UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

Instituto de Economia

O PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA FAMILIAR MÍNIMA DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS/SP: UMA AVALIAÇÃO ATRAVÉS DAS TIPOLOGIAS DAS FAMÍLIAS E DOS CRITÉRIOS DE EMANCIPAÇÃO, PERMANÊNCIA E DESLIGAMENTO

Reginaldo Arthus

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANTE

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de Mestre em Economia Social e do Trabalho, sob a orientação do Prof. Dr. Jorge Ruben Biton Tapia.

Este exemplar corresponde ao original da dissertação defendida por ***Reginaldo Arthus*** *em* ***04/02/2000*** *e orientada pelo* ***Prof. Dr. Jorge Ruben Biton Tapia.***

CPG, 04/02/2000

Campinas, 2000

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL

UNIDADE BC
Nº CHAMADA
T/UNICAMP
Ar78p
V. Ex.
TOMBO BC/ 43751
PROC. 16-392/01
C D X
PREÇO R$ 11,00
DATA 13/02/01
Nº CPD

CM-00153251-9

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA

Arthus, Reginaldo
Ar78p O programa de garantia de renda familiar mínima do município de Campinas/SP: uma avaliação através das tipologias das famílias e dos critérios de emancipação, permanência e desligamento / Reginaldo Arthus. - Campinas, SP : [s.n.], 2000.

Orientador: Jorge Ruben Biton Tapia
Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.

1. Políticas públicas – Campinas (SP). 2. Assistência social - Campinas (SP). 3. Familia – Campinas (SP). 4. *Programa de Renda Mínima – Campinas (SP). I. Tapia, Jorge Ruben Biton. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

"Se enxerguei mais longe foi porque me apoiei em ombros de gigantes"

(Isaac Newton)

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANTE

Para compor a alegria de Murilo e Eliana, "meus" outros corações

À memória de Luís Eduardo Figueiredo

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANTE

AGRADECIMENTOS

Há muitas pessoas a quem devo agradecer e oferecer este trabalho de pesquisa. Felizmente possuo um extenso núcleo de amigos e colegas que foi ampliado ainda mais, tanto neste Instituto de Economia quanto nesta UNICAMP. Cada um sabe de sua participação nessa minha empreitada. Para não incorrer em injustiças, mencionarei aqueles que entendo foram decisivos para envolver-me nessa "danada trama" que me trouxe e prendeu até aqui.

A origem de tudo foi arquitetada pelo Professor Doutor César Apparecido Nunes, da Faculdade de Educação da UNICAMP, despertando-me para a relevância do tema, a partir de sua apreciação às iniciativas propostas tanto no Congresso Nacional, pelo Senador Suplicy, quanto do PGRFM de Campinas, além de auxiliar-me, inclusive, nas discussões para elaboração do Projeto de Pesquisa exigido para candidatar-me ao ingresso no Programa de Pós-Graduação deste Instituto. Sou-lhe profundamente grato. Devo-lhe meu prosseguimento na vida acadêmica. E aproveito para anunciar meu respeito e admiração, além de ousar anunciar, nos limites de meu saber, reconhecê-lo como um dos grandes pensadores e ativistas político-filosóficos na história recente deste nosso injustiçado país.

Flávio de Castro e sua querida Ana Matos foram e são símbolos permanentes em minha consciência, como referências em busca da almejada transformação social e igualitária de nossa gente. Devo-lhes pelas longas conversas e inconveniências. Ensinaram-me a resistir e perseverar.

Aurélio Miguel, Thiago Miguel, João Carlos e Wilson formaram minha família durante parte substancial deste trabalho. Agradeço-lhes pela oportunidade do aprendizado de convivência, respeito e solidariedade. Admiro-os muito.

Claúdio, Edí, Rosimery, Rinaldo, Elcilene, André, Márcia, Erick, Débora, Maria Fernanda, Alessandro, Adriana, Valéria e Manzano, com quem dividi a "massa encefálica crítica" dessa 1ª turma de mestrandos em Economia Social e do Trabalho, com alguns mais próximos outros nem tanto, devido às circunstâncias da vida, fica-me a lembrança de que vocês são incríveis. "Porreta" mesmo! "Xique no Úrtimo", como se fala por aqui. A Elci nos deu uma lição de vida, de como enfrentar caminhos nem sempre favoráveis! Conviver a seu lado e ter aprendido a valorizar a vida supera qualquer forma de agradecimento.

Ana Fonseca, do NEPP, foi providencial na definição de rumos desta pesquisa. Talvez seja, na atualidade, uma das grandes pesquisadoras a respeito da temática aqui absorvida. Sou-lhe muito grato. A Prefeitura Municipal de Campinas, através da Secretaria Municipal de Apoio à Família, Criança, Adolescente e Ação Social, na pessoa do Sr. Secretário Municipal Dr. Arly de Lara Romeo e da Sra. Regina Hirata concederam-me informações sobre o banco de dados do Programa de Renda Mínima, o que viabilizou plenamente esta pesquisa. Também desejo externar minha gratidão a eles.

Com o Professor Paulo Baltar aprendi que mais difícil e importante que buscar respostas, é saber formular perguntas certas. Sua dedicação para com a formação de todo o grupo me será inesquecível.

O Professor Geraldo Giovanni abriu as portas de sua residência e elevou-nos ao convívio fraterno de sua família. Foi quem mais embalou nossas alegrias. Sua afetividade e dedicação para conosco é digna de realce. A Professora Eugênia Leone fez críticas e sugestões que me fizeram repensar a importância deste trabalho.

