



**ANÁLISE DO PROGRAMA “MINHA CHANCE JOVEM”: DO
RECONHECIMENTO DO PROBLEMA À CARACTERIZAÇÃO
INSTITUCIONAL PARA SUA IMPLEMENTAÇÃO**

**ANALYSIS OF THE PROGRAM “MINHA CHANCE JOVEM”: FROM THE
RECOGNITION OF THE PROBLEM TO THE INSTITUTIONAL
CHARACTERIZATION FOR ITS IMPLEMENTATION**

<i>Recebido em:</i>	17/06/2022
<i>Aprovado em:</i>	20/09/2023

Bianca Barbosa do Vale¹

Agnaldo de Sousa Barbosa²

Thamyres Aparecida Delfino Resende³

¹ Assistente Social, servidora pública na Política de Educação de Araras-SP e colaboradora no Instituto Vita Alere, possui formação em Serviço Social pela UNESP - Franca/SP. Mestrado em Serviço Social em andamento pela Universidade estadual paulista Júlio de mesquita Filho (UNESP). Em maio de 2021 à Julho/2021 foi convidada para substituir temporariamente a gestão da Política de Assistência Social municipal na Secretaria de Desenvolvimento Social em Brodowski-SP. Presidiu em 2020 até o primeiro semestre de 2021 o Conselho Municipal de Assistência Social CMAS em Brodowski-SP. No ano de 2019 atuou como Coordenadora de um Serviço de Acolhimento Institucional para crianças e adolescentes (proteção especial - alta complexidade). Participou do grupo de estudos e pesquisa "Mundo Trabalho: Saúde do Trabalhador e Serviço Social (GEMTSSS)", Grupo de Estudos sobre Políticas Públicas Sociais (GEPPS). Participou do processo seletivo e foi selecionada para realização de intercâmbio acadêmico 2016/2017 na Universidade do Porto em Portugal na Faculdade de Letras no curso de Sociologia, com financiamento de bolsa de estudos. Além de ter participado dos referidos grupos e realizado intercâmbio acadêmico, foi bolsista PIBIC/CNPq 2016 - 2018.

² Livre-Docente em Sociologia pela UNESP. Atualmente é Professor Associado III (MS5-3) do Departamento de Educação, Ciências Sociais e Políticas Públicas da Universidade Estadual Paulista - UNESP/Câmpus de Franca, instituição na qual ingressou em setembro de 2009. É docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas, do qual foi coordenador de out/2013 a jul/2021, e também do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. Foi pesquisador visitante do Centro de Estudos Sociais-CES da Universidade de Coimbra em 2018/2019, com bolsa BEP/FAPESP. Desde junho de 2014 coordena o DeMuS - Grupo de Estudos e Pesquisa em Direito e Mudança Social. Em pesquisa possui atuação multidisciplinar, orientando trabalhos de diversas áreas das Ciências Humanas e Ciências Sociais Aplicadas, da iniciação científica ao pós-doutorado. Em suas publicações destacam-se temas pertinentes à Sociologia do Direito, Sociologia do Desenvolvimento, Sociologia Política e Políticas Públicas. Entre 2005 e 2007 foi bolsista do Programa Jovem Pesquisador da FAPESP, agência de fomento da qual também é assessor ad-hoc.



RESUMO

O presente estudo tem como objetivo analisar e refletir em torno do Programa “Minha Chance Jovem” implementado pela Prefeitura Municipal de Franca/SP, após o Serviço de Abordagem Social, e identificar situações de exploração de trabalho infantil, principalmente, nos semáforos de avenidas do município. Consiste num conjunto de ações para o enfrentamento dessa situação, envolvendo as Secretarias de Ação Social, Educação, Saúde, Desenvolvimento, Esporte e Cultura. Essa pesquisa foi elaborada no segundo semestre de 2021, após uma dinâmica de avaliação na disciplina intitulada “Análise de políticas públicas: abordagens e método” do Programa de Pós -Graduação da UNESP, campus de Franca/SP – Mestrado em Serviço Social – que continha atividades síncronas e assíncronas. Diversos modelos conceituais são utilizados para o estudo das políticas públicas e para a presente análise a explicação metodológica utilizada teve enfoque no modelo de processo (no qual as políticas públicas são concebidas como um conjunto de processos político-administrativos, divididos etapas) e o modelo de elite (análise alicerçada na compreensão de classe social, em que as decisões das políticas públicas são balizadas pelos interesses da elite). A pesquisa é bibliográfica e documental. Não se almejou esgotar o debate, tampouco explicar o funcionamento do sistema político, mas a lógica da ação pública, salientando rupturas, continuidades, o funcionamento, a implicação de recursos e o papel e os modos de interação de atores e instituições nos processos políticos.

PALAVRAS-CHAVE: Política Pública. Trabalho Infantil. Modelos de análise. processo político.

³Aluna Especial na Disciplina “Análise de políticas públicas: abordagens e método” do Programa de Pós-Graduação da UNESP Franca, graduada em Serviço Social pela mesma universidade.



