

O PROGRAMA DE RENDA MÍNIMA DE CAMPINAS: Uma estratégia de combate à pobreza urbana

Ana Fonseca * e Lilia Montali **

GT: Estudos Urbanos

XX Encontro Anual da ANPOCS

Caxambu, 22-26 de outubro de 1996

* Pesquisadora NEPP/UNICAMP, mestre em História Social e do Trabalho (UNICAMP), doutoranda - USP

** Pesquisadora NEPP/UNICAMP, Doutora em Sociologia - USP

1. Apresentação

Programas de transferência de benefícios monetários para famílias ou indivíduos, considerados em situação especial, não são propriamente uma novidade no campo das políticas de proteção social¹, mas desde a segunda metade dos anos 70 programas desta natureza vêm se multiplicando no cenário internacional² e em que pese as diferenças entre as concepções que os sustentam, as formas de cálculo do benefício, os critérios de elegibilidade, etc., têm sido apresentados como uma nova forma de combate à pobreza -- velha e nova -- e o desemprego de longa duração.

Argumenta-se, em defesa de programas de distribuição de benefícios monetários, que as alterações estruturais no sistema de produção capitalista têm provocado a ruptura da relação entre produção e emprego -- pela adoção de novas tecnologias que introduziram inéditos patamares de produtividade-- e da relação entre emprego e renda -- pelo crescente excedente de força de trabalho expulsa do mercado e aumento daqueles que não conseguem ingressar no mercado de trabalho -- ao mesmo tempo em que têm provocado um extraordinário aumento da riqueza social. Disso resultaria o aumento progressivo do desemprego, atingindo inclusive grupos até então inseridos no mercado de trabalho -- não só os pouco qualificados, os jovens --, a ampliação dos denominados trabalhos precários, de baixa remuneração, etc., e nesta paradoxal situação -- aumento da riqueza social com ampliação dos contingentes pobres --, pleitea-se uma repartição da riqueza, independente do emprego, da participação na produção ou não necessariamente proporcional. Este é um dos argumentos que sustentam os programas de garantia de renda como um novo mecanismo de política social. O outro argumento também tem como ponto partida as

¹ Nos Estados Unidos, o recém desativado Auxílio às Famílias com Crianças Dependentes (AFCD), originalmente destinado às viúvas com crianças, data dos anos 30. Na França, o Código da Família e da Ajuda Social (1958) estabelecia, dependendo da renda familiar, uma série de benefícios monetários destinados a atender, entre outros, às crianças, adolescentes e suas famílias.

² Os conhecidos Programas de Garantia de Renda Mínima (PGRM), como suas diversas denominações -- renda mínima de inserção, segurança de renda, renda mínima de subsistência, renda básica --, no entanto, têm se multiplicado: Crédito Fiscal por Remuneração Recebida (EITC, Estados Unidos, 1975); Renda Básica (estado do Alasca, 1982), Renda Mínima de Inserção (Revenu Minimum d' Insertion -- RMI, França e Guiana, 1988; Luxemburgo; 1986); Segurança de Renda (Sécurité du Revenu --Quebec, 1988); Programa Interdepartamental de Renda Mínima de Inserção (Espanha 1990). Em Portugal está em tramitação um Programa de Renda Mínima e o Reino Unido, Irlanda (1977), Alemanha (1961), Holanda, Suécia, Bélgica (1974) pagam benefícios mensais, aos pais cuja renda é inferior àquela considerada mínima, por cada criança desde seu nascimento e até que complete os estudos fundamentais, além de benefícios suplementares destinados aos cidadãos em situação especial: os que não têm emprego em tempo integral, aos desempregados, às pessoas sozinhas, etc. CONSULTAR: SILVA E SILVA, Maria Ozanira. "Crise da Sociedade Salarial e Renda Mínima - Nova Forma de Política Social?" IN: NEPP. Caderno de Pesquisa nº 29. Campinas, 1996

grandes alterações no sistema de produção e enfatiza que os sistemas de proteção social não podem responder duradouramente a nova situação, demandando assim novas soluções (NEPP, 1996).

No Brasil, propostas de introdução de uma renda mínima, através de um imposto de renda negativo, foram feitas, ainda na década de 70, pelos economistas Antonio Maria da Silveira (1975) e Edmar Bacha (1978).³ No entanto, o debate sobre este tema começou a ser ampliado nos anos 90 com a apresentação, pelo Senador Eduardo M. Suplicy, do projeto de lei de criação do Programa de Garantia de Renda Mínima, aprovado por unanimidade pelo Senado Federal em dezembro de 1991 e que em junho deste ano (1996) recebeu um parecer favorável do Relator, Germano Rigotto, da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados. Enquanto a tramitação desse processo se dá lentamente, em contrapartida, ganham força no País iniciativas de política de complementação monetária no âmbito municipal. Atualmente há vários programas em execução, programas aprovados, sancionados e em tramitação em Câmaras Municipais e Assembléias Legislativas Estaduais. Em nossa interpretação, tais iniciativas no caso brasileiro parecem fundamentalmente relacionadas com o recrudescimento da pobreza a partir dos anos 80 (TOLOSA, 1990), com a ampliação dos recursos municipais assegurada pela Constituição de 1998 e a descentralização das responsabilidades pelos programas sociais (AFONSO, 1995) e com as experiências de baixa efetividade com programas sociais centralizados. Estes elementos, associados à referência propiciada pelo projeto do Senador Suplicy, parecem ter contribuído para que esta política social venha sendo implantada pelos municípios.

Este texto se propõe a tratar especificamente de aspectos do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) da Prefeitura de Campinas que o Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) da Universidade de Campinas (UNICAMP) vem acompanhando desde sua implantação e do qual resultou um relatório de pesquisa consolidando as análises referentes ao período de março a dezembro de 1995 (NEPP, 1996). Compõe-se de duas partes específicas: a primeira consiste numa breve informação sobre os programas de transferência monetária existentes e sua situação atual. A segunda, além de apresentar a descrição do PGRFM de Campinas (objetivos, critérios de seleção de beneficiários, público-alvo, estrutura organizacional, formas de acompanhamento e recursos financeiros), se

³ SILVEIRA, Antonio Maria da. "Moeda e Redistribuição de Renda" IN: Revista Brasileira de Economia. abr-jun 1975; BACHA, Edmar. Um Projeto de Democracia para o Brasil. Participação, Salário e Voto. RJ: Paz e Terra, 1978). Apud SUPPLICY, Eduardo M. Programa de Garantia de Renda Mínima. Brasília: 1995, p. 19

detêm no exame de certas características das famílias beneficiárias, que explicitam a focalização do Programa, evidenciam alguns dos impactos do Programa e analisa, em breves comentários, os impasses do PGRFM.