O Professor Doutor Jorge Tapia, em meio a suas tarefas, coordenações e paternidade fez o que pode para tornar este trabalho coerente e inteligível. Orientou-me, removeu e colocou obstáculos, bem ao gosto de um exercício de aprendizagem. Mas a responsabilidade, evidentemente, é toda minha.

Alberto, Cida e Lhaís da Secretaria de Pós-Graduação e Licério do CESIT: nunca fui tão bem atendido e "servido" administrativamente num órgão público. Digo isso de boca cheia. Pela primeira vez tive um parâmetro concreto do atendimento que o setor público é capaz de oferecer a seus usuários. Vocês conseguiram realizar a utopia de serem amigos e profissionais exemplares ao mesmo tempo, sem contudo caírem na facilidade e desleixo do "jeitinho brasileiro" ou do favorecimento, tão comuns nas repartições pública brasileias. Parabéns a vocês e obrigado por tudo.

Meus pais renovaram permanentemente suas expectativas como forma de apoio incondicional aos caminhos que trilhei. Como agradecê-los ? Talvez continuando a contrariá-los, como o filho "exagerado" de sempre, porque dessa forma eles continuarão a renovar suas expectativas.....

Finalmente, a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP - financiou esta pesquisa concedendo-me não só a bolsa de mestrado, mas também um criterioso e meticuloso Parecerista. Auxílio providencial. Sou devedor de São Paulo.

Fevereiro/2000

SUMÁRIO

Introdução..... 11

Cap. I - Crise do Estado, Mudanças no Mundo do Trabalho e Renda Mínima: o debate nos anos 90..... 18

Cap. II - Características Gerais dos Projetos e Programas de Renda Mínima Brasileiros..... 60

Cap. III - Características Sócio-Econômicas e Familiares do Município de Campinas..... 69
III.1 - Características Sócio-Econômicas e Demográficas..... 69
III.2 - Condições de Vida das Famílias Campineiras..... 85

Cap. IV - Gestão e Critérios para Permanência, Emancipação e Desligamento das Famílias do PGRFM..... 103
IV.1 - Diretrizes Constitucionais e o Surgimento do PGRFM..... 103
IV.2 - Etapas de Acesso e Incorporações das Famílias no PGRFM..... 108
IV.3 - Serviços de Atenção às Famílias, Composições Familiares Diferenciadas e o PGRFM..... 113

Cap. V - Tipologia Familiar e Desempenho do PGRFM..... 131
V.1 - Definição da Tipologia Familiar..... 131
V.2 - Tipologia Familiar e Gestão do PGRFM..... 135
V.2.1 - Tipologia Familiar e Aspectos Sócio-Demográficos..... 139

Conclusão..... 180

Bibliografia..... 188

SIGLAS / ABREVIAÇÕES

AR = Administração Regional

CEPAL = Comissão Estudos Econômicos para a América Latina

CIESP = Centro das Indústrias do Estado de São Paulo

CMAS = Conselho Municipal da Assistência Social

CMDCA = Conselho Municipal dos Diretos da Criança e do Adolescente

CMPCA = Centro Municipal de Proteção à Criança e Adolescente

CPQD = Centro de Pesquisa e Desenvolvimento

CRAMI = Centro de Reabilitação de Adolescentes e Menores Infratores

CTI = Centro Tecnológico para a Informática

DAFCA = Departamento de Apoio à Família, Criança e Adolescente

DRO = Diretoria Regional de Operações

ECA = Estatuto da Criança e do Adolescente

EMBRAPA = Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

FEAC = Federação das Entidades Assistenciais de Campinas

FIESP = Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

FMAS = Fundo Municipal da Assistência Social

FMI = Fundo Monetário Internacional

LOAS = Lei Orgânica da Assistência Social

PCV = Pesquisa sobre Condições de Vida (Fundação SEADE)

PGRFM = Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima para Famílias com Crianças em Situação de Risco no Município de Campinas/SP

PGRM = Programa de Garantia de Renda Mínima

PIB = Produto Interno Bruto

PNUD = Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PSDB = Partido da Social Democracia Brasileira

PT = Partido dos Trabalhadores

RMG = Renda Mínima Garantida

RMI = Renda Mínima de Inserção

SACASE = Serviço de Atenção à Criança e Adolescente em Situação Especial

SAF = Serviço de Atenção à Família

SAR = Secretaria de Ação Regional

SMAFCAAS = Secretaria Municipal de Apoio à Família, Criança, Adolescente e Ação Social

RELAÇÃO DE QUADROS E TABELAS

Capítulo I	
Quadro 01 = Síntese de Classificação Geral da Renda Mínima	49
Quadro 02 = Síntese de Classificação Geral da Renda Mínima	50
Quadro 03 = Síntese de Classificação Geral da Renda Mínima	51
Quadro 04 = Programas de Garantia de Renda Mínima - Europa, EUA, Canadá (Quebec) e Nova Zelândia	52

