social, na Constituição Federal de 1988, orienta-se por dois eixos básicos: 1) prioridade à proteção à família, à criança, ao adolescente e ao idoso carente, e sua integração na comunidade; e 2) a gestão político-administrativa descentralizada e democrática dos serviços.

Reiterando a proteção especial às crianças e aos adolescentes, a Constituição do Estado de São Paulo, de 1989, assegura-lhes os direitos sociais básicos - saúde, alimentação, educação, lazer - e acrescenta o "direito à profissionalização e à convivência familiar e comunitária", colocando-os a salvo de "toda forma de discriminação, exploração, violência, crueldade, e agressão" (Art. 277).

Ela também institui a gestão descentralizada e participativa dos programas governamentais na área de "promoção social", cabendo às esferas estadual e municipal a coordenação e execução dos programas assistenciais. Considera os municípios como instâncias básicas para a realização dos programas e prevê a "integração das ações dos órgãos e entidades da administração em geral, compatibilizando programas e recursos e evitando a duplicidade de atendimento entre as esferas estadual e municipal" (Art. 232).

No que se refere aos programas de assistência social desenvolvidos pelas instituições privadas sem fins lucrativos, a Constituição Estadual prevê as subvenções do Estado, órgão também responsável pela "fiscalização dos serviços prestados pelas entidades citadas" (Art. 234).

Na área educacional, responsabiliza os municípios prioritariamente pelo ensino fundamental e pré-escolar, sendo que aos "municípios com sistema de ensino organizado" caberá também competência para autorizar o funcionamento e supervisionar as instituições de educação das crianças de zero a seis anos (Arts. 240, 248).

Em relação à saúde, competirá ao Sistema de Saúde - descentralizado, municipalizado e integrado - promover assistência integral ao conjunto da população, destacando alguns segmentos específicos, como a saúde da mulher, da criança, dos adolescentes, e dos portadores de deficiências. Em termos de prioridades e estratégias regionais, prevê a implementação dos planos estaduais de saúde e de alimentação e nutrição, de acordo com os Planos Nacionais (Art. 223).

Quanto à defesa dos direitos da criança e do adolescente, assegura-lhes - em caso de ato infracional - igualdade na "relação processual, representação legal, acompanhamento psicológico e social e defesa técnica por profissionais habilitados" (Art. 277). Por fim, a Constituição Estadual prevê a promoção de diversos programas especiais, por parte do Estado, admitindo a participação de entidades não-governamentais, como: a) criação e manutenção de núcleos de atendimento especial e casas destinadas ao acolhimento provisório de crianças, adolescentes, idosos, portadores de deficiências e vítimas de violência, incluindo a criação de serviços jurídicos de apoio às vítimas, integrados a atendimento psicológico e social"; b) criação e manutenção de serviços de prevenção, orientação, recebimento e encaminhamento de denúncias referentes à violência (Art. 278).

Em consonância com os princípios constitucionais que vêem a criança como cidadão, sujeito de direitos, o novo Estatuto da Criança e do Adolescente, em tramitação no Congresso Nacional, vem completar e adequar a legislação complementar à nova carta, pois, ao criar um novo direito, ela desatualizou o Vigente Código de Menores que encara a criança carente, abandonada, como "menor em situação irregular", objeto de medidas judiciais.

Pontando-se pelo princípio de assegurar às crianças e aos adolescentes em "situação de risco pessoal e social" seu pleno desenvolvimento, o Estatuto prevê: a municipalização do atendimento dos direitos de assistência social, com ênfase nas políticas sociais básicas (educação, saúde, trabalho); a participação dos cidadãos na formulação, acompanhamento e controle das políticas, através da criação de novos mecanismos de gestão - os Conselhos da Criança e do Adolescente, nos três níveis de poder (municipal, estadual e federal); os "Conselhos Tutelares" em todos os municípios.

É evidente que o processo de aprovação do Estatuto vem afetando diversos interesses contrapostos e envolvidos na área de Atenção ao Menor. No caso do Estado de São Paulo, existem hoje algumas posições definidas que, por razões distintas, apoiam ou não o novo

estatuto. Estão em jogo, no debate público, posições contrárias a ele defendendo, por exemplo, a manutenção das atribuições do Judiciário, em relação ao menor. Outras, referidas ao Poder Executivo - como a Secretaria do Menor - concordam com os princípios e a filosofia presente no Estatuto, mas manifestam preocupações quanto às proposições de gestão e operacionalização da política ali contidas. Também a FEBEM/SP tem se manifestado contra a aprovação do estatuto, por entender que cabe a ela a supervisão da política do menor. Na esfera federal, a posição da FUNABEM não é consensual, porém defende programas em meio aberto e a definição de uma política integrada e integral de Assistência às crianças e adolescentes.