ABSTRACT

The present study aims to analyze and reflect on the “Minha Chance Jovem” Program implemented by the Municipality of Franca/SP, after the Social Approach Service, and identify situations of exploitation of child labor, mainly at traffic lights on avenues in the County. It consists of a set of actions to combat this situation, involving the Departments of Social Action, Education, Health, Development, Sport and Culture. This research was prepared in the second semester of 2021, after a dynamic evaluation in the discipline entitled “Public policy analysis: approaches and method” of the UNESP Postgraduate Program, Franca/SP campus – Master’s in Social Service – which contained synchronous and asynchronous activities. Several conceptual models are used to study public policies and for the present analysis the methodological explanation used focused on the process model (in which public policies are conceived as a set of political-administrative processes, divided into stages) and the model of elite (analysis based on the understanding of social class, in which public policy decisions are guided by the interests of the elite). The research is bibliographic and documentary. The aim was not to exhaust the debate, nor to explain the functioning of the political system, but rather the logic of public action, highlighting ruptures, continuities, functioning, the involvement of resources and the role and modes of interaction of actors and institutions in political processes.

KEYWORDS: Public Policy. Child Labor. Models of analysis. Political process.

INTRODUÇÃO

O presente estudo tem a finalidade de analisar e refletir sobre o Programa “Minha Chance Jovem”, que tem por objetivo o enfrentamento do trabalho infantil e foi implementado pela Prefeitura Municipal de Franca/SP, após o Serviço de Abordagem Social identificar situações de exploração de trabalho infantil, principalmente, nos



semáforos de avenidas do município. Consiste num conjunto de ações para o enfrentamento a essa situação, envolvendo as Secretarias de Ação Social, Educação, Saúde, Desenvolvimento, Esporte e Cultura.

Essa análise foi elaborada no segundo semestre de 2021, após uma dinâmica de avaliação da disciplina “Análise de políticas públicas: abordagens e método” do Programa de Pós- Graduação da UNESP campus de Franca/SP – Mestrado em Serviço Social – que continha atividades síncronas e assíncronas.

No que diz respeito ao enquadramento teórico-metodológico utilizado, o trabalho se valeu do enfoque de Análise de Política (DAGNINO, 2016; SERAFIM; DIAS, 2012; HAM; HILL, 1993), perspectiva que busca vislumbrar as conexões de interesses e relações de poder inerentes às diferentes fases do processo de elaboração das políticas públicas, superando a clivagem dicotômica entre a dimensão institucional (*policy*) e a dimensão processual (*politics*) – ou seja, admitindo a negociação e compromisso como variáveis importantes para o “desenho da política”. Essa abordagem considera ainda como aspectos cruciais para a compreensão da política pública a percepção cognitiva dos atores (coalizões de defesa, movimentos sociais, comunidades epistêmicas) acerca do problema público em questão, assim como o posicionamento político-ideológico dos agentes que declaram o problema.

Assim, de acordo com esse enfoque, um problema nunca é uma situação “natural”, “neutra”, compartilhada consensualmente por agentes distintos; por isso, a análise de política opera em uma chave de interpretação que busca depreender o motivo por que uma dada situação constitui um problema para determinados atores, quais os ganhos (não necessariamente materiais) implicados nesse movimento e quais as alterações produzidas no cenário anterior (DYE, 2009). É uma metodologia que busca ir além da descrição do problema e da ação efetuada para sua possível solução.

Diversos modelos conceituais foram utilizados para o estudo das políticas públicas e para a presente análise optou-se por dois modelos de análise, quais sejam: modelo de processo (no qual as políticas públicas são concebidas como um conjunto de



processos político-administrativos, divididos etapas) e o modelo de elite (análise alicerçada na compreensão de classe social, em que as decisões das políticas públicas são balizadas pelos interesses da elite). A implementação de um Programa de Transferência de Renda do município de Franca/SP no qual o benefício destinado a jovens com idade entre 14 e 18 anos incompletos, no valor de R\$ 300,00 (trezentos reais) em 04 (quatro) parcelas foi pago, tendo em contrapartida, o fato de o adolescente estar inserido em acompanhamento nas unidades estatais de assistência social, ou inseridos em atividades de esporte e lazer, cursos de qualificação e/ou serviço de convivência e fortalecimento de vínculos.

Antes de adentrar aos tópicos analíticos do Programa, procurou-se situar o contexto e o território sobre a qual a análise fundamentou-se. O município de Franca está localizado no interior de São Paulo e, de acordo com os dados de IBGE (2017), sua população estimada é de 347.237 mil pessoas.

O município foi fundado em 1805, e o crescimento econômico da região ocorreu na segunda metade do século XIX, motivado pelo café e pela companhia Mogiana de Estrada de Ferro. Paralelamente à economia cafeeira, desenvolveu-se também no município a indústria do couro, inicialmente marcado pelo artesanato, depois pelo setor calçadista, que ganha notoriedade e o município passa a ser conhecido como a “capital do calçado” (NAVARRO, 1996).

Na primeira seção são abordados elementos de reconhecimento do problema, isto é, situar o trabalho infantil historicamente e os agentes envolvidos no reconhecimento deste problema no município. Num segundo momento, pretendeu-se trazer elementos em torno da conformação da política pública e na última seção a formulação da política na caracterização do desenho institucional adotado para a implementação.