Capítulo III	
Tabela 01 = População Total Urbana e Rural por Secretaria de Ação Regional	71
Tabela 02 = Urbanização, Área Total e Densidade Demográfica por SAR	71
Tabela 03 = População Total e Favelada Residente no Município	72
Tabela 04-A = População Total e favelada por SAR	72
Tabela 04-B = Número de Domicílios e Núcleos Favela e Ocupação por SAR	73
Tabela 05 = Lotes Vagos e Ocupados	73
Tabela 06 = Favelas e Ocupações: Número de Famílias em Áreas de Risco	74
Tabela 07 = Evolução da População Residente por SAR	74
Tabela 08 = Domicílios Segundo Espécie por SAR	75
Tabela 09 = Domicíos Ocupados Segundo SAR	75
Tabela 10-A = Deficiência de Rede de Água por SAR	76
Tabela 10-B = Deficiência de Rede de Esgoto por SAR	76
Tabela 10-C = Serviço de Pavimentação por SAR	77
Tabela 11 = Equipamentos Sociais Municipais por SAR	78
Tabela 12-A = Participação Relativa do Ramo de Atividade de Indústria por SAR	79
Tabela 12-B = Participação Relativa por Gênero de Atividade do Comércio Atacadista por SAR	80
Tabela 12-C = Participação Relativa por Gênero de Atividade de Comércio Varejista por SAR	81
Tabela 13 = Resultado da Execução Orçamentária da Prefeitura Municipal de Campinas	83
Tabela 14 = Balanço Orçamentário Corrente da Prefeitura Municipal de Campinas	83
Tabela 15 = Evolução dos Investimentos da Prefeitura Municipal de Campinas	84
Tabela 16 = Distribuição das Famílias Segundo Grupos Sócio-Econômicos	88
Tabela 17 = Distribuição das Famílias Segundo Renda Familiar Per Capita por Grupos Sócio-Econômicos	88
Tabela 18 = Distribuição das Famílias Segundo Inserção no Mercado de Trabalho	90
Tabela 19 = Distribuição das Famílias Segundo Tipo de Moradia por Grupo Sócio-Econômico	90

Tabela 20 = Distribuição das Famílias Segundo Nível de Instrução Familiar por Grupos Sócio-Econômicos	91
Tabela 21 = Distribuição das Famílias Segundo Tipo de Acesso a Serviços de Saúde por Grupos Sócio-Econômicos	92
Tabela 22 = Distribuição dos Indivíduos Segundo Faixa Etária por Grupos Sócio-Econômicos	93
Tabela 23 = Distribuição das Famílias Segundo Tipo por Grupos Sócio-Econômicos	94
Tabela 24 = Percentis de Renda Familiar Per Capita por Grupos Sócio-Econômicos	95
Tabela 25 = Renda Per Capita Familiar Média Segundo Tipo de Família por Grupos Sócio-Econômicos	96
Tabela 26 = Distribuição das Crianças e Adolescentes de 10 a 17 Anos Segundo Condições de Trabalho e Estudo por Grupos Sócio-Econômicos	98
Tabela 27 = Distribuição dos Chefes de Famílias Segundo Grau de Instrução por Grupos Sócio-Econômicos	100
Tabela 28 = Distribuição dos Estudantes de Primeiro Grau Segundo Adequação Série-Idade por Grupos Sócio-Econômicos	101

Capítulo V	
Quadro 01 = Composição Tipológica das Famílias Beneficiárias do PGRFM	132
Tabela 01 = Número de Famílias Beneficiárias do PGRFM e suas Respectivas Tipologias e Arranjos	135
Tabela 02 = Valores Orçados e Realizados do PGRFM - 1995 a 1998	138
Tabela 03 = Situação das Famílias em 30/Nov/98 por Ano de Acesso ao PGRFM	139
Tabela 04 = Distribuição das Famílias Beneficiárias do PGRFM, Requerentes Femininas, por Tipologia Familiar - Março/95 a Novembro/98	140
Tabela 05 = Distribuição Tipológica das Famílias Biparentais por Região (SAR)	146
Tabela 06 = Distribuição Tipológica das Famílias Monoparentais por Região (SAR)	147
Tabela 07-A = Concentração dos Arranjos das Famílias Biparentais Beneficiárias do PGRFM por Região	149
Tabela 07-B = Concentração dos Arranjos das Famílias Monoparentais Beneficiárias do PGRFM por Região	150
Tabela 08-A = Estado de Origem das Requerentes por Tipologia Familiar Biparental Beneficiária	152
Tabela 08-B = Estado de Origem das Requerentes por Tipologia Familiar Monoparental Beneficiária	152
Tabela 09-A = Ano de Chegada das Requerentes no Município, por Tipologia e Arranjos Familiares Biparentais	153
Tabela 09-B = Ano de Chegada das Requerentes no Município, por Tipologia e Arranjos Familiares Monoparentais	154
Tabela 10-A = Idade das Requerentes da Tipologia Familiar Biparental	156