Além disso, estão em jogo questões polêmicas que ultrapassam o âmbito estadual. Em que medida a "inimputabilidade" atribuída às crianças e adolescentes, pela Constituição Federal, entra em choque com alguns itens do Estatuto que prevêm medidas de advertência, multa, internação? Como compatibilizar as novas instâncias deliberativas, previstas no Estatuto, com as instituições que formalmente ainda detêm papel normativo e coordenador sobre a Política de Atenção ao Menor, uma vez que a criação dos Conselhos não prevê a extinção de órgãos nem a transformação de suas atribuições?

Do ponto de vista operacional, parece-nos que a única saída para a concretização de uma Política Integral de Atenção ao Menor, no Estado de São Paulo, está em atribuir a um único órgão estadual - integrado às diretrizes da instância federal pertinente - o papel de formular, planejar e supervisionar uma ação uniforme, descentralizada e municipalizada, dirigida ao desenvolvimento integral das crianças e adolescentes. Dada a situação atual de atendimento público ao menor no Estado e dada a sua relação com o setor privado não-lucrativo na manutenção da rede existente (relação essa mantida pela Constituição Estadual), apenas uma atuação decidida e integrada do setor público será capaz de finalmente definir uma política clara de Atenção ao Menor, que leve em conta as demandas, carências e especificidades regionais.

NOTAS

(1) Este trabalho baseia-se em resultados obtidos com a pesquisa "A Situação do Menor no Estado de São Paulo", NEPP/UNICAMP, janeiro de 1990, sob minha coordenação.

(2) Segundo entrevista realizada com Dr. João Batista Adduci, foi a partir da nomeação do Dr. Mário Altenfelder - antigo Secretário de Promoção Social em São Paulo e um dos idealizadores do Serviço Social do Menor - para a presidência da FUNABEM, em 1972, que o "modelo paulista" será implantado em âmbito nacional.

(3) Ver, p/ex, Alvim, M. R. Barbosa e Valladares, Licia (1988) "Infância e sociedade no Brasil, uma análise da literatura". In Ford/IUPERJ. A "Infância Pobre" no Brasil: uma Análise da Literatura, da Ação e das Estatísticas, Rio de Janeiro; CEBRAP (1972) A Criança, o Adolescente e a Família. S. Paulo; Campos, Maria Malta et alii (1983). A FUNABEM e a FEBEM-SP, Rel. de Pesquisa, S. Paulo, Fund. Carlos Chagas; Fundação João Pinheiro (1987) Diagnóstico Integrado para uma nova Política do Bem-Estar do Menor, Relatório Final, B. Horizonte; Silva, R. M. Ribeiro et alii (1988). "Realidade do menor através das estatísticas". In Ford/ IUPERJ, op. cit., segundo entrevista.

(4) Sobre os efeitos perversos das práticas de internação e a adoção de experiências alternativas não-institucionalizadas, em âmbito internacional, ver Rizzini, Irene. "A Internação de Crianças em Estabelecimentos de Menores: Alternativa ou Incentivo ao Abandono?", Espaço, Rio de Janeiro, nº 11, julho/85, p.17-39; Costa, Antonio C. Gomes da "Infância, juventude e política social no Brasil". In: Brasil Criança Urgente., São Paulo, Columbus, 1989 (Col. Pedagogia Social, v.1); Melo Junior, Samuel A. de; Carvalho, Ademir de. "O menor e a família: Uma perspectiva jurídica". In São Paulo em Perspectiva., Fund. SEADE, v. I, nº 1, abril/junho de 1987.

(5) Ver entrevista com Alda Marco Antonio, in São Paulo em Perspectiva, op.cit.

(6) Um bom balanço comparativo do Código do Menor com o novo Estatuto do Adolescente em tramitação no Congresso Nacional, encontra-se em "Quadro Sinóptico Comparativo entre as Leis 6.697/79 - 4.513/64 e o Projeto ECA". In Brasil Criança Urgente, op. cit.

(7) Agradeço à Cecília Galli suas competentes observações a respeito das dificuldades institucionais da Secretaria do Menor. Entretanto as afirmações aqui emitidas são de minha inteira responsabilidade.