2 RECONHECIMENTO DO PROBLEMA NA AGENDA POLÍTICA: ASPECTOS DE INTERFACE COM O CONTEXTO ECONÔMICO-SOCIAL E POLÍTICO-SOCIAL CONTEMPORÂNEO

É plausível compreender que o trabalho também compõe importante processo de formação e desenvolvimento natural. Porém, ao analisar o trabalho no sistema capitalista de produção e os fatores que proporcionam a força de trabalho no mercado de trabalho, verifica-se que o assalariamento impõe sérias dificuldades para a realização e, mesmo para a satisfação de necessidades básicas. Nesse sentido, o trabalho precoce é um dos mecanismos para rebaixar, ainda mais, o valor ou custos do trabalho. Assim, é preciso dizer que há o trabalho natural pressuposto no cotidiano e, o trabalho condenável, ambos muito diferentes no que tange aos impactos para crianças e adolescentes.

O trabalho natural, que Padilha (2005) menciona, é justamente aquele que possibilita um aprendizado, como o conviver em sociedade, trabalhos gratuitos, sem imposições no âmbito produtivo. A autora também aponta, como exemplo, a partilha das tarefas domésticas, trabalhos com a comunidade ou com a horta da escola, entre outros. Para se compreender e realizar a distinção entre trabalho precoce e trabalho natural (termo utilizado pela autora) é preciso *a priori* entender que, quando alguma atividade laborativa transfere-se para o âmbito proibitivo, passa a ser inserida na dinâmica de exploração do capital e, conseqüentemente, exposta aos impactos de uma produção, cada vez mais, destrutiva que vem presidindo o mundo do trabalho.

O trabalho condenável é aquele que se caracteriza pela imposição do cumprimento de responsabilidades e jornada de trabalho severas, no sentido de limitar, ou até mesmo impedir a criança ou adolescente de viver a fase da vida, em que se encontram, tão importantes para o seu desenvolvimento biopsíquico, escolar e cultural.

Segundo Pereira (2009) o que vem ocorrendo nas últimas décadas é a passagem do Welfare ou bem-estar – Estado social, para o Workfare – Estado de labor. Esse complexo de mudanças está relacionado com os aspectos da própria ótica destrutiva do



capital supracitados, e que serão retomados alguns pontos para que seja possível compreender como tais transformações possuem rebatimentos na realidade estudada.

Como Potyara Pereira (2009) enfatiza, a partir das mudanças e acontecimentos, pós-1945, a chamada social - democracia e as ideias keynesianas⁴ de intervenção estatal na economia começaram a ser difundidas com duas exceções: a Suécia em 1932 e os Estados Unidos, que deram início ao debate sobre maior provisão pública, com o New Deal⁵, em 1933. A autora salienta também, que esse movimento se deu de forma tardia, e o Brasil não vivenciou experiências de maior provisão pública no chamado “Estado de bem-estar social” ou “Welfare State” sob um referencial keynesiano, ou seja, o Brasil não passou por um Estado de Bem- Estar Social e aderiu ao sistema Beverigiano de seguridade social de forma tardia, diferente dos países escandinavos e de capitalismo central.

O Brasil só pôde vivenciar maior cobertura e provisão do Estado frente aos direitos sociais com a Constituição brasileira de 1988. Nos anos de 1980, no mundo o Estado de Bem-Estar Social já havia sido questionado e interpretado, como oneroso sob um ideário que reatualizou o que havia no liberalismo ortodoxo. Esse novo ideal de gerenciamento político da economia é chamado de neoliberalismo.

No Brasil, a Constituição Federativa do Brasil de 1988 passou a aparelhar o Estado no âmbito da legislação e de garantia dos direitos sociais, da organização das políticas sociais, ficando conhecida como Carta Cidadã. Esses apontamentos são de suma importância para compreender as particularidades históricas do país, e depois da CF de 1988 foi possível contemplar alguns avanços, como a defesa dos direitos sociais, a implantação de um sistema de seguridade social contemplando saúde, assistência social

⁴ As ideias de John Maynard Keynes, foram incorporadas em vários países de capitalismo central e foram consideradas as bases econômicas do chamado Welfare State ou Estado de Bem Estar Social. Tinha como pilares centrais a intervenção estatal na economia, contrapondo o modelo liberal clássico em que o mercado por si só haveria de se regular e a outro pilar foi sustentando pela defesa de maior provisão pública frente a garantia dos direitos sociais com políticas redistributivas, progressivas e universais.

⁵ O New Deal foi um conjunto de medidas econômicas e sociais adotadas no governo Roosevelt, entre os anos de 1933 e 1937, com o objetivo de recuperar a economia através da intervenção do Estado na dos Estados Unidos da crise de 1929.



e previdência social, entre outros que diversos países já haviam incorporado anteriormente.

O trabalho infantil, bem como, outras problemáticas sociais eram vinculados à benemerência e a filantropia antes do marco legal, que regulamentou a assistência social como um direito. Nesse sentido é importante salientar que com a Constituição Federal de 1988 e a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) de 1990, foi possível tratar o trabalho infantil a partir da perspectiva de violação de direitos à pessoa em desenvolvimento.

Sendo assim, o trabalho de crianças e adolescentes sob a ótica do Serviço Social se constitui como uma expressão da questão social, que atinge os direitos sociais e o próprio direito à infância e à vida, preconizadas na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (BRASIL, 1990) que evidencia, em seu artigo 60, a proibição do trabalho a menores de quatorze anos de idade, salvo na condição de aprendiz. Em relação à erradicação do trabalho infantil, Simões (2014) pontua que o Decreto 3.597, de 2000, promulgou no Brasil a Convenção n.182 de 1999, e a recomendação n.190 da Organização Internacional do Trabalho – OIT em torno da proibição e erradicação das piores formas de trabalho infantil.