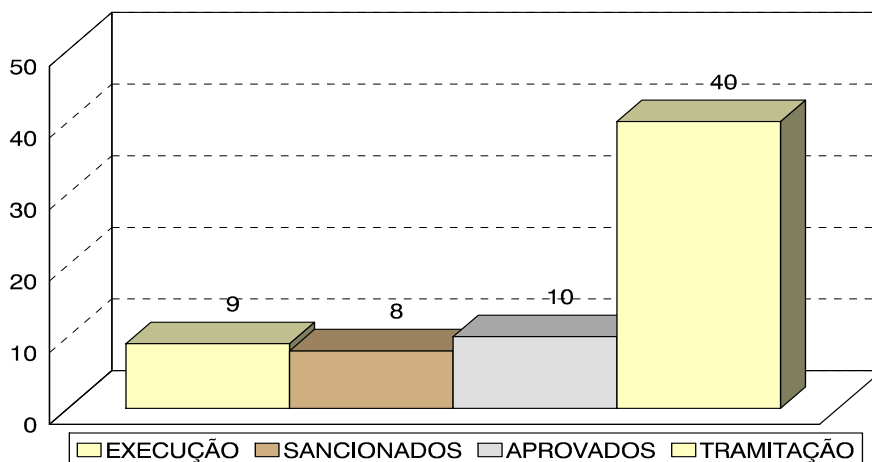
2. As experiências da política de transferência de renda monetária no âmbito municipal

Programas de transferência monetária para famílias pobres têm sido implantados no País nestes dois últimos anos, abrindo novas perspectivas de combate à pobreza no plano local. Em Campinas-SP, de maneira pioneira, foi formulado e implantado pelo poder público municipal, no início do ano de 1995, o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM). Encontram-se em execução programas desta natureza também no Distrito Federal, Ribeirão Preto, Boa Vista, Vitória, Salvador, dentre outros. Programas de transferência monetária, com variações, já foram sancionados e/ou aprovados em vários municípios -- como, por exemplo, Osasco, São José dos Campos, Mococa, Sorocaba, Piracicaba, Rio de Janeiro, Campos, Poços de Caldas -- e muitos outros encontram-se em tramitação em diversas Câmaras Municipais do Estado de São Paulo, bem como de outros estados. Merecem destaque por se encontrarem em estágios mais avançados, além de Campinas, também o Programa Bolsa-escola (Distrito Federal) e o Programa de Ribeirão Preto (dezembro de 1995).

No Gráfico I, apresentamos as diversas fases em que se encontram os Programas. Observe-se que em 1995 haviam apenas três programas em execução e que no primeiro semestre de 1996 este número triplicou e houve um extraordinário crescimento de iniciativas de implantação deste tipo de programa, existindo registro de 67 delas em diversos estágios de tramitação ou de implantação⁴. É importante registrar que no Gráfico I, não incorporamos os programas aprovados pelas câmaras municipais e assembleias legislativas e vetados pelo executivo, do mesmo modo que não estão registrados os que não chegaram ao plenário das casas legislativas-- rejeitados pelas comissões.

⁴ Tais registros têm por fontes o Banco de Dados no Senado Federal mantido e atualizado pelo Senador Eduardo M. Suplicy e o Banco de Dados "Registro das Experiências Municipais de Renda Mínima" do NEPP/UNICAMP.

GRÁFICO I
PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE BENEFÍCIOS MONETÁRIOS
 ESTADOS, MUNICÍPIOS E DISTRITO FEDERAL
 AGOSTO DE 1996



FONTE: SENADO FEDERAL (SENADOR EDUARDO M. SUPLICY)
 ENTREVISTAS REALIZADAS PELO NEPP/UNICAMP
 ELABORAÇÃO: NEPP/UNICAMP, 1996

Os programas em execução, aprovados, sancionados ou em tramitação têm vários elementos em comum: dirigem-se às famílias pobres, com crianças menores de 14 anos e enfatizam a educação das crianças e adolescentes destas famílias. Também assemelham-se por não preverem a desativação de outros programas e/ou atividades já desenvolvidos e por procurarem evitar um provável fluxo migratório. Campinas exige dois anos de moradia, contados a partir da data da publicação da lei que instituiu o Programa, e no Distrito Federal e em Ribeirão Preto, por exemplo, este prazo é de cinco anos.

Estas semelhanças, entretanto, não escondem importantes diferenças quanto ao público-alvo e a modalidade do benefício (alocação diferencial ou fixa), ao cálculo da renda familiar (soma da renda de todos os adultos residentes no domicílio ou soma da renda dos pais ou renda do responsável legal), por exemplo. Para ilustrar a manifestação dessas diferenças pode-se mencionar que no Distrito Federal todas as famílias que mantenham seus filhos, em idade escolar, matriculados nos estabelecimentos públicos de ensino e cuja renda mensal seja inferior a R\$50,00 per capita têm direito a uma quantia **fixa** (bolsa) no valor de 100 reais. No caso de Campinas, o Programa destina-se, também, às famílias que tenham crianças menores de 7 anos (não-escolares) e o valor do benefício é **diferenciado** para que seja atingido o valor de R\$ 35,00 per capita. Já em Ribeirão Preto, o valor do benefício é diferenciado, mas a soma das rendas da família, incluindo o valor do benefício, não pode ultrapassar R\$240,00.

De maneira geral, os programas procuram garantir o acesso dos beneficiários às políticas de saúde e educação e seus desenhos prevêm atividades de qualificação ou requalificação

dos adultos no sentido de geração de renda e de criar condições para a autonomização das famílias.

3. O Programa de Renda Mínima da Prefeitura Municipal de Campinas

3.1. O contexto em que emerge o Programa de Renda Mínima de Campinas

O caso de Campinas se enquadra na hipótese de trabalho que vincula a emergência dos programas de renda mínima ao recrudescimento da pobreza a partir os anos 80 refletindo movimentos conjunturais e estruturais da economia, ao maior repasse de recursos financeiros para as administrações municipais a partir da Constituição de 1988, que por sua vez assumiram crescentemente os investimentos públicos e os programas sociais. Neste Município, que apresenta elevado padrão de vida e acentuada desigualdade na distribuição de renda (SEADE, 1995), a pobreza passa a se configurar como um problema a ser enfrentado pelos poderes públicos a partir do final dos anos 80. Outras alternativas de políticas sociais voltadas para a pobreza já vinham sendo adotadas pela Prefeitura Municipal, tais como distribuição de cestas básicas e o "Sopão" (distribuição gratuita de sopas), no entanto, esta considerou que o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, além de constituir uma política mais eficiente de combate à pobreza, possibilitaria resgatar a cidadania para esse segmento da população.

O município de Campinas é uma capital regional que se consolidou como tal ao longo das duas últimas décadas e se tornou também polo de atração de migrantes. Na década de 70, ao mesmo tempo em que passou a ampliar sua atividade industrial, registrou acentuado aumento de população, mais que dobrando sua população, que passa dos 300 mil habitantes de 1970, para 664 mil em 1980 (Baeninger e Maia, 1992), alcançando, em 1991, 864.084 habitantes. Ainda que tenha sido intenso seu crescimento, a taxa da última década (2,22% a.a.) foi muito mais baixa que a verificada nas duas décadas anteriores (de 5,54% a.a entre 1950 e 1960 e de 5,86% a.a. entre 1970 e 1980) (Prefeitura Municipal de Campinas, 1993). Ao que parece, o arrefecimento do ritmo de crescimento da população acompanhou as alterações no ritmo de crescimento econômico da Região de Campinas.

No final dos anos 80 e início da década de 90, como sintomas da recessão, cresce o desemprego, fecham-se importantes estabelecimentos industriais, ocorre decréscimo no ritmo da produção agrícola e surgem indícios de deterioração das condições de vida da população da cidade (Baeninger e Maia, 1992). Durante a década de 80 a população

favelada cresce a um ritmo elevado, 5,84% a.a., e quase dobra, passando de 36.155 pessoas em 1980, para 67.474 em 1991 (Prefeitura Municipal de Campinas, 1993).