(8) Ver o primeiro capítulo da primeira parte do relatório de pesquisa. NEPP/UNICAMP, "A Situação do Menor no Estado de São Paulo"

(9) Infelizmente não foi possível trabalharmos com os dados da cobertura referidos aos programas assistenciais municipais desenvolvidos pela prefeitura de São Paulo, os quais incluem uma significativa rede de creches e pré-escolas, além de atenderem parte da demanda por serviços públicos mais concentrada do país. Todos os dados apresentados neste trabalho foram extraídos de NEPP/UNICAMP. "A Situação do Menor no Estado de São Paulo", Relatório Final de Pesquisa, 1990.

(10) Ver o primeiro capítulo da terceira parte do relatório op.cit.

(11) Ver o segundo capítulo da terceira parte do relatório op.cit.

(12) Segundo os dados fornecidos pela FEBEM, foram atendidos 18.667 menores infratores em 1988. Entretanto, as unidades de recepção, encarregadas da triagem e encaminhamento, registraram apenas 10.110 casos. Como se sabe que, uma vez encaminhados, os infratores passam por outras unidades, as quais os registram novamente, optamos por considerar a informação que nos pareceu mais correta. Uma avaliação mais precisa exigiria a análise comparada dos nomes registrados nos cadatros.

(13) Agradecemos a Alba Zaluar as observações sugeridas a respeito da relação Público/Privado na rede de atendimento ao menor no Estado de S.Paulo.

(14) Ver introdução do relatório final de pesquisa, op.cit.

Quadro Demonstrativo da Superposição de Ações

Área Assistência ao Menor: Principais Programas

Programa	Ano de Criação	Esfera/Órgão Responsável	Objetivo	Público-alvo	Fonte de Recursos
Programa de Atendimento ao Menor Carente e Abandonado - PAM	1985	Estadual/Secretaria da Promoção Social	Atendimento ao Menor Carente e Abandonado, visando a Municipalização ou a Regionalização do Atendimento ao Menor em Meio Aberto.	Menores Carentes e Abandonados de 0 a 10 anos.	SEPS
S.O.S. Criança Rede Criança	1987	Estadual/Secretaria do Menor	Serviço de Atendimento Telefônico à Disposição da População de São Paulo para receber Denúncias e Consultas sobre todas as questões relativas ao menor. Objetiva realizar a informação, assim como servir de ponto de apoio para o aprofundamento de programas existentes e eventualmente a elaboração de novos projetos.	População em geral Menores de 0 a 17 anos.	Secretaria do Menor/Apoio Secretaria da Segurança Pública
Programa "Turma da Rua"	1982	Estadual/Secretaria do Menor	Possibilita às crianças e jovens que vivem nas ruas interações regulares com as instituições sociais, possibilitando assim o exercício da cidadania -Casa Aberta -Casa da Criança -Casa Moradia -Estratégia fundamental é a de desenvolver um processo educativo em meio aberto.	Meninos de Rua de 7-13 e 11 meses 14-18 anos	Secretaria do Menor e convênios com estatais
Programa de Formação Integrada da Criança - PROFIC (Projeto de Atendimento ao Menor Abandonado)	1986	Estadual/Secretaria da Educação (e Promoção Social, Saúde, Cultura, Esportes e Turismo, e Trabalho).	Propiciar melhores condições para o processo de ensino/ aprendizagem	Crianças de Rua e/ou abandonadas e todas as que não têm tido acesso à escola.	Tesouro do Estado, MEC/FAE, FAZ, OESE, recursos próprios.
Casa da Juventude (Projeto do PAM).		Secretaria da Promoção Social (FUNABEM)	Dar apoio e complementação às necessidades e aos interesses das crianças e adolescentes, a partir de atividades diárias, envolvendo famílias, comunidades e entidades representativas.	Crianças e adolescentes de 7 - 18 anos.	SEPS/FUNABEM