A questão social⁶ de acordo com Netto (2001) é compreendida no antagonismo entre o capital e o trabalho, nos tensionamentos entre seus representantes, e é objeto de intervenção profissional. Torna-se não só importante, mas, necessário, compreender o aparato legal que viabiliza a proteção das famílias e das crianças e adolescentes submetidos ao trabalho precoce. À medida que a assistência social é considerada um direito social, rompe com a concepção de benemerência, favoritismo. Simões (2014) afirma que a assistência social passa, então, a ser uma política pública e é dever do Estado assegurá-la. Conforme Lei específica, a assistência social se constitui como direito de cidadania e ganha maioria jurídica à medida que institui o seu estatuto, como política de Estado.

⁶ A questão social é colocada no seu terreno específico o do antagonismo entre o capital e o trabalho, nos confrontos entre seus representantes, é objeto de intervenção dos agentes sociais. (NETTO. 2001, p.59).



A política de assistência social no Brasil é regulamentada pelos artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988, e compõe o tripé da Seguridade Social brasileira ao lado da previdência social e da saúde. A assistência social é uma política destinada a “aqueles que dela necessitarem”, independente de contribuição prévia, e a institui, portanto, como direito social e posteriormente objeto de lei específica. A Lei n.8.742, de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), cumpre a condição legal da Constituição Federal de 1988.

A assistência social tem como objetivo, de acordo com a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção de integração ao mercado de trabalho; a habitação e reabilitação das pessoas com deficiência, visando a promover a integração destes à vida comunitária, assim como impõe o dever de garantir um salário mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso, que comprovem não possuir meios de prover a própria subsistência, ou tê-la provida por sua família.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), instituída pela Resolução n.145, de 15 de outubro de 2004, elaborada pelo Conselho Nacional de Assistência Social, tem como objetivo promover a defesa e atenção dos interesses e necessidades sociais das famílias. Cabe a política de assistência social as ações de prevenção, proteção, promoção e inserção social, bem como, um conjunto de garantias ou seguranças que cubram, reduzam ou previnam a vulnerabilidade e o risco social.

Segundo Simões (2014), as garantias previstas na PNAS só podem ser efetivadas a partir da construção da proteção social básica e especial, assegurando um conjunto de serviços, benefícios, programas e projetos com a finalidade de atender as necessidades da população usuária da política.

Desse modo, a PNAS, de acordo com os princípios dos artigos 4º e 5º da LOAS, institui um novo modelo de gestão. O SUAS, em 2005, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) é o sistema que consolida a Política Nacional de



Assistência Social, caracterizado por ser um sistema único, descentralizado, participativo, de gestão compartilhada, definindo as diferentes responsabilidades e níveis de gestão, buscando gestão integrada de serviços e benefícios, tendo por base o território, e a família a qual é considerada a instituição central do sistema, garante a matricialidade sociofamiliar por meio de ações de proteção social, que visam a convivência familiar e comunitária.

Em 1996, foi criado, em nível federal e com o apoio da Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Em 2005, ocorreu a integração do PETI com o Programa Bolsa Família a partir da proposta de unificação dos programas de transferência de renda, segundo a Portaria n. 666, de 28 de dezembro de 2005 (BRASIL, 2005), o que trouxe mudanças significativas para o aprimoramento da gestão da transferência de renda.

Segundo o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2015), em 2011, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)⁷ foi instituído pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), como um programa de caráter intersetorial, integrante da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), compreendendo as transferências de renda e o trabalho social com famílias (BRASIL, 2005).

O programa tem como objetivo principal erradicar todas as formas de trabalho infantil no país, em um processo de resgate da cidadania e inclusão social de seus beneficiários. O valor do benefício repassado para a criança e ao adolescente em situação de trabalho, para área rural ou urbana, é no valor de R\$ 25,00 por criança (para municípios com menos de 250 mil habitantes) e área urbana: R\$ 40,00 por criança (para municípios, capitais e regiões metropolitanas com mais de 250 mil habitantes).

Existe uma contrapartida, isso porque a família tem que assumir alguns compromissos para fazer parte do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, entre eles:

⁷ O Programa PETI se destina às famílias com renda per capita mensal superior a R\$ 170,00 e, conjuntamente, que possuam filhos com idade inferior a 16 anos que estejam em situação de trabalho infantil, exceto como aprendiz, quando exercida a atividade respeitando a legislação vigente.



- a) tirar todas as suas crianças de atividades de trabalho e/ou de exploração;
- b) garantir uma frequência de, no mínimo 85% das atividades de ensino regular e ações socioeducacionais, além de convivência, promovidas pelo programa.

Segundo Lourenço (2013), os dados parciais de sua pesquisa revelaram que o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) tem grandes desafios a serem enfrentados, que se destacam: o valor irrisório da bolsa mensal; a problemática das políticas sociais que se encontram, cada vez mais, segmentadas e sem um caráter universalizante; além das frequentes interrupções das atividades socioeducativas, que deveriam ocorrer em horários contrários ao período escolar, sendo que as descontinuidades dessas atividades estão vinculadas aos cortes orçamentários dentro do projeto de governo neoliberal adotado nas três esferas de governo.