A partir da década de 80 a pobreza passa a se constituir em problema para o município de Campinas. A Pesquisa de Condição de Vida realizada pela Fundação SEADE em 1994 (SEADE, 1995) ao mesmo tempo em que revela um elevado padrão de vida para Campinas, onde 37% das famílias têm rendimento superior a 10 salários mínimos, mostra que 38% de sua população é constituída de pessoas pobres, ou seja, pessoas cuja renda familiar per capita não garante o necessário para cobrir os gastos com o conjunto da cesta de bens e serviços. Dentre estas, 7,4% são classificados como miseráveis.

Também a distribuição de renda é bastante desigual: em 1994, as 5% famílias mais ricas apresentam renda per capita 36 vezes maior que as 5% mais pobres (SEADE, 1995).

Nos últimos dois anos ocorre aumento do desemprego. Para o ano de 1995, frente a não existência de pesquisa mensal de acompanhamento do emprego e do desemprego, tomamos como indicador da acentuação do desemprego o número de pedidos de seguro-desemprego, que cresceu em 32% quando comparados o período de janeiro a outubro de 1995 com os efetuados no mesmo período em 1994 (Correio Popular, 19/11/1995). Considerando-se que têm direito ao seguro-desemprego apenas os assalariados do setor formal, pode-se assim supor que a incidência do desemprego seja maior do que a evidenciada por esse indicador.

Confirmando essa tendência, um estudo do CESIT-UNICAMP a partir de informações sobre admissões e demissões do Ministério do Trabalho, recentemente divulgado, mostra que entre maio de 1995 e fevereiro de 1996 foram fechadas em média 1000 vagas por mês em Campinas, considerando-se apenas o setor formal da economia (Correio Popular 12/05/96).

Ainda que o desemprego afete o conjunto das atividades no município de Campinas existem indícios de que é maior nas atividades industriais e especialmente nos ramos de vestuário, calçados, artefatos de tecido e têxtil (Folha de São Paulo 7/11/1995 e Correio Popular 7/11/95). Nos meses iniciais do ano de 1996, destacou-se, na região de Campinas, com maior número de demissões o ramo metalúrgico, segmento de autopeças, no qual foram eliminados cerca de 2 000 postos de trabalho entre janeiro e março deste ano (Correio Popular 12/05/96).

Nesse contexto de crescente desemprego urbano e de crescimento da população favelada é criado e implantado o Programa de Renda Mínima de Campinas.

3.2. Objetivos, critérios de elegibilidade e estrutura administrativa do Programa

O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, criado pela Lei nº 8.261 de 06/01/1995 e regulamentado pelo Decreto nº 11.471 de 03/03/1995, tem como **objetivo** complementar a renda das famílias em situação de extrema pobreza de modo que estas possam atender às necessidades básicas de seus membros e que possam, num prazo, estimado, de um (1) ano, prescindir deste aporte extra de recursos.

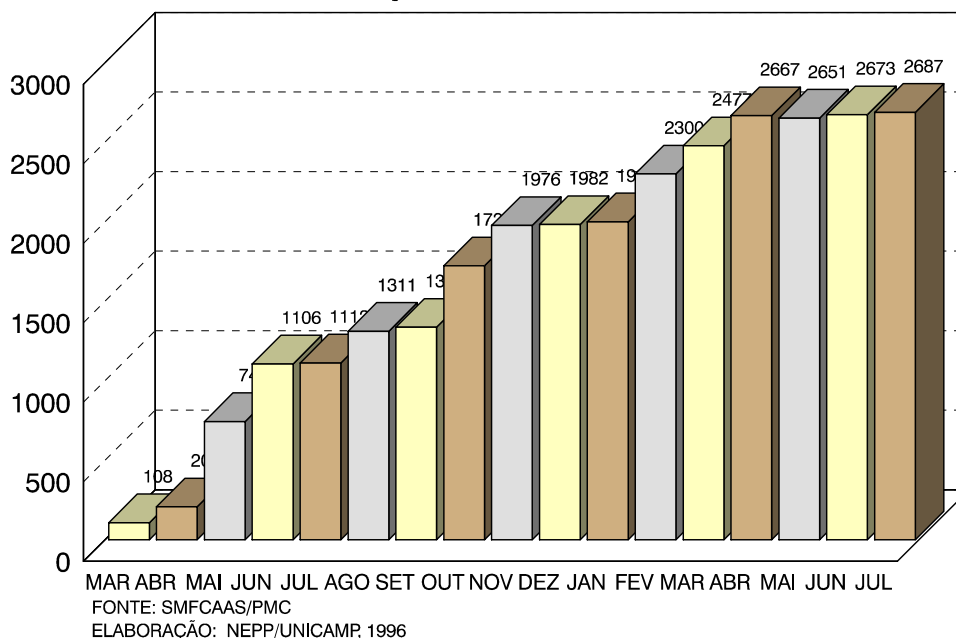
Quanto ao **público-alvo** do Programa, a legislação estabelece como potenciais beneficiários as famílias que: (1) tenham crianças -- filhos e não-filhos -- entre 0 e 14 anos e/ou maiores desde que deficientes; (2) residam em Campinas há, no mínimo, dois anos, na data da publicação da Lei; (3) tenham uma renda inferior a R\$ 35,00 (trinta e cinco reais) per capita, considerada somente a renda dos pais e/ou responsáveis⁵. Preenchidas estas condições, os responsáveis pelas famílias assinam o Termo de Responsabilidade e Compromisso que tem por finalidade, no desenho do Programa, comprometê-las na garantia da freqüência das crianças e adolescentes às escolas, no atendimento regular à saúde destas crianças e adolescentes e na sua não-permanência nas ruas. Além disso, a família também se compromete a participar de uma reunião mensal.

Observa-se nestas condições que é através da **família** que o poder público procura atingir aquele que é de fato seu público-alvo: crianças e adolescentes. E procura atingir este público não só através desta política de complementação monetária, mas através de duas outras políticas: saúde e educação. Neste último aspecto, o Programa explicita que é necessário garantir a formação intelectual das crianças e adolescentes dessas famílias, "de forma a assegurar-lhes alguns instrumentos que ajudem a romper com o círculo de reprodução da pobreza" (Prefeitura Municipal de Campinas, 1995, p.4).

Para a implantação inicial do PGRFM foram estabelecidas prioridades para a seleção. Na primeira etapa tiveram prioridade as famílias com crianças em **situação de rua** registradas em um programa desenvolvido pela Prefeitura (Casa Amarela) e em outros programas assemelhados, e as famílias cujas crianças haviam sido identificadas, pela rede de saúde, como **desnutridas**. Na segunda etapa (maio de 1995), o atendimento dirigiu-se às "famílias em situação de extrema pobreza". Norteadas por estas prioridades, entre março de 1995 e julho de 1996, conforme observa-se no Gráfico II, foram incorporadas gradualmente ao Programa 2687 famílias.

⁵ Para a aferição da renda familiar per capita são contabilizados exclusivamente os rendimentos dos pais e ou responsáveis. Os rendimentos dos maiores de 14 anos sejam filhos, sobrinhos, avós, tios, etc. mesmo se residentes no mesmo domicílio e participando da mesma unidade de consumo não entram no cálculo da renda familiar.