Programa	Ano de Criação	Esfera/Órgão Responsável	Objetivo	Público-alvo	Fonte de Recursos
-Clube da Turma -A Turma Faz a Arte Dirigido a filhos de trabalhadores	1987	Secretaria do Menor / (de Obras, de Cultura, Educação, Meio Ambiente, Esportes e Turismo, Segurança Pública, e apoio ao Fundo Social de Solidariedade	Abrigar e complementar a educação de crianças e jovens no período em que não estão na escola, sendo que para aqueles de até 6 anos, a permanência é de turno integral, com pré-escola no próprio local. Desenvolvem atividades culturais, educativas, esportivas, recreativas e de reforço escolar, refeições, assistência médica e odontológica.	Crianças e Jovens de 3 a 14 anos.	Metrô/DERSA/ Secretaria do Menor
Renascer	1987	Secretaria do Menor/Saúde	Criado para o atendimento e recuperação de crianças e jovens que fazem uso ocasional de drogas, com enfoque preventivo de distúrbios emocionais e comportamentais. Tratamento terapêutico é aplicado por equipe pluridisciplinar sob supervisão de um psiquiatra, com incentivo de práticas esportivas e culturais. A Casa da Criança Renascer, local onde é desenvolvido grande parte do trabalho, é entendida como unidade terapêutica, mas um local de passagem e não de permanência, sendo que a casa conta com retaguarda hospitalar e centros de saúde.	Crianças e jovens de 7 a 14 anos.	Secretaria do Menor
Casa Abrigo	1987	Secretaria do Menor/Poder Judiciário	Concessão de abrigo provisório por no máximo 05 (cinco) dias úteis, para crianças perdidas, fugitivas, abandonadas ou vítimas de violência, enquanto as Varas de menores ou a equipe do S.O.S. Criançabuscam uma solução para o problema. Existem casas separadas para os sexos masculino e feminino. As crianças e jovens têm assistência médica e psicológica, alimentação e recreação.	Crianças Necessitadas de um Modo Geral	SM/CESP
Recriança	1987	Ministério do Interior/através da Legião Brasileira de Assistência - LBA/Secretaria do Menor/ Municípios	Atender crianças e jovens de famílias de baixa renda através de um processo educativo não-formal que inclui prática esportiva, recreação, reforço escolar, orientação para o trabalho e atividades culturais e artísticas (música, dança, teatro, artesanato, artes plásticas), fornecendo suplementação alimentar e assistência médica, esta através do Sistema Unificado de Saúde - SUS. São também oferecidos cursos de orientação para o trabalho.	Crianças e jovens de 7 a 16 anos provenientes de famílias com renda até 5 salários-mínimos.	MPAS/LBA

Programa	Ano de Criação	Esfera/Órgão Responsável	Objetivo	Público-alvo	Fonte de Recursos
Projeto Favela	1988	Secretaria da Saúde	Atendimento integral às crianças de 0 a 6 anos e promoção da melhoria da saúde da população através da assistência primária local.	Famílias faveladas	Recursos internacionais/SUDS/LBA.
Crianças de Rua (PCR)	1985	FEBEM	Fornecer abrigo, alimentação e pousada para crianças de rua durante o período noturno, bem como atividades diárias.		FEBEM
Programa do Leite	1983	Secretaria da Saúde	Distribuição de leite em pó e leite fluido para as crianças desnutridas ou em risco de desnutrição	Todas as crianças de 0 a 59 meses que passam pelos centros e postos de saúde e que estão desnutridas ou em risco de desnutrição	Dotação orçamentária da secretaria da saúde
Creches	1977	LBA	Através de Per Capita, auxilia a manutenção de crianças em creches.	Crianças de 0 a 6 anos.	LBA
Subsídio financeiro a menores e famílias carentes, e a famílias de menores desinternados da FEBEM		SEPS/IAFAM	Desenvolver um trabalho sócio-educativo junto às famílias, dando suporte financeiro e técnico para evitar a internação e promover a desinternação de crianças e adolescentes. O subsídio financeiro se destina somente à famílias com renda inferior ou igual a 2 (dois) salários-mínimos, e é concebido como instrumento facilitador de caráter temporário, calculado segundo as necessidades de cada família, variando entre 1/10 e 1/3 do salário-mínimo para cada filho.	Famílias carentes com filhos menores de 14 anos.	
Lazer e Esporte Comunitários		LBA	Facilitar, através de atividades recreativas e esportes, a integração comunitária.	Crianças de 7 a 18 anos População em geral	LBA
Apoio Nutricional		LBA	Fornecer leite, formulador e cestas de alimentos "in natura" para a população de baixa renda.	Crianças de 6 a 36 meses de idade, nutrizes e gestantes.	LBA