A OIT e o UNICEF alertam que, além dos já submetidos a esse tipo de trabalho, mais 8,9 milhões de crianças e adolescentes correm o risco de ingressar no trabalho infantil no mundo até 2022, como resultado da pandemia de Covid-19. No Brasil, antes da pandemia, já havia mais de 1,7 milhão de crianças e adolescentes nessa situação.

Outra questão é a precarização, à qual essas crianças estão sendo submetidas. De acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD Contínua) sobre Trabalho de Crianças e Adolescentes, em 2019, havia 1,768 milhão de crianças e adolescentes de cinco a 17 anos em situação de trabalho infantil, o que representa 4,6% da população (38,3 milhões) nesta faixa etária.

A maior concentração de trabalho infantil está na faixa etária entre 14 e 17 anos, representando 78,7% do total. Já a faixa de cinco a 13 anos representa 21,3% das crianças exploradas pelo trabalho infantil.

Segundo o Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI), o número de crianças e adolescentes negros em situação de trabalho é maior do que o de não negros. Os pretos ou pardos representam 66,1% das vítimas do trabalho infantil no país.



De acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD Contínua) sobre Trabalho de Crianças e Adolescentes, em 2019, havia 1,768 milhão de crianças e adolescentes de cinco a 17 anos em situação de trabalho infantil, o que representa 4,6% da população (38,3 milhões) nesta faixa etária.

A maior concentração de trabalho infantil está na faixa etária entre 14 e 17 anos, representando 78,7% do total. Já a faixa de cinco a 13 anos representa 21,3% das crianças exploradas pelo trabalho infantil.

2.1 IDENTIFICAÇÃO DAS DEMANDAS NO MUNICÍPIO: ELEMENTOS PARA A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA “MINHA CHANCE JOVEM”

Foram identificadas detectados pela Secretaria de Ação Social do município de Franca- SP através de abordagens, cerca de 195 casos de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil no município no primeiro semestre de 2021 e com bases nesses dados foi instituído o programa de transferência de renda temporário. O Programa "Minha Chance Jovem" foi criado pela Prefeitura, após o Serviço de Abordagem Social, identificar situações de exploração de trabalho infantil, principalmente, nos semáforos de avenidas da cidade e consiste num conjunto de ações para o enfrentamento a essa situação, envolvendo as secretarias de Ação Social, Educação, Saúde, Desenvolvimento, Esporte e Cultura.

Num primeiro momento, foi feito um levantamento nos serviços da Assistência Social. Os técnicos dos serviços e das unidades responderam ao questionário. Posteriormente, a equipe de abordagem foi contratada e auxiliou na identificação de novos casos. Foi montada uma comissão intersetorial composta por representantes das secretarias supracitadas com objetivo de pensar ações, cursos para compor o Programa Minha Chance Jovem.

Uma abordagem alternativa seria qualificar o processo de diagnóstico aplicando um formulário online para outros atores e serviços como, saúde, educação, CMDCA e



Conselhos Tutelar, para triangular esses dados e ter maiores elementos que poderiam estar encobertos. Outra questão seria debater no Plano Plurianual - PPA, realizado em 2021, refere-se à continuação desse Programa, verificando se haveria uma fonte de recurso que pudesse possibilitar maior permanência para ter tempo hábil para construir vínculos, identificar os elementos multifacetados em torno do trabalho precoce junto às crianças e aos adolescentes e suas famílias, além de reconhecer e articular outras políticas públicas, na perspectiva de fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos – SGD.

No âmbito participativo poderia ter havido uma audiência pública ou reuniões abertas para discussão com a sociedade em geral, tendo em vista os entraves em torno da cultura da dignificação por via do trabalho. A Pandemia do Covid 19 trouxe o agravamento de diversas situações de vulnerabilidades e em decorrência, das desproteções sociais com o aumento dos casos de trabalho infantil.

Sendo assim, o trabalho de crianças e adolescentes, sob a ótica do Serviço Social, se constitui como expressão da questão social, que atinge os direitos sociais e o próprio direito à infância e à vida, preconizadas na Lei nº 8.069, de 1990, sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (BRASIL, 1990).

O trabalho infantil é um problema social multideterminado. Dentre os vários fatores e condições sociopolíticas que se interrelacionam, gerando as condições para que exista o trabalho infantil em uma determinada sociedade, destacam-se a pobreza, os padrões culturais tanto de gênero como intergeracionais, a permissividade social, a falta de oportunidades, a falta de cobertura, qualidade e cumprimento da obrigatoriedade da educação, em ocasiões combinados com situações intrafamiliares. Além disso, agrega-se a incapacidade institucional e/ou a ausência de medidas.

3. CONFORMAÇÃO DA AGENDA: VISÕES EM CONFLITO E AGENTES ENVOLVIDOS NA CONFORMAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA



O Programa Minha Chance Jovem foi uma ação implantada, visando o enfrentamento ao Trabalho Infantil, como resposta ao aumento do número de jovens em situação de trabalho infantil no município, principalmente em uma das suas piores formas e à pressão da sociedade civil diante do aumento dos casos de crianças e adolescentes nas ruas, o que é visto como um “problema”, principalmente, para os comerciantes das proximidades e para os motoristas, que trafegam nas avenidas. Tanto o poder público, através do mapeamento do serviço de abordagem social junto à articulação em rede, quanto grupos de interesse da sociedade civil se uniram, na medida em que as ocorrências do trabalho infantil começaram a emergir nos semáforos e também como mendicância.