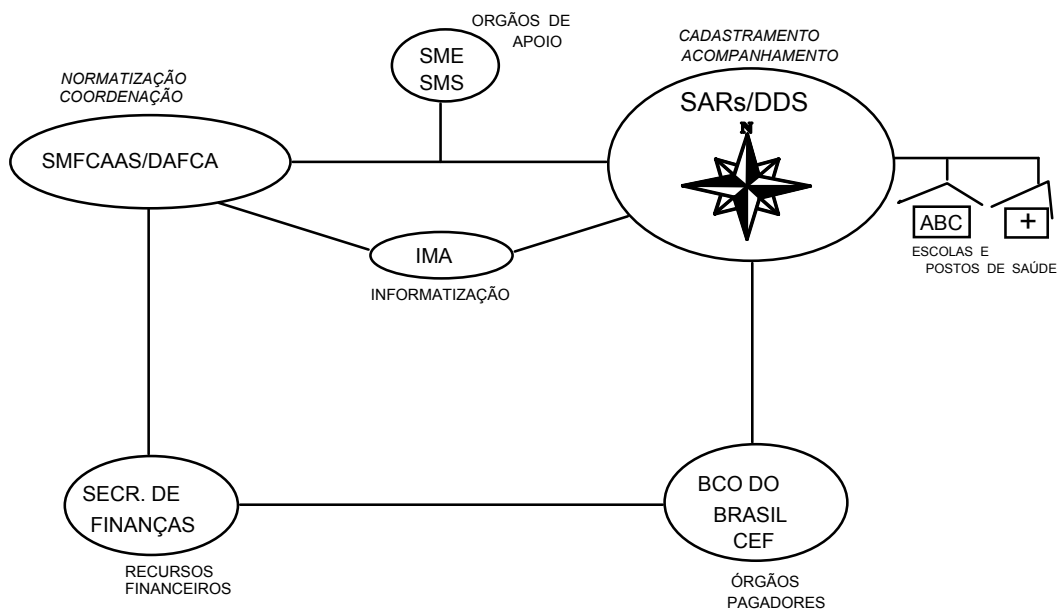
GRÁFICO II
PGRFM - CAMPINAS
EVOLUÇÃO DO ATENDIMENTO
MARÇO DE 1995 - JULHO DE 1996



Quanto à implantação do PGRFM na estrutura administrativa da Prefeitura, a coordenação geral compete à Secretaria Municipal da Família, Criança, Adolescente e Ação Social (SMFCAAS), através do Departamento de Assistência à Família, Criança e Adolescente (DAFCA). Este órgão estabelece as relações com as Secretarias de Ação Regional (SAR's), com a Secretaria Municipal de Educação (SME), com a Secretaria Municipal de Saúde, com a Secretaria Municipal de Finanças, com o IMA (Informática dos Municípios Associados), responsável pela elaboração e montagem da base de dados do Programa, com a Secretaria de Governo e demais órgãos de alguma forma envolvidos com a execução do PGRFM.

O Programa é **descentralizado** na sua execução -- cabe a cada uma das quatro SAR cadastrar, acompanhar e repassar recursos às famílias -- e **unificado** no que se refere aos procedimentos e normas de seleção, implementação, controle e acompanhamento. O desenho que segue permite visualizar a estrutura de execução do programa de Campinas.

ESTRUTURA DE EXECUÇÃO DO PGRFM
 CAMPINAS - 1995/96



FONTE: SMFCAAS/PMC
 Elaboração: NEPP/UNICAMP, 1995.
 GLOSSÁRIO:

DAFCA	Departamento de Apoio à Família, Criança e Adolescente
DDS	Diretorias de Desenvolvimento Social
IMA	Informática dos Municípios Associados
SARs	Secretarias de Ação Regional
SME	Secretaria Municipal de Educação
SMFCAAS	Secretaria Municipal da Família, Criança, Adolescente e da Ação Social
SMS	Secretaria Municipal de Saúde

Quanto ao **financiamento**, a legislação estabelece como limite 1% das receitas anuais correntes do Município. No ano de 1995, a receita para o Programa estava inicialmente estimada em R\$ 2,8 milhões e deste montante foram gastos com os benefícios às famílias (foram atendidas 1982 famílias ou 66% da meta de atendimento) um pouco menos de 50%. No ano de 1996 o Programa tem como meta atingir 4 000 famílias e previsão orçamentária de R\$ 4,2 milhões. É importante indicar que os recursos não aplicados em cada mês não são contabilizados como crédito para o mês subsequente. Os pagamentos são realizados através do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal que não cobram pela prestação deste serviço bancário.

No que concerne aos instrumentos de acompanhamento e controle que são importantes no funcionamento do Programa merecem destaque: a **Ficha de Cadastro**, utilizada na seleção das famílias, e as reuniões dos chamados **grupos socio-educativos**. Esta Ficha coleta um conjunto de informações indicativas das diversas dimensões de carência e destituição das famílias: composição da família por número de membros, relação de parentesco, sexo, idade, renda declarada ou comprovada, características da habitação, profissão, escolaridade, saúde, acesso a outros programas governamentais e ou não-

governamentais, etc. As informações coletadas através desta Ficha, que possibilita a seleção das famílias conforme os critérios estabelecidos, alimentam um sistema informatizado de dados sobre as mesmas. Este procedimento visa prevenir duplas inscrições, fornecer informações sobre o número de famílias atendidas, sobre o volume mensal de recursos necessários à manutenção do Programa, etc. As reuniões mensais dos Grupos Sócioeducativos, por sua vez, têm a função de acompanhamento e orientação das famílias atendidas. Estas, divididas em grupos de 15 e sob a coordenação de dois técnicos, em geral uma assistente social e uma psicóloga, participam com assiduidade destas reuniões que são condição para o recebimento do benefício. A dinâmica de reuniões mensais, as visitas domiciliares e as entrevistas individuais conformam o sistema de acompanhamento e controle das famílias.

3.3. Características das famílias atendidas

As famílias atendidas pelo PGRFM apresentam diversas características que as tornam, conforme enfatiza a literatura especializada (LOPES e GOTTSCHALK, 1990; LOPES, 1993; MONTALI, 1990 e 1995) extremamente vulneráveis à pobreza: são famílias jovens, com alto percentual de famílias monoparentais do sexo feminino, e, em comparação com o conjunto das famílias no município, apresentam elevada concentração de crianças.

Quando examinamos as famílias segundo sua estruturação -- em torno de um casal ou em torno de um indivíduo --, observamos, junho de 1996, que 54% (1442 famílias) são biparentais e 46% (ou 1231) são monoparentais -- 1214 do sexo feminino e 17 do sexo masculino. A presença de famílias monoparentais no PGRFM é muito elevada quando compara-se com os dados agregados para o País ou abertos para a região Sudeste ou ainda quando confrontados com os resultados da Pesquisa sobre Condição de Vida (PCV-1994) realizada pela Fundação SEADE em Campinas. Segundo esta Pesquisa, no Município, 18% das famílias com filhos são monoparentais e 82% são biparentais. A distribuição encontrada no PGRFM evidencia a elevada concentração de famílias monoparentais entre as famílias e uma relação entre pobreza e tipos de família.