Quadro Demonstrativo de Superposição de Ações

Área Assistência ao Menor: Trabalho

Programa	Ano de Criação	Esfera/Órgão Responsável	Objetivo	Público-alvo	Fonte de Recursos
Núcleo Oficina		Estadual/FUSSESP	Prevenir a marginalização da criança carente através de complementação alimentar, iniciação ao trabalho, convivência, esporte e lazer.	Crianças carentes de 8 a 18 anos	FUSSESP
Centro de Iniciação ao Trabalho	1987	Estadual/Secretaria do Menor	Proporcionar aos jovens que hoje vivem nas ruas desestruturadamente, através do Programa de Iniciação ao Trabalho nas empresas estatais, oportunidade de ingresso no mercado de trabalho com segurança e dignidade	Meninos e meninas de 14 a 18 anos, cujas famílias tenham renda mensal de 0 a 5 salários-mínimos	Secretaria do Menor/Estatais
Enturmando	1988	Secretaria do Menor/FUNABEM	Programa Circo-Escola, implantado em regiões carentes de equipamentos sociais, visa desenvolver formas de expressão cultural e artística, como dança, teatro, artes plásticas, música, acrobacia, ciclismo, além de complementar o horário escolar, assim como promover a profissionalização dos jovens, oferecendo trabalho nos diversos circos que são instalados na cidade.	Crianças de 4 a 6 anos, e de 7 anos para cima desde que matriculados em escola pública.	Secretaria do Menor/ Metrô
Centros de Iniciação ao Trabalho	1985	Estadual/Secretaria da Promoção Social - Secretaria da Educação	Iniciar adolescentes em atividades profissionais	Jovens na faixa etária de 11 a 18 anos.	Secretaria da Promoção Social
Convênio SEPS-SENAC		Estadual/Secretaria da Promoção Social	Treinamento em áreas diversas.		SEPS/SENAC
Programa Bom Menino	1987	Federal	Estimular o emprego do menor carente que frequente a escola, através de incentivos fiscais de empresas que absorvem essa mão-de-obra, formação profissional de crianças já	Menores carentes de 12 a 18 anos.	

			afastadas da escola.		
--	--	--	----------------------	--	--

Números Anteriores dos Cadernos de Pesquisa do NEPP

HENRIQUE, W. e DRAIBE, S. M. Caderno de Pesquisa nº 1, POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DA CRISE: UM BALANÇO DA LITERATURA INTERNACIONAL, 1987

CANESQUI, A. M. e QUEIROZ, M. S. Caderno de Pesquisa nº 2, CAMPINAS: POPULAÇÃO, SITUAÇÃO DE SAQUE E ORGANIZAÇÃO DO CUIDADO MÉDICO, 1987

CASTRO, M. H. G. Caderno de Pesquisa nº 3, GOVERNO LOCAL, PROCESSO E EQUIPAMENTOS SOCIAIS: UM BALANÇO BIBLIOGRÁFICO, 1988

SALM, C. L. , DEDECA, C. S. , TUMA, F. M. e COUTINHO, M. Caderno de Pesquisa nº 4, FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS, 1988

VIANA, A. L. Caderno de Pesquisa nº 5, ABORDAGENS METODOLÓGICAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS, 1988

MERHY, E. L., CAMPOS, G. W. S. e QUEIROZ, M. S. Caderno de Pesquisa nº 6, PROCESSO DE TRABALHO E TECNOLOGIA DA REDE BÁSICA DE SERVIÇOS DE SAÚDE, ALGUNS ASPECTOS TEÓRICOS E HISTÓRICOS, 1989

QUEIROZ, M. S. e CANESQUI, A. M. Caderno de Pesquisa nº 7, FAMÍLIAS TRABALHADORAS E REPRESENTAÇÕES SOBRE SAÚDE, DOENÇA E ASPECTOS INSTITUCIONAIS DA MEDICINA "OFICIAL" E "POPULAR", 1989

DRAIBE, S. M. Caderno de Pesquisa nº 8, WELFARE STATE NO BRASIL: CARACTERÍSTICAS E PERSPECTIVAS

FIGUEIREDO, A. M. C. Caderno de Pesquisa nº 9, JUSTIÇA E IGUALDADE, 1989

DRAIBE, S. M. Caderno de Pesquisa nº 10, HÁ TENDÊNCIAS E TENDÊNCIAS: COM QUE ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL HAVEREMOS DE CONVIVER NESTE FIM DE SÉCULO ?, 1989

FARIA, V. E. e CASTRO, M. H. G. Caderno de Pesquisa nº 11, POLÍTICA SOCIAL E CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL, 1989

CASTRO, M. H. G. Caderno de Pesquisa nº 12, AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS SOCIAIS: NOTAS DE PESQUISA, 1989

LEAL, S. M. R. Caderno de Pesquisa nº 13, A OUTRA FACE DA CRISE DO ESTADO DO BEM-ESTAR SOCIAL, NEO-LIBERALISMO E OS NOVOS MOVIMENTOS DA SOCIEDADE DE TRABALHO, 1990

CASTRO, M. H. G. Caderno de Pesquisa nº 14, INTERESSES, ORGANIZAÇÕES E POLÍTICAS SOCIAIS, 1990