Ocorre também que o trabalho infantil em Franca não é um problema social recente, pois, acontecia e acontece comumente nas bancas de pesponto, como já identificado e pesquisado por acadêmicos. No entanto, dentro dos espaços residenciais não “ferem” os olhos dos munícipes. A partir do momento que o trabalho infantil e juvenil passa a ter novas conformações, adentrando às ruas, à mendicância, na venda de balas em bares e restaurantes e limpeza de vidros dos veículos nos semáforos, existe um movimento de incômodo.

Assim, sob essa análise, é possível identificar forças antagônicas que fazem uma leitura distinta do trabalho infantil: uns pela lógica de problema a ser resolvido por via de um programa pontual, num pensar que delega a política de assistência social um papel salvacionista e imediatista descolado do rol de políticas públicas e direitos sociais; d’outro lado, movimento e articulação dos trabalhadores e setores do serviço público municipal, que trabalham com a temática na perspectiva de garantia de direitos na lógica da proteção integral da criança e adolescente, envolvendo vários atores da rede protetiva municipal.

As conexões de interesses subentendidas na conformação da agenda e caracterização do conflito explicitado na conformação da agenda passam, necessariamente, pela exploração pelo Trabalho Infantil diagnosticado como problema



social antigo e com diversas nuances. Quando se trata de um trabalho, que não “atrapalha” a sociedade, é visto como um fator positivo que na visão conservadora é de grande valor na construção do caráter da criança e/ou adolescente, ao passo em que esse trabalho passa a “prejudicar” ou “incomodar” a sociedade e, visto como um “problema”, passa-se a precisar de uma solução. Diante do aumento significativo de adolescentes, nas principais ruas e avenidas da cidade, houve também aumento nas queixas dos munícipes e comerciantes em relação a essa temática.

Através da análise de política pública adotada, chega-se à caracterização do conflito como “encoberto”⁸, na medida que houve a criação de um programa através de identificação e mapeamento. Porém, elementos essenciais para monitorar o êxito dessa política pública não foram considerados, a exemplo do número levantado que pode ser muito maior por conta da subnotificação e do trabalho que é realizado nas bancas de pesponto, por exemplo, que geralmente estão localizados dentro dos espaços domiciliares.

A articulação do tema com outras políticas públicas é de extrema importância ao pensar um programa como este, como por exemplo, suscitar o debate sobre os impactos do trabalho precoce no âmbito biopsíquico e social.

As questões relativas à saúde por aparecerem ao longo da vida misturam-se com as diversas ocorrências da vida cotidiana, tornando a vinculação dos impactos com a inserção precoce no trabalho ainda mais difícil de ser verificada. Assim, embora haja umnexo causal em relação as atividades ocupacionais realizadas com a inserção precoce no mercado de trabalho, as doenças relacionadas ao trabalho dificilmente aparecem nas estatísticas.

Compreende-se, então, que decisão na conformação da agenda está no viés de decidir, não decidir ou decidir a não agir porque os assuntos nem sequer se tornam matéria de decisão (permanecem encobertos), isto é o poder é usado de forma

⁸ De acordo com Serafim e Dias (2012, p. 130), “Esse tipo particular de conflito ocorre quando as opiniões ou preferências da sociedade são manipuladas, prevenindo, assim, o surgimento de eventuais conflitos no futuro”.



abrangente, mas difusa e sutil, para impedir que, até mesmo conflitos encobertos e assuntos potenciais que poderiam vir a entrar na agenda de política, se conformem.

4. FORMULAÇÃO DA POLÍTICA: CARACTERIZAÇÃO DO DESENHO INSTITUCIONAL ADOTADO PARA A IMPLEMENTAÇÃO

A caracterização do processo decisório quanto à política examinada neste artigo se distingue por uma confluência entre o modelo de processo que designa a política pública como um ciclo fundamentado em algumas fases político administrativas: identificação, formulação, legitimação, implementação e avaliação e o modelo elitista em que a política pública é vista como resultado das preferências e valores da elite governante.

Retomando alguns conceitos trazidos por Dye (2009), os modelos são representações que dialogam com a materialidade do real. No caso, para análise das políticas públicas, os modelos conceituais foram trabalhados por diversos cientistas sociais para subsidiar as análises com vistas a identificar questões essenciais no bojo das questões político-sociais, propor explicações e até levantar previsões de suas consequências.

No modelo conceitual de processo, compreende-se a partir dos estudos aqui supracitados, que existe uma identificação da situação problema, legitimação, implementação e a definição de uma solução. Não há necessariamente um debate em torno da substância da política pública e, sim, uma atenção aos processos adotados para sua implementação e possível “solução” da situação outrora apresentada.