Tabela 10-B = Idade das Requerentes da Tipologia Familiar Monoparental.....	157
Tabela 11-A = Tamanho das Famílias Beneficiárias por Tipologia Biparental.....	158
Tabela 11-B = Tamanho das Famílias Beneficiárias por Tipologia Monoparental..	159
Tabela 12 = Proporção de Famílias com Filhos e Agregados Não-Filhos Menores de 14 Anos e seus Respectivos Tamanhos Familiares (%).....	160
Tabela 13-A = Rendimentos Per Capita das Famílias Beneficiárias Biparentais.....	163
Tabela 13-B = Rendimentos Per Capita das Famílias Beneficiárias Monoparentais	164
Tabela 14-A = Perfil Profissional/Ocupacional das Famílias Biparentais na Data de Acesso ao PGRFM.....	166
Tabela 14-B = Perfil Profissional/Ocupacional das Famílias Monoparentais na Data de Acesso ao PGRFM.....	167
Tabela 15-A = Situação dos Imóveis por Tipologia Familiar Biparental.....	169
Tabela 15-B = Situação dos Imóveis por Tipologia Familiar Monoparental.....	170
Tabela 16-A = Tipo de Habitação por Tipologia Familiar Biparental.....	172
Tabela 16-B = Tipo de Habitação por Tipologia Familiar Monoparental.....	173
Tabela 17-A = Valores das Parcelas Recebidas pelas Famílias Beneficiárias do PGRFM por Tipologia Biparental.....	174
Tabela 17-B = Valores das Parcelas Recebidas pelas Famílias Beneficiárias do PGRFM por Tipologia Monoparental.....	175
Tabela 18-A = Distribuição do Montante de Recursos Financeiros Concedido pelo PGRFM às Famílias Biparentais (R$).....	176
Tabela 18-B = Distribuição do Montante de Recursos Financeiros Concedido pelo PGRFM às Famílias Monoparentais (R$).....	177
Tabela 19 = Tempo de Permanência das Tipologias Familiares - Meses no Programa - Março/95 a Novembro/98.....	178

INTRODUÇÃO

Esta dissertação de mestrado é resultado de um trabalho de pesquisa desenvolvido pelo autor, vinculado à área da economia do bem estar, com orientação para a avaliação de políticas públicas, especificamente das políticas públicas sociais assistenciais de combate à pobreza e às desigualdades sociais.

As transformações em curso em escala mundial, fruto da reestruturação produtiva capitalista, liderada pela hegemonia do capital financeiro, influenciando decisivamente o mundo do trabalho, quer pela intensificação do desemprego estrutural, quer pelo surgimento de novas formas de gestão do emprego, repercutem diretamente na estrutura do Estado do Bem Estar Social - do *Welfare State* à medida em que esse, a partir da sua face desmercantilizadora e protecionista, altera sua tradicional capacidade e forma de intervenção na área da proteção social, buscando com isso, adaptar-se às novas formas de exclusão e heterogeneidade sociais emergentes neste final de século.

Esse novo cenário de interrelações sociais, econômicas e políticas, ao se intensificarem, dão origem a novas propostas de gestão e operação das práticas de seguridade e proteção sociais no interior do Estado Benfeitor.

Dentre as práticas de políticas sociais de "nova geração" gestadas no âmbito do Estado, num contexto de crise e inadequação dos sistemas de *welfare* por um lado, e de fortalecimento da auto-regulação dos mercados, de outro, ganham destaque, em todo o mundo desenvolvido, os programas de renda mínima garantida enquanto prática assistencial de concessão de mínimos sociais.

Trata-se de programas públicos que conferem benefícios monetários, sob a forma de uma renda mínima, a famílias ou indivíduos que se encontram em necessidades, marginalizados pelo desemprego crônico, pela desigualdade e exclusão sociais, enfim, pela intensificação da situação de pobreza relativa.

Tais programas, em suas diversas formulações, são encontrados desde muito tempo. Nas últimas duas décadas, porém, tanto a corrente liberal-conservadora, quanto os progressistas e reformistas, advogam em

prol de implementações de programas dessa natureza, cada qual, evidentemente, objetivando, a seu modo, obstar os desafios do capitalismo desse fim de milênio.

Contudo, é a partir dos anos 80, nos países desenvolvidos, que os programas de renda mínima garantida ganham, novamente, destaque na agenda dos "policy makers". O surgimento de uma nova pobreza constituída não só pelos tradicionais idosos e inválidos, mas também agora por trabalhadores ativos, que assistem a deterioração de suas condições de vida e de emprego, vítimas ou não do desemprego estrutural, jovens que não conseguem "acessar" o mercado de trabalho (via emprego formal efetivo), mulheres/mães sem qualificação profissional formal e famílias modificadas nuclearmente (monoparentais, biparentais ampliadas etc), conformam uma heterogeneidade no interior da pobreza pretérita, tradicional, exigindo outras formas de absorção desse risco social.

Utilizando a afirmação de Silva ("Crise da Sociedade Salarial e Renda Mínima" - 1996:12), *"a pobreza da economia globalizada não só aumenta, mas muda de imagem"*. Nesse ambiente, também vinculado à redução do tempo de trabalho, florescem os debates sobre programas que concedem ajuda financeira diretamente a indivíduos ou famílias. Nas palavras de Marques ("A Proteção Social e o Mundo do Trabalho"- 1996:103), *"atualmente esses programas constituem o último amparo possível para os trabalhadores quer perdem seus empregos"*.

Nesse momento, em todo o mundo, o programa de maior destaque entre os de renda mínima garantida é desenvolvido na França, e denominado de Renda Mínima de Inserção - RMI, que procura, ao administrar os recursos aos beneficiários, exigir uma contra-partida, na forma de disposição à busca e aceitação de trabalhos e outros mecanismos, tanto de ajuda comunitária quanto de geração e conquista de renda. Buscam, através dessa operacionalização programática, não apenas inserir o beneficiário na sociedade (o que é feito pelo próprio acesso dos excluídos ao RMI) mas, também, integrá-los à sociedade, via trabalho, visto, até aqui, como o único *locus* reconhecidamente capaz de promover a integração social.

Ocorre que a passagem da inserção para a integração, por parte dos beneficiários, tem-se demonstrado extremamente complexa e de difícil realização diante do desemprego estrutural crônico. Nesse impasse, os beneficiários do programa francês tornaram-se não mais excluídos sociais, mas inseridos sociais e isso tem exigido revisões no escopo e funcionamento do RMI.