No que concerne ao tamanho médio das famílias, 5,2 membros, observa-se algumas diferenças entre as biparentais e monoparentais. As famílias biparentais apresentam um número médio maior de componentes (5,8 contra 4,5 das famílias monoparentais) e têm média mais elevada de menores de 14 anos: 3,3 crianças contra 2,8 crianças por família nas monoparentais.

Quanto ao momento do ciclo vital das famílias, observamos (TABELA 1) que 62% destas (1660 famílias) têm no máximo 34 anos de idade. As famílias monoparentais quando

comparadas às biparentais, são proporcionalmente mais jovens, estando entre estas idades 63,7% delas (ou 784 famílias) contra 60,7% das biparentais.

TABELA 1
PGRFM - CAMPINAS
FAMÍLIAS POR FAIXAS DE IDADE DO REQUERENTE
MARÇO DE 1995 - JUNHO DE 1996

FAMÍLIAS	FAMÍLIAS POR FAIXAS DE IDADE DO REQUERENTE									TO
	<=24 anos	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	>=60	
Biparentais	155	327	394	277	141	80	29	21	18	14
Monoparentais	200	277	307	227	127	42	22	15	14	12
TOTAL	355	604	701	504	268	122	51	36	32	26
%	13,9	22,6	26,2	18,9	10	4,6	1,9	1,3	1,2	1

FONTE: SMFCAAS/PMC

ELABORAÇÃO: NEPP/UNICAMP, 1996

Esta acentuada participação no PGRFM de famílias jovens explica a marcante presença de crianças com idade inferior a 7 anos e realça um dos aspectos da focalização do Programa. Observe-se (TABELA 2), que 64% (5255) do total de crianças e adolescentes estão sob a responsabilidade de pais ou responsáveis que têm no máximo 34 anos de idade. Na faixa de até 24 anos de idade, por exemplo, encontram-se apenas cerca de 14% do total de famílias no Programa, mas estas famílias têm mais de 23% (396) do total de crianças menores de 3 anos de idade, o que significa que praticamente a metade das crianças sob a responsabilidade destas famílias (48%, ou 831) têm menos que 3 anos de idade.

TABELA 2
 PGRFM - CAMPINAS
 FAMÍLIAS POR FAIXAS DE IDADE DO REQUERENTE E PROPORÇÃO DE CRIANÇAS E
 ADOLESCENTES POR FAIXAS DE IDADE
 MARÇO DE 1995 - JUNHO DE 1996

FAIXA ETÁRIA	TOTAL	% FAM	% DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES POR FAIXAS DE IDADE				TOTAL	%
			0 - 2	3 - 6	7 - 10	11 - 14		
<=24 anos	355	13,9	23,5	14,0	2,8	0,8	831	10,1
25-29 anos	604	22,6	30,0	28,8	24,0	8,2	1963	23,9
30-34 anos	701	26,2	25,5	29,8	32,1	31,6	2461	29,9
35-39 anos	504	18,9	14,0	16,0	21,4	28,2	1594	19,4
40-44 anos	268	10,0	4,6	7,5	11,4	16,6	801	9,7
45-49 anos	122	4,6	1,8	2,0	4,5	8,2	315	3,8
50-54 anos	51	1,9	0,2	0,5	1,6	3,1	103	1,3
55-59 anos	36	1,3	0,2	0,6	1,1	1,6	71	0,9
>=60 anos	32	1,2	0,5	0,6	1,3	1,6	81	1,0
TOTAL	2673	100	100,0	100,0	100,0	100,0	8220	100,0

FONTE: SMFCAAS/PMC

ELABORAÇÃO: NEPP/UNICAMP, 1996

Considerando, desta maneira, o momento do ciclo vital das famílias, predomina no universo das atendidas pelo PGRFM, a **família jovem com filhos pequenos**. Esta constatação é relevante porque ressalta que é pouco provável uma significativa presença de maiores de 14 anos e remota a de maiores de 18 anos. Este dado pode ser percebido como um agravante das condições de vida. Quando as famílias estão em etapas mais avançadas de seu ciclo vital, é possível, em tese, ampliar as possibilidades de enfrentamento das condições de pobreza.

Quanto a população total (13906) vinculada ao Programa, observa-se que 59,1% dos componentes das famílias atendidas têm até 14 anos de idade. Esta concentração de crianças entre as famílias pobres atingidas pelo PGRFM torna-se mais impactante quando contrastada com a proporção apresentada no conjunto das famílias urbanas de Campinas: 33%, segundo a Pesquisa de Condições de Vida - SEADE (SEADE, 1995). Dentre as famílias atendidas pelo PGRFM, percentual próximo a este, 30,3%, já é representado pelos

componentes menores de 7 anos destas famílias. Certamente, o elevado número de menores de 7 anos e a juventude das famílias estão relacionados com o fato de o Programa não estar restrito às famílias com crianças em idade escolar.

Sobre este aspecto é importante ter em conta que a população com idade inferior a 7 anos - que no Programa de Campinas representa 51,2% (4209) do total de crianças e adolescentes -- é potencialmente mais vulnerável e esta vulnerabilidade revela-se no exame (TABELA 3) de suas condições de saúde.

TABELA 3
PGRFM - CAMPINAS
CRIANÇAS E ADOLESCENTES POR FAIXAS DE IDADE COM PROBLEMAS DE SAÚDE
MARÇO DE 1995 - JUNHO DE 1996

FAIXA ETÁRIA	TOTAL	COM PROBLEMAS DE SAÚDE	% NA FAIXA ETÁRIA	% DO TOTAL COM PROBLEMAS
0 - 2 anos	1703	319	18,7	26,1
3 - 6 anos	2506	468	18,7	38,3
7- 10 anos	2538	282	11,1	23,1
11-14 anos	1473	154	10,4	12,6
TOTAL	8220	1223	14,9	100,00

FONTE: SMFCAAS/PMC

ELABORAÇÃO: NEPP/UNICAMP, 1996

Observa-se que nas duas primeiras faixas de idade concentram-se as crianças com problemas de saúde: 18.7% (787) do total de crianças com idade inferior a 7 anos apresentam problemas de saúde. É fundamental registrar que entre as crianças menores de 3 anos predomina a **desnutrição infantil** -- 147 crianças desnutridas, entre as 319 que apresentam problemas de saúde nesta faixa, representa 46,1% do total de crianças com problemas de saúde nesta idade -- e que até os sete anos incompletos, o Programa atinge 288 crianças desnutridas ou 91,7% do total de crianças com notificação de desnutrição (314 crianças). Vale salientar que a desnutrição entre os menores de 7 anos é responsável por 36,6% do total de crianças e adolescentes que apresentam problemas de saúde. Observe-se também que entre a população em idade escolar é proporcionalmente menor a ocorrência de problemas de saúde.

Este breve exame indica que são as famílias mais jovens as que apresentam maior participação no Programa, as que têm o maior número de crianças pequenas, as que têm, comparativamente, maior número de crianças com problemas de saúde e são também, como mostraremos (TABELA 4), as que localizam-se nas faixas mais baixas de renda.