TABELA 1: ESQUEMA GERAL DO MODELO CONCEITUAL DE PROCESSO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO

Identificação de problemas	Tornar manifestas as demandas para possível ação
-----------------------------------	--



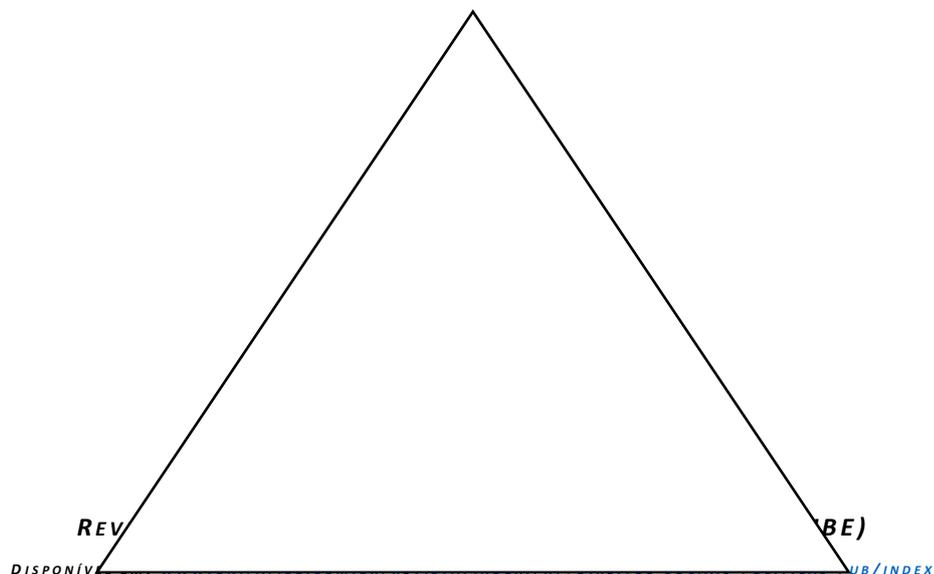
Agenda para deliberação	Escolher questões a serem decididas, bem como os problemas que serão enfrentados
Formular propostas	Desenvolver propostas para enfrentamento dos problemas
Legitimar	Selecionar/delimitar as propostas e transformá-la em lei
Implementar políticas	Organizar aspectos burocráticos como, pagamentos, impostos.
Avaliar	Avaliar impactos sob o público alvo e propor ajustes se necessário

Fonte: Compilado da autora (VALE, 2022) adaptado da obra “Mapeamento dos modelos de análise de política pública” (DYE, 2009).

Analisou-se o “Programa Minha chance jovem” partir da percepção da presença de elementos dos dois modelos acima citados para a análise de política pública sob a ótica procedimental, administrativa, racional e uma lógica elitista em que surgiu o programa, como resposta ao anseio de uma parte da elite, que se mostrou incomodada com a situação de trabalho infantil em Franca/SP.

Dye (2009) ao trazer um panorama geral sobre o modelo de elite argumenta que “a política pública pode também ser vista sob o prisma das preferências e valores da elite governante. Ainda que frequentemente afirmemos que a política pública reflete as demandas do povo, essa afirmação talvez expresse mais o mito do que a realidade da democracia de um país” (p. 109).

FIGURA 1: MODELO DE ELITE E A LÓGICA PIRAMIDAL





Povo/massa

Significa, em outras palavras que nessa lógica, as políticas são implementadas e pensadas de “cima” para “baixo” num sistema piramidal, em que a ponta é a elite e a base o povo, enquanto no centro da pirâmide se encontraria os funcionários e administradores, todos regidos pelos anseios da parte mais alta da pirâmide: a elite. Assim, as políticas públicas sob esse prisma, traduzem os anseios dessa elite.

Outro fator de análise é a direção político-ideológica, no qual outros programas também receberam determinada pressão de uma parte da sociedade para resolver problemas sociais, como a mendicância e o aumento da população em situação de rua, com a implementação do programa “dignidade”, cujo slogan é “*não dê dinheiro, dê oportunidade*”.

Para a implementação desse Programa visualizou-se uma ambiguidade lógica, tanto burocrática como gerencial, na medida que as atenções tentaram buscar não somente a eficiência, mas também a qualidade, transparência e efetividade na alocação dos recursos públicos e alcance das demandas da sociedade. Também foi possível identificar que nesse processo há confluência entre os três modelos de gestão (patrimonialista, burocrático e gerencial), fato que decorre de um direcionamento que não levou em consideração as variantes do mapeamento, as subnotificações e, encobriu as diversas manifestações da questão social, que permeiam o trabalho infantil e precoce.

Segundo o portal da transparência o Programa “Minha chance jovem” recebeu recursos oriundos da parcela da Lei Complementar n.173/2020⁹. Ao se analisar a fonte originária da implementação dessa política pública, verificou-se que foi utilizado um recurso cuja intencionalidade foi a de possibilitar aos municípios brasileiros, um incremento temporário ao Sistema Único de Assistência Social – SUAS e ao Sistema único

⁹ Lei Complementar estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) e repassou aos municípios quantias para o enfrentamento no âmbito do SUS e do SUAS.



de Saúde – SUS em decorrência dos efeitos deletérios da pandemia, que assolou o país e o mundo.

Nesse sentido, alguns questionamentos ainda ecoam: o trabalho infantil surgiu com a pandemia? Porque só agora houve uma política pública destinada ao combate do trabalho infantil? A implementação de uma política pública a “toque de caixa” para combater o trabalho infantil dialogou com os anseios de quem? Os sujeitos diretamente envolvidos e público-alvo do Programa foram ouvidos, bem como suas famílias?