Nosso país absorve esse debate a partir de 1991, mediante Projeto de Lei apresentado no Congresso Nacional, pelo Senador Suplicy, que cria o Programa de Garantia de Renda Mínima - PGRM. Tal proposta, formulada nos princípios do Imposto de Renda Negativo de Milton Friedman, previa conceder um subsídio para os indivíduos que não atingissem determinado montante de rendimentos e, para aqueles que ultrapassassem esse limites, pagaria um certo *quantum*. Os subsídios teriam seu montante calculado a partir da diferença entre a renda auferida pelos indivíduos e o teto mínimo estabelecido no PGRM.

O Senador anuncia, desde o princípio, que a referida proposta teria o claro objetivo de combater a pobreza absoluta, intensificada nos últimos anos, a partir da desigualdade na distribuição de renda (da forte concentração da renda).

Nesse ângulo, o Projeto brasileiro não guarda vínculos com a realidade social em que as mesmas proposituras reemergiram no mundo desenvolvido, qual seja, as mudanças do mundo do trabalho e o surgimento da nova pobreza, materializados na intensificação da desigualdade social.

Em nosso país, trata-se de introduzir-se formas mais eficazes e eficientes de combater a pobreza absoluta, procurando romper com os elos de reprodução e perpetuação das situações de miserabilidade.

Nesse caminho de agudização da situação social as maiores consequências da pobreza extrema refletem-se nas crianças e adolescentes fora da escola, mendigando (esmolando) pelas ruas, praticando pequenos furtos ou assaltos (até mesmo homicídios), prostituindo-se, enfim, debutando a completa exclusão social em que vivem, reduzindo acentuadamente sua expectativa de vida e sua cidadania.

Enquanto o Projeto do Senador tramitava pelo Congresso Nacional, eis que o Município de Campinas/SP implementa, em Março de 1995, o seu "Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima para Famílias com Crianças em Situação de Risco - PGRFM".

Referido Programa, ao não guardar vínculos estruturais com o Projeto Suplicy, é implementado, como a grande novidade das práticas sociais públicas assistenciais em âmbito municipal, inclusive em vários municípios do país.

Trata de conceder recursos financeiros a famílias que não atinjam uma renda *per capita* de R$ 35,00, que possuam crianças entre 0 a 14 anos ou, se maiores, desde que portadores de necessidades especiais. O

PGRFM procura objetivamente manter as matrículas e freqüências das crianças nas escolas e também remetê-las a um monitoramento nutricional e clínico a partir do sistema de saúde público municipal, onde as crianças deveriam submeter-se a avaliações periódicas.

O programa procura, assim, aliviar imediatamente a situação de penúria das famílias que sobrevivem em situação de extrema pobreza (através da concessão dos recursos monetários) e também objetiva, através de um suporte às crianças (escola e saúde), tentar romper com as condições de reprodução dessas situações de exclusão social.

Assim, em meio à intensificação do debate mundial sobre os programas de renda mínima, nosso país transmuta-os para uma realidade específica e diferenciada, procurando, com isso, resgatar a cidadania de populações marginalizadas social e economicamente. E o Município de Campinas/SP tratou de ser a referência pioneira destas proposituras, ao implementar, de forma inédita, o PGRFM.

O ineditismo de Campinas foi transformado em matriz reprodutora para mais de uma centena de municípios e estados brasileiros, onde os programas e projetos que tomaram forma são sistemáticas reproduções da concepção e desenho oriundos de Campinas, onde as demais localidades importaram tanto o desenho institucional quanto operativo.

Nessa projeção do PGRFM, como programa pioneiro e inovador nas práticas sociais assistenciais públicas, é que elaboramos nosso projeto de pesquisa e dissertação de mestrado.

O Programa de Campinas estabelece, dentre os mecanismos de gestão e atribuição dos recursos financeiros às famílias beneficiárias, uma temporalidade de 12 meses prorrogáveis por mais 12. Esse prazo para a concessão dos recursos deve-se ao fato de que os gestores esperavam que, findo esse prazo, as famílias prescindiriam do PGRFM, pois deveriam se emancipar, via conquista de renda, como beneficiários, conseguindo, a partir daí, auferirem mecanismos de conquista de renda que garantiriam um montante familiar *per capita* de no mínimo R$ 35,00.

Contudo, completados 38 meses de operação, momento em que as famílias inicialmente beneficiárias já deveriam ter conquistado sua emancipação junto ao PGRFM, observamos a existência de 13% que permaneciam vinculadas ao programa há mais de 24 meses, ou seja, desrespeitando os preceitos burocrático-legais que dão sustentação e legitimidade ao programa.

Surge, então, nossa primeira indagação, que transformou-se em nosso objetivo central da pesquisa: se os gestores não desligaram as famílias, fazendo uso dos critérios burocrático-legais, quais foram os critérios adotados pelos gestores que estão por trás da permanência, desligamento e emancipação das famílias beneficiárias ?

Como hipótese central, devemos afirmar que os tipos das famílias beneficiárias devem guardar vínculos com essas situações de permanência, desligamentos e emancipação vis-à-vis os critérios adotados pelos gestores quanto à aplicação ou não do critério burocrático-legal emancipatório.