TABELA 4
PGRFM - CAMPINAS
FAMÍLIAS POR FAIXAS DE IDADE E RENDA
MARÇO DE 1995 - JUNHO DE 1996

FAIXA ETÁRIA	Nº FAM	%	% POR FAIXAS DE RENDA		% ACUM	% DE CRIANÇAS
			ZERO	#0<=R\$50		
<=24 anos	355	13,9	61,4	10,7	72,1	10,1
25-34 anos	1305	48,2	43,2	9,4	52,6	53,8
% TOTAL NO PGRFM	(1660)	62,1	64,6	60,6	63,9	63,9

FONTE: SMFCAAS/PMC

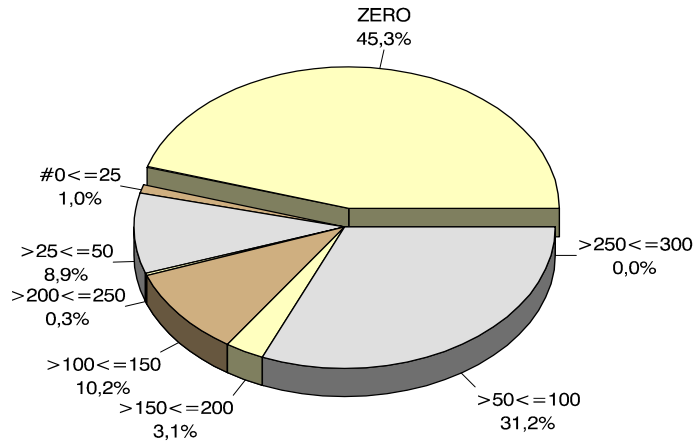
ELABORAÇÃO: NEPP/UNICAMP, 1996

É importante enfatizar nesta caracterização das famílias que explicita aspectos da focalização do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, que as famílias mais jovens, como visto, representam mais de 62% do total de famílias (2673), respondem por cerca de 64% do total de crianças e adolescentes e, também, por 65% do total de famílias com renda zero (1211) no momento do ingresso no Programa. Observe-se, ainda, que 72% das famílias até 24 anos e 53% das que têm entre 25 e 34 anos ganhavam menos de 50 reais.

Há um outro elemento, sobre estas 1660 famílias que têm até 34 anos de idade, que merece ser enfatizado: neste grupo de idade encontramos quase a metade (47,4%) do total de famílias monoparentais no Programa até o mês de junho deste ano. No que concerne às características da estruturação das famílias e sua distribuição por faixas de renda, é possível observar algumas diferenças entre as famílias biparentais e monoparentais.

Observa-se que no momento do ingresso no Programa mais de 45% das famílias não tinham renda alguma e que nas três faixas inferiores concentravam-se mais de 55% delas (1475) e, em oposição, apenas 0,3% (9) ganhavam mais de 200 reais (Gráfico III). Estes dados gerais, no entanto, escondem as diferenças na situação de renda entre os tipos de família.

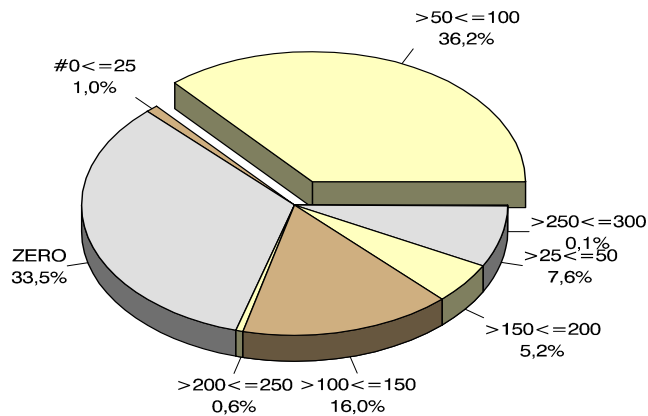
GRÁFICO III
PGRFM - CAMPINAS
FAMÍLIAS POR FAIXAS DE RENDA PELOS CRITÉRIOS DO
PROGRAMA
MARÇO DE 1955 - JUNHO DE 1996



FONTE: SMFCAAS/PMC
 ELABORAÇÃO: NEPP/UNICAMP, 1996

Nas famílias biparentais (GRÁFICO IV), observa-se que 33,5% não tinham renda no momento do ingresso no Programa e as três primeiras faixas de renda concentravam 42% do total de famílias.

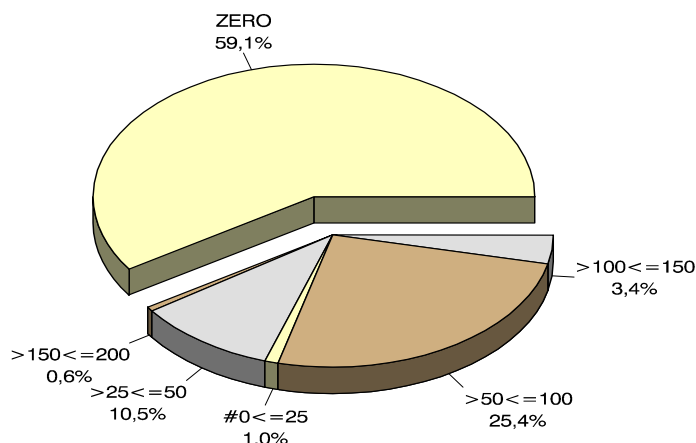
GRÁFICO IV
PGRFM - CAMPINAS
FAMÍLIAS BIPARENTAIS POR FAIXAS DE RENDA PELOS
CRITÉRIOS DO PROGRAMA
MARÇO DE 1995 - JUNHO DE 1996



FONTE: SMFCAAS/PMC
 ELABORAÇÃO: NEPP/UNICAMP, 1996

Esta diferença, em relação aos dados globais sobre a renda, explica-se pela marcante presença das famílias monoparentais (GRÁFICO V) nas faixas de renda mais baixas: 59% (728) não tinham renda no momento do ingresso e 70,6% concentravam-se nas três primeiras faixas de renda. É importante registrar que 68,5% das famílias monoparentais de renda zero têm no máximo 34 anos de idade. Na verdade, há uma forte correspondência entre idade do requerente e renda familiar, indicando uma significativa presença dos mais jovens nas faixas mais baixas de renda.

GRÁFICO V
PGRFM - CAMPINAS
FAMÍLIAS MONOPARENTAIS POR FAIXAS DE RENDA PELOS
CRITÉRIOS DO PROGRAMA
MARÇO DE 1995 - JUNHO DE 1996



FONTE: SMFCAAS/PMC
ELABORAÇÃO: NEPP/UNICAMP, 1996

Estas informações referentes ao perfil da renda das famílias beneficiadas mostram um grau bastante acentuado de **focalização** do Programa em famílias sem renda ou localizada em extratos muito baixos de rendimentos. Vale salientar, uma vez mais, que quando estes dados sobre rendimento são cruzados com os referentes a idade torna-se forte a evidência da maior vulnerabilidade à pobreza das famílias jovens com filhos.