CONCLUSÃO

Como exposto no estudo e evidenciado na introdução, a presente análise centrou-se em trazer apontamentos críticos-analíticos sob a perspectiva de análise de política pública no modelo processual e elitista. Não houve aqui pretensão de esgotar o debate em torno de uma temática complexa e que atinge a agenda política mundial, mas suscitar os elementos que permearam o reconhecimento do problema, a criação e implementação do Programa “Minha Chance Jovem” no município de Franca/SP.

Dye (2009) ao trazer ao leitor a concepção que os modelos estão no campo conceitual de análise e são úteis na medida em que possibilita refletir desde o reconhecimento do problema à implantação de políticas públicas. Isto é, a utilização do modelo de análise conceitual serve para nortear uma perspectiva analítica sobre determinada política e sua relação com a materialidade apresentada.

Dito isso, consideramos que sob o período de análise em questão (do reconhecimento à implementação da política) o Programa apresentou *a priori* objetivos relevantes, porém, seu prazo de execução é ínfimo se realizada uma análise sobre a substância dessa conformação da política pública frente ao seu problema. Ora, como já explanamos, existe uma problemática sócio-histórica envolta do trabalho infantil para além da situação imediatista apresentada. Neste aspecto, embora tenha havido o reconhecimento do trabalho infantil como um problema público, sua incorporação à agenda política e a formulação da política se deram de modo enviesado, demarcando



muito mais uma forma de apaziguamento da insatisfação das elites com a “incômoda convivência” com crianças nas ruas que a efetiva ação face a questão social.

Com efeito, poderíamos classificar o programa em foco no presente artigo como uma “política simbólica”, conforme a interpretação dada por Silva e Dagnino (2011). De acordo com essa abordagem, a “política simbólica” se configura quando os agentes públicos não possuem condições de resolver de fato um problema ou a intenção; o que se busca com uma “política simbólica” é apenas o impacto que essa pode obter junto à opinião pública – ou se um setor social ao qual se quer agradar – e a sua repercussão nos meios de comunicação. Cria-se, um *fato político*, mas o problema, em sua essência, permanece.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei n.8.069 de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm> Acesso em: 28 maio. 2022.

_____. **Doenças relacionadas ao trabalho: manual de procedimentos para os serviços de saúde** / Ministério da Saúde do Brasil, Organização Pan-Americana da Saúde no Brasil; organizado por Elizabeth Costa Dias ; colaboradores Idelberto Muniz Almeida et al. – Brasília: Ministério da Saúde do Brasil, 2001.

_____. MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/servicos-e-programas/peti/peti>>. Acesso em: 28 maio. 2022.



_____. **Plano nacional de prevenção e erradicação do trabalho infantil e proteção do adolescente trabalhador.** Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil. – 2. ed. – Brasília : Ministério do Trabalho e Emprego, 2011.

_____. Texto adaptado da publicação “**O Impacto do Trabalho Precoce na Vida de Crianças e Adolescentes: Aspectos da Saúde Física e Mental, Cultural e Econômico**”, 2002, Secretaria da Inspeção do Trabalho/Ministério do trabalho e Emprego.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. **Trabalho infantil: diretrizes para atenção integral à saúde de crianças e adolescentes economicamente ativos.** Brasília : Editora do Ministério da Saúde, 2005.

CODATO, Adriano & PERISSIONOTO, Renato M. Marxismo e elitismo: dois modelos antagônicos de análise social? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 24 (71), p. 143-195, out/2009.

DAGNINO, Renato; CAVALCANTI, Paula A. & COSTA, Greiner (Orgs.). **Gestão estratégica pública.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016.

CRIANÇA LIVRE DE TRABALHO INFANTIL. Criança Livre de Trabalho Infantil, 2022. Estatísticas. <<https://livredetrabalhoinfantil.org.br/trabalho-infantil/estatisticas/>>. Acesso em: 02 de jul. de 2022.

DYE, Thomas. “Mapeamento dos modelos de análise de política pública”. In: HEIDEMANN, Francisco G. & SALM, José Francisco (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento:** bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora da UnB, 2009, p. 99-132.

HAM, Christopher & HILL, Michael. **The policy process in the modern capitalist state.** 2.º Ed. London: Harvester Wheatsheaf, 1993.

LOURENÇO, E. A. S. PETI-COMPETI: uma análise intersetorial do trabalho infantil em Franca, SP. **Relatório de Pesquisa e Extensão.** Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista, Franca. 2013.

PADILHA, Miriam Damasceno. **Criança não deve trabalhar:** a análise sobre o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e repercussão na sociabilidade das famílias participantes. Recife: Editora da UFPE, 2005.

PEREIRA, Potyara. **Política social:** temas&questões. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.



NAVARRO, Vera Lúcia. **Trabalho e trabalhadores do calçado**: a indústria calçadista de Franca (SP): das origens artesanais a reestruturação produtiva. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao método de Marx**. 1ªed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

SERAFIM, Milena Pavan & DIAS, Rafael de Brito. Análise de política: uma revisão da literatura. **Cadernos de Gestão Social**, v. 3 (1), p. 121-134, jan/jun. 2012.

SILVA, R. B. da & DAGNINO, R. O enfoque de análise de política e a política pública do Polo e Parque de Alta Tecnologia de Campinas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 40, p. 171-194, out/2011.

SIMÕES, Carlos. **Curso de direito do Serviço Social**. 7ªed. São Paulo: Cortez, 2014.