Nesse caminho de hipóteses e objetivos, procuramos, na essência, avaliar a eficácia e eficiência focalizadoras desse novo instrumento de práticas sociais assistenciais, enquanto proposta não só de alívio da situação de extrema pobreza, mas também como mecanismo que procura romper com os elos da reprodução e perpetuação da miséria.

E como programa pioneiro, matricial, urge avaliá-lo de modo rigoroso e crítico, posto que seus resultados, provavelmente devido ao seu caráter reprodutor, devem emergir, senão com a mesma intensidade, pelo menos de modo similar, nas centenas de cidades que também o adotaram posteriormente, procurando atingir os mesmos objetivos.

Nesse intento, dividimos nosso trabalho em 5 capítulos. No primeiro deles, procuramos anunciar os principais marcos em que ressurgem os programas de renda mínima garantida, no mundo desenvolvido, assumindo-se um contexto de crise do Estado e dos seus sistemas de *welfare*, compreendido como uma das faces do Estado. Procuramos anunciar que as transformações oriundas nos processos de produção capitalista, lideradas pela hegemonia do capital financeiro, promovem alterações nas estruturas de *welfare*, quer seja tornando o trabalho redundante quer seja gerando uma nova pobreza.

Nessa concepção de crise do Estado procuramos anunciar quais as metodologias, as correntes que as interpretam e como as interpretam, bem como a partir de quais referenciais o debate avança, chegando-se às proposições da renda mínima garantida.

Aqui, não pretendemos fazer uma discussão sobre as várias modalidades e autores que defendem as variantes programáticas da renda mínima mas, essencialmente, indicar em qual contexto essas propostas reemergem, inclusive no Brasil.

Em seguida, elaboramos uma breve síntese sobre as estruturas das propostas e programas de renda mínima brasileiros, tentando-se mostrar o caráter matricial do Programa de Campinas e suas possíveis consequências de adoção.

Em nosso terceiro capítulo adentramos a órbita do município de Campinas, procurando não só situar social e economicamente o município, suas regiões e respectivas carências e desenvolvimentos mas, também, proceder a uma avaliação sobre a situação sócio-econômica das famílias campineiras a partir da utilização dos dados da Pesquisa sobre Condições de Vida - PCV de Campinas/SP.

Nesse momento pretendemos estabelecer um pano de fundo mais adequado para remetermos nossa investigação sobre a tipologia das famílias beneficiárias e seus respetivos desempenhos junto ao PGRFM.

Nosso quarto capítulo procura indicar o contexto histórico-político em que o PGRFM se forjou, tentando, com isso, apreender ao leitor, seus possíveis futuros constrangimentos, a partir de sua natureza criadora. Aqui também identificamos, de acordo com nossa pesquisa *in loco* junto ao Programa e, mediante entrevista com a Coordenação do mesmo, os critérios utilizados pelos gestores procurando desligar, emancipar ou manter as famílias como beneficiárias junto ao PGRFM.

Esse capítulo apresenta-se como decisivo para nossas pretensões, pois é fundamentalmente a partir das conclusões aqui observadas que desenvolveremos nosso capítulo final, abordando a relação entre os critérios de permanência, desligamento e emancipação e à tipologia e arranjos familiares, tentando avaliar o desempenho e eficiência focalizadora do PGRFM.

Nosso derradeiro capítulo procura, como adiantamos, elaborar uma tipologia, estrutura e composição das famílias beneficiárias e, mediante a utilização dos critérios de gestão adotados, avaliar o desempenho da clientela frente ao PGRFM, procurando apreender seus limites e potencialidades, após esses mais de 4 anos de existência de um inédito programa público assistencial de combate à pobreza e que começa a apresentar sinais precoces de esgotamento.

Assim, a presente dissertação de mestrado procura proceder a uma investigação econômica e social criteriosa, sobre as potencialidades efetivas de emancipação e resgate social das famílias beneficiárias do PGRFM de Campinas vis-a-vis à conformação específica do mesmo, que tem como público alvo as crianças e adolescentes em situação de risco e que se utiliza da família, como unidade social básica, para alcançar seus objetivos.

CAPÍTULO I

CRISE DO ESTADO, MUDANÇAS NO MUNDO DO TRABALHO E RENDA MÍNIMA: O DEBATE NOS ANOS 90

Nosso objeto de pesquisa propõe uma avaliação do programa de garantia de renda familiar mínima do município de Campinas/SP. Trata-se de um programa social assistencial público municipal de combate à pobreza baseado na concessão de benefícios sociais mínimos a famílias e, mais do que isso, trata-se de uma "novidade" enquanto programa de política social assistencial pública - mesmo entre as de mínimos - em meio às tradicionais e históricas formas de proteção social vigentes no país.

E como "novidade", mesmo entre as políticas de mínimos[1] (salário mínimo, salário família, auxílios a portadores de necessidades especiais, salário (seguro) desemprego, auxílio-doença, salário idoso, renda mensal vitalícia, pensões entre outros), é necessário que se procure identificar em qual panorama sócio-econômico e político emergem. Por que despontam e de que forma o fazem ? Quais objetivos procuram atingir?

Nesse contexto, buscando ancorar a retomada da discussão da concessão de mínimos sociais, tendo agora como referência os Programas de Garantia de Renda Mínima, trataremos de anunciar de forma sumária quais os debates em curso sobre as transformações econômicas - particularmente considerando a centralidade do mundo do trabalho - e do Estado (do *Welfare State* especificamente) enquanto instituição que comanda as políticas de proteção social.