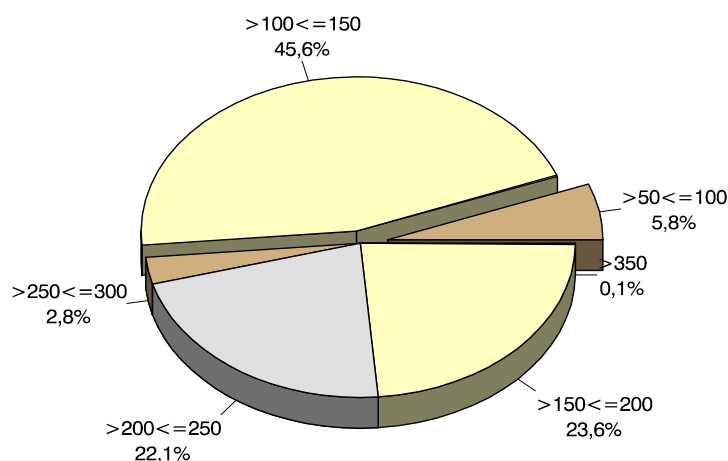
3.4. Efeitos imediatos do PGRFM sobre a renda familiar

Embora não tenhamos realizado um estudo dos impactos do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, duas observações merecem destaque. A primeira refere-se ao forte impacto do Programa sobre a renda familiar. Observa-se, agregando à renda familiar o valor da parcela recebida do Programa e novamente classificando as famílias por faixas de renda,

fortes variações em relação ao momento da entrada no PGRFM. No momento do ingresso 0,3% das famílias tinham renda superior a 200 reais e com os recursos do Programa este percentual elevou-se (GRÁFICO VI) para cerca de 26% (691 famílias contra as 9 da situação anterior). O dado mais marcante refere-se a ampliação da faixa $\geq R\$100 \leq 150$ reais: 10,2% antes e 45% durante o Programa. Observe-se que é como se esta faixa estivesse "substituindo" a renda faixa zero.

É importante salientar, no entanto, que apesar da forte mudança na distribuição das famílias por faixas de renda, as diferenças entre os tipos de famílias são mantidas, conforme mostram os GRÁFICOS VII e VIII.

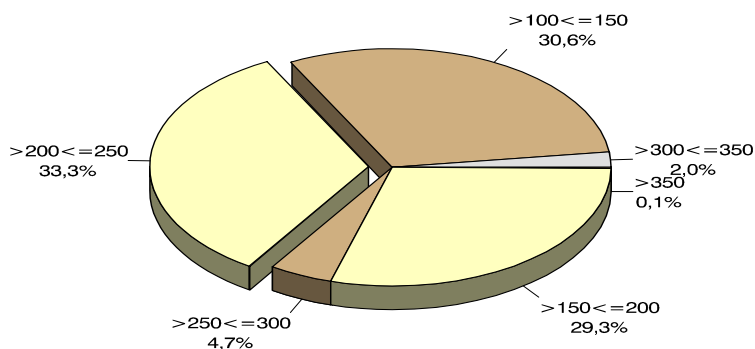
GRÁFICO VI
PGRFM - CAMPINAS
FAMÍLIAS POR FAIXAS DE RENDA, INCLUÍDO A RENDA DO
PROGRAMA
MARÇO DE 1955 - JUNHO DE 1996



FONTE: SMFCAAS/PMC
ELABORAÇÃO: NEPP/UNICAMP, 1996

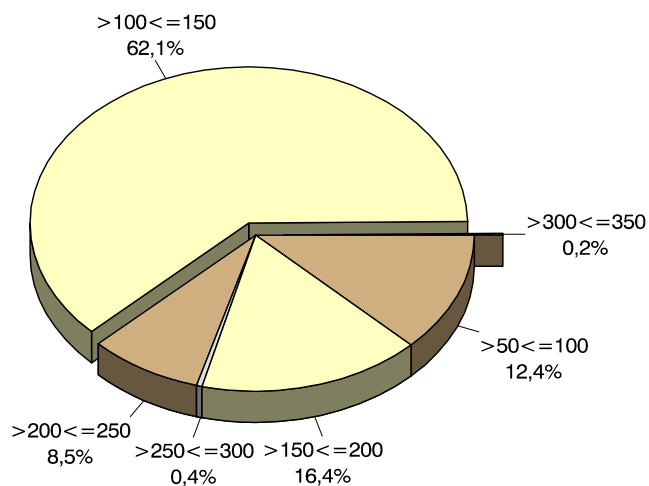
No que concerne às famílias biparentais, observa-se (Gráfico VII), o desaparecimento da faixa de renda com maior número de famílias na situação inicial ($>50 \leq R\$100$), o surgimento da faixa acima de 300 reais e a "substituição" porcentual da faixa zero (33,5%) pela faixa maior que 200 e menor ou igual a 250 reais.

GRÁFICO VII
PGRFM - CAMPINAS
FAMÍLIAS BIPARENTAIS POR FAIXAS DE RENDA, INCLUÍDO A
RENDA DO PROGRAMA
MARÇO DE 1955 - JUNHO DE 1996



FONTE: SMFCAAS/PMC
 ELABORAÇÃO: NEPP/UNICAMP, 1996

GRÁFICO VIII
PGRFM - CAMPINAS
FAMÍLIAS MONOPARENTAIS POR FAIXAS DE RENDA,
INCLUÍDO A RENDA DO PROGRAMA
MARÇO DE 1955 - JUNHO DE 1996



FONTE: SMFCAAS/PMC
 ELABORAÇÃO: NEPP/UNICAMP, 1996

Já no que diz respeito às famílias monoparentais surgem novas faixas de renda (acima de 200 reais) e há uma extraordinária ampliação da faixa de renda maior que R\$100 e menor

ou igual a 150 reais. No momento inicial havia 42 famílias nesta faixa e atualmente (junho/96) 764. Há uma concentração de famílias monoparentais nesta faixa semelhante àquela, na faixa de renda zero (728), verificada no momento da entrada. Observe-se, entretanto, que 69% das famílias biparentais localizam-se nas faixas acima de 150 reais ou que 40% das famílias biparentais contra 9% das famílias monoparentais estão nas faixas acima de 200 reais.

Deste modo, verifica-se uma forte alteração em todas as faixas de renda quando se compara o antes e o durante o Programa e também a permanência de diferenças quando compara-se os dois tipos de família. Estas diferenças, entretanto, não são sinais de desigualdades. Elas estão relacionadas com a renda familiar no momento do ingresso no Programa e com a composição numérica das famílias. Eleva-se mais, proporcionalmente, a renda das famílias mais numerosas e é isto o que explica o patamar de renda mais elevado das famílias biparentais.

Por um outro ângulo também é possível avaliar o impacto do PGRFM sobre a situação de renda das famílias. No momento do ingresso a soma dos rendimentos das famílias era igual a R\$ 133.819,78, ou seja, a renda média familiar era de R\$ 50,06 e a per capita de R\$10,85. Agregando à renda das famílias os recursos recebidos do Programa, a renda familiar eleva-se para R\$162,97 e a per capita para R\$35,32. Deste modo, triplicam os recursos à disposição das famílias.

A segunda observação, que se refere à utilização dos recursos do PGRFM, de certa forma está relacionada com o fato de que as famílias passaram a contar com três vezes mais recursos. **Como o utilizam?** - Uma pesquisa piloto realizada pelo NEPP, em outubro de 1995, com 30 famílias beneficiárias do Programa e uma pesquisa realizada pela Prefeitura de Campinas (novembro de 1995) com 1262 famílias obtiveram resultados semelhantes para essa questão. Os recursos estavam sendo utilizados no atendimento das necessidades essenciais. Como observa-se (TABELA 5) as prioridades indicadas nas respostas apresentam uma hierarquia que parecem destinadas a amenizar as carências materiais e/ou simbólicas dessa população em situação de extrema pobreza. Dentre os itens referidos, em resposta múltipla, a alimentação sozinha representa 35,4% e associada à material de higiene e limpeza, 45,8%. Roupas e calçados representam 10,4% e a compra ou pagamento de prestação de móveis e de eletrodomésticos, que correspondem à demanda de bens necessários à melhor condição de vida, outros 10,4%. Somando-se a este o pagamento de prestações atrasadas, este último item passa a ser referido em 14,6% das respostas. Pagamento de água e luz, compra de material escolar e de material de construção, correspondem a 8,3%, respectivamente.

TABELA 5
PGRFM - CAMPINAS

Itens de Consumo em que foram Utilizados os Recursos Recebidos no Programa
(resposta múltipla)

1995

ITENS	Nº	%
Alimentos	22	45,8
Alimentos	17	35,4
Alimentos e material de higiene e limpeza	5	10,4
Roupas e/ou calçados	5	10,4
Compra e pagamento de prestação de móveis e eletrodomésticos	5	10,4
Pagamento de prestação atrasada	2	4,2
Pagamento de contas de luz e água	4	8,3
Material escolar	4	8,3
Material de construção	4	8,3
Remédio	1	2,1
Outros	1	2,1
Total	48	100,0

FONTES: NEPP/UNICAMP/PESQUISA PILOTO, 1995

4. Dificuldades encontradas pelo PGRFM - Campinas

Do nosso ponto de vista, a principal dificuldade que o PGRFM enfrenta foi colocada por seus próprios objetivos, que são muito amplos -- superação da condição de pobreza -- para serem alcançados no prazo estipulado de permanência das famílias no Programa, ou seja, de um ano.

No desenho do Programa dois elementos contribuiriam para que as famílias superassem a condição de pobreza: geração de renda e acesso à educação às crianças e adolescentes. No entanto, o prazo de um ano tem se revelado insuficiente para que membros da família tenham acesso ao trabalho ou a outras formas de geração de renda. Um indicador disso é o fato de que dentre as 200 famílias desvinculadas, apenas 12 o foram por prescindir dos recursos do Programa. A atual conjuntura de baixo crescimento econômico e o comportamento adverso do mercado de trabalho, pressionado pelo desemprego, bem como a baixa qualificação dos membros adultos das famílias beneficiárias, colocam maiores dificuldades para que estas superem a situação de pobreza através do acesso de seus membros ao mercado de trabalho e à renda.

Quanto à questão da educação, sem levar em conta os alarmantes indicadores de defasagem na relação série-idade, imperantes entre a população infanto-juvenil vinculada ao Programa, os efeitos do maior acesso à educação não se fazem sentir no prazo de um ano.

Finalmente, é preciso levar em conta, sobretudo na questão do trabalho e renda, que, em decorrência das características das famílias beneficiárias do PGRFM de Campinas apontadas acima, é muito elevada a proporção de famílias jovens, de famílias monoparentais, com mais da metade do total de suas crianças e adolescentes menores de 7 anos de idade. É justamente para o atendimento desta faixa etária que há escassez de equipamentos públicos governamentais e/ou não governamentais, pois apenas 13,9% do total de menores de 7 anos das famílias beneficiárias tem acesso a estes. Tais dados fornecem uma dimensão da dificuldade de liberação dos responsáveis pela família e especialmente da mulher para a busca e o acesso ao trabalho fora de casa, dificultando a autonomização das famílias em relação ao Programa.

Para concluir, uma consideração para enfatizar a necessidade da continuidade e da disseminação de programas de complementação monetária de caráter familiar. O presente crescimento do desemprego urbano e especialmente oriundo da atividade industrial, que de maneira mais aguda atinge o Estado de São Paulo, associado ao desemprego agrícola que tende a crescer com a atual introdução progressiva de máquinas para o corte da cana neste mesmo Estado, resultam em dificuldades cada vez maiores para a sobrevivência nas cidades.

Esse crescente desemprego que se acentuou no ano de 1996, sem que se vislumbre de imediato novas alternativas de inserção no mercado de trabalho a não ser através de remotos programas de retreinamento, corrobora a necessidade de políticas sociais como as de renda mínima enquanto estratégias de combate à pobreza urbana.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- AFONSO, José Roberto R. A Questão Tributária e o Financiamento dos Diferentes Níveis de Governo. IN: AFFONSO, Rui de Brito et BARROS E SILVA, Pedro Luiz (orgs) A Federação em Perspectiva. Ensaios Selecionados. São Paulo, FUNDAP, 1995 pp. 315-328
- BAENINGER, R. e Maia, P.B. Região de Governo de Campinas in Migração 1, **Textos NEPO 22**. Campinas, UNICAMP, Núcleo de Estudos de População, 1992.
- JORNAL CORREIO POPULAR. "Emprego na indústria local cai 2,71%". Campinas, Correio Popular, 7/11/1995.
- JORNAL CORREIO POPULAR. "Pedidos de Seguro-desemprego crescem 51,23%". Campinas, Correio Popular, 19/11/1995.
- JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO. "Nível de emprego cai 2,7% em Campinas". Folha Sudeste. São Paulo, Folha de São Paulo, 7/11/1995.
- LOPES, Juarez B. e Gottschalk, Andrea. "Recessão, Pobreza e Família: A Década Pior que Perdida". **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, Fundação SEADE, vol.4 n.1, jan.-mar.,1990.
- LOPES, Juarez B. "Brasil 1989: Um Estudo Sócio-Econômico da Indigência e da Pobreza Urbanas". **Cadernos de Pesquisa**. Campinas, NEPP-UNICAMP, n.25, 1993.
- MONTALI, Lilia. Arranjos Familiares: O Esforço Coletivo para Viver na Grande São Paulo. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, Fundação Carlos Chagas, n.72, fev. 1990.
- MONTALI, Lilia. **Família e Trabalho na Conjuntura Recessiva: Crise econômica e mudança na divisão sexual do trabalho**. Tese de doutorado. Departamento de Sociologia. FFLCH/USP. São Paulo, 1995.
- NEPP. **Acompanhamento e Avaliação da Implementação do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima da Prefeitura Municipal de Campinas: Fevereiro/dezembro de 1995**. Campinas, NEPP/UNICAMP, maio de 1996
- PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS. **População - Região de Campinas. Sumário de Dados - 1**. Campinas, Prefeitura Municipal de Campinas, 1993.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS. **Programa de Garantia de Renda Mínima**. Campinas, Prefeitura Municipal de Campinas, 1995.
- ROCHA, S, e Tolosa, H.C. **Políticas de Combate à Pobreza: Experiências e Equívocos**. São Paulo, V Forum Nacional, 1993 (mimeo).
- SEADE. **Pesquisa de Condições de Vida - Campinas - Primeiros Resultados**. São Paulo, SEADE, 1995 b.
- SILVA e SILVA, Maria Ozanira da. Crise da sociedade salarial e renda mínima: nova forma de política social? . **Cadernos de Pesquisa**. Campinas: NEPP/UNICAMP, nº 29, 1996.
- SUPLICY, Eduardo. **Programa de Garantia de Renda Mínima**. Brasília: Gráfica do Senado,1995.
- TOLOSA, H.C. **Pobreza no Brasil: uma avaliação dos anos oitenta**. Rio de Janeiro, IPEA, RJ e COPPE/URFJ, 1990 (mimeo).