Nesses dois aspectos (transformações econômicas - centralizada no mundo do trabalho- e transformações do *Welfare State*) absorveremos as literaturas que advogam a favor da existência de uma crise do Estado, valendo-se dizer, especialmente para o nosso caso, de uma crise do Estado Protetor.

---

[1] SPOSATI, Aldaíza (1996) in "Sobre os Programas Brasileiros de Garantia de Renda Mínima" p. 43-44, sistematiza os tipos de renda mínima (mínimos sociais) em seis modalidades: a-) salário mínimo, b-) salário eqüidade, c-) salário substituto, d-) subsídio a uma política social, e-) subsídio de inserção e f-)imposto de renda negativo e suas modalidades e combinações, colocando a principal iniciativa e proposta dos "novos" programas brasileiros de renda mínima (elaborada pelo senador Suplicy) em nível derivado do imposto de renda negativo.

Não se trata de apreender as discussões sobre as interpretações das várias correntes e autores sobre o assunto mas, essencialmente, de procurar introduzir a temática da crise do Estado, interpretado por um lado pelos aspectos econômicos e, por outro pelas argumentações centrais sistematizadas sobre as interpretações da crise específica do *Welfare State*, da crise dos sistemas de proteção sociais, que são uma face do Estado.

A respeito do modo como efetivamente a crise do *Welfare State* ganhou corpo, Draibe & Henrique (1988)[2] escrevem:

> *"Ao convocar a Conferência sobre as Políticas Sociais nos anos 80, a OCDE simultaneamente trouxe para o campo político-institucional a discussão sobre a crise do Welfare State, admitiu a crise e, finalmente, tomou posição no debate: a política econômica e a política social são intrinsecamente relacionadas e, portanto, a gestão da crise deve manifestar-se também como defesa do Estado Protetor, exigindo rigor nos seus objetivos, mas permitindo um avanço em direção à Sociedade do Bem-Estar".* (p.53)

Mais adiante, sobre a dimensão da crise e adiantando a indefinição sobre os rumos que nortearão a superação de tal ocorrência, as autoras[3] afirmam:

> *"A crise atual, que envolve a maioria dos países capitalistas, mostra seus impactos a todos os níveis das sociedades: o econômico, obviamente, mas também o social e o político. Tudo indica tratar-se de uma crise profunda, que afeta as estruturas sociais e de poder, mesmo levadas em consideração as claras diferenças nacionais. A aceleração inflacionária, a desorganização do sistema financeiro internacional, as elevadas taxas de desemprego têm imposto reordenamentos econômicos de grande significado e têm trazido consigo profundas alterações tecnológicas, assim como redefinições dos papéis e ações das instituições sociais e políticas. O sentido e os resultados desses desequilíbrios e reordenamentos não estão, ainda, claramente delineados."* (p. 55)

Uma vez feito o anúncio (o diagnóstico) da existência de uma verdadeira crise do Estado, especialmente, em sua face de *welfare*, quais seriam as possíveis interpretações acerca de sua origem, absorvendo o aspecto econômico-político de *per si* ?

Oliveira[4], comentando as interpretações da crise atual do Estado nos países de capitalismo avançado e remetendo-a aos aspectos essencialmente econômico-políticos, delimita:

> *"Pode-se falar em crise do Estado devido ao fato de a conjuntura atual ser de crise estrutural do capitalismo, da qual uma das dimensões é a crise do Estado, cuja face mais visível, por exemplo, foi apreendida como crise fiscal. (...) Por outro lado, a crise atual do Estado é única e singular (....) Ela é única devido à novidade da estrutura econômica e social na qual se manifesta, ou seja, uma estrutura na qual é íntima e simbiótica a relação entre o Estado e a economia. Assim, é exatamente a natureza*

---

[2] DRAIBE, Sônia Miriam & HENRIQUE, Wilnês (1988) in "*Welfare State*, Crise e Gestão da Crise: Um Balanço da Literatura Internacional" - Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº 6 vol.3 p.53

[3] DRAIBE & HENRIQUE (1988) op. cit. p. 55

[4] OLIVEIRA, C. A. B. de (1989) in "Comentários sobre a Crise Atual do Estado" - FUNDAP - São Paulo - Agosto/1989 - p. 03.

dessa relação que torna singular a crise do Estado. (....) houve uma crise do Estado nos anos 30, mas de natureza diferente: tratava-se então de uma crise de constituição da estrutura econômica e social, enquanto a crise de nossos dias é da própria estrutura que se conformou a partir dos anos 30." (p. 03)

Em relação à própria estrutura que se conformou entre os anos 30-50, o autor refere-se à etapa em que avança o capitalismo monopolista de Estado ou economia mista e onde o Estado passa a ser conhecido como Estado Keynesiano (em referência à Keynes - "Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda - 1936) .

Mas concretamente, quais as transformações (ou reformas) que tomaram corpo a partir de então ? Segundo Oliveira (op. cit. pp. 8-9), as principais mudanças, em termos sumários, foram:

a-) reformas prévias das práticas de políticas monetária e fiscal, alterando as relações entre bancos centrais e sistemas bancários;
b-) transformação dos sistemas tributários, ampliando a carga em relação ao PIB na ordem de 300% a 400%;
c-) domínio dos sindicatos sobre novos estatutos legais e suas atividades permitindo um novo papel econômico;
d-) a generalização dos acordos coletivos de trabalho, instrumentalizados pelos sindicatos, definiram a manutenção de certa norma de consumo;
e-) reforma do aparelho de Estado para que as políticas de *welfare* fossem possível;
f-) a nova dimensão do Estado aparece como garantia da manutenção da norma de consumo e como mecanismo estabilizador da economia;
g-) o aparelho de Estado amplia-se com a criação de órgãos (Secretarias, Departamentos, Ministérios etc) dedicados a estabelecer políticas industriais, agrícolas, culturais, de proteção, trabalhistas etc.
h-) a eclosão da 2ª Guerra Mundial produz efeitos sobre a estrutura econômica, ao queimar capitais e consumir capacidade produtiva, em meio ao momento de gestação dessa nova estrutura sócio-econômica e política;
i) a queima de capitais destruiu a velha riqueza capitalista, abrindo novas oportunidades de expansão;
j-) difusão de acordos internacionais comandados pelos EUA, reformas no Japão e o Plano Marshall na Europa.

Segundo ao autor, estas transformações e acontecimentos seriam, grosso modo, responsáveis inclusive por um período em que o capitalismo prosperou sem precedentes até os anos 60 e início dos 70, período aquele

em que a palavra "crise" (econômica ou do Estado) quase caíra em esquecimento, não fossem os trabalhos de Hayek [5] constestando a nova ordem institucional e econômica em desenvolvimento.

Sobre o período glorioso[6] do capitalismo, Oliveira (1989, op. cit. p.4) escreve:

> *"As políticas econômicas de corte keynesiano e o Welfare State pareciam ter resolvido as questões mais candentes que se colocavam para o capitalismo. As políticas econômicas tornariam insignificante a instabilidade do capitalismo, e a pobreza e a miséria seriam eliminadas pelas políticas sociais do Estado. Assim, apareciam como coisas do passado as crises, o desemprego em massa e a miséria, e os avanços do ponto de vista social e econômico logrados ao pós-guerra pareciam dar razão a essa visão."*

No entanto, a partir dos anos 70, o manuseio das políticas econômicas convencionais revelavam-se incapazes de direcionar a economia para os caminhos pretendidos. As instabilidades econômicas, outrora esquecidas, instalam-se novamente nas sociedades desenvolvidas, com o advento de alternância entre as curtas fases de expansão econômicas, rompidas por bruscos movimentos recessivos rigorosos, acompanhados de inflação em alta e fragilização do estável crescimento auto-sustentado dos 50 e 60.

Quais seriam então, os pressupostos interpretativos do fim dos anos gloriosos e do advento dessa nova instabilidade nas taxas de crescimento econômico ?

Segundo Oliveira (1989), duas principais correntes se conflitam na busca interpretativa desse novo período de crise, pós-70. De um lado os liberais conservadores e de outro os keynesianos e marxistas. Os primeiros advogam que a economia e seus próprios mecanismos de mercado têm o poder de regular a produção e a distribuição de forma mais eficaz e adequada. Os segundos insistem que o capitalismo contemporâneo é essencialmente instável e que haveria necessidade de outro princípio regulador, no caso, o princípio da autoridade do Estado.

---

[5] HAYEK, F. von (1945) com seu "Caminhos da Servidão" contestando a nova ordem econômica e social, que tinha como representante máximo a instituição do Estado do Bem Estar Social.

[6] CASTEL rechaça a afirmação dos "anos gloriosos" do capitalismo. Para ele, *"habría que empezar por desembarazarse de la molesta celebración de los "Gloriosos Trienta". No sólo porque ella pretende embellecer un período que, entre guerras coloniales e injusticias múltiples, incluyó numerosos episodios poco gloriosos, sino sobre todo porque, al mitificar el crecimiento, invita a atascarse en por lo menos tres caracteristicas del movimiento que arrastraba entonces a la sociedad salarial: su incompletud, la ambigüedad de algunos de sus efectos, el caráter contraditorio de otros"*. Castel, R. (1997) - "Las Metamorfosis de La Cuestión Social - Una Crônica del Salariado" - Paidós Estado Y Sociedad - Buenos Aires - p. 391. Contudo, para o nosso objeto de análise continuaremos a utilizá-lo como ponto de demarcação entre o início das transformações do mundo do trabalho (imediato pós-2ª Guerra) e o reconhecimento da crise da estrutura de *welfare* (a partir de meados dos 70).

Diante desses pressupostos metodológicos e ideológicos de interpretação da realidade, essas diferentes correntes vão manifestar-se de modo distinto, acerca da natureza da crise. Na síntese de Oliveira (1989 op. cit. p 5), essas disparidades de encaminhamento tornam-se claras:

> *"Keynesianos e marxistas afirmam que a crise do Estado decorreria da crise econômica, enquanto os liberais vêem a determinação em sentido inverso, ou seja, a crise econômica é produto do intervencionismo estatal." (p. 5)*

Comentando a metodologia de interpretação dos liberais conservadores, o autor escreve:

> *"Os liberais não têm uma teoria da crise econômica; se o mercado é capaz de regular a economia, as crises resultariam sempre de fatores exógenos a ela.(...) Para essa corrente de pensamento, mesmo que ocorram, as crises teriam curta duração e profundidade, pois constituiriam meros desajustes de mercado, logo corrigidos pelo próprio mercado. Portanto, a profundidade e a duração da crise de 1929 seriam explicadas por equívocos das políticas monetárias do governo, e não pela instabilidade do capitalismo.(...) Essa mesma tendência - explicação da crise por fatores exógenos - vai aparecer nas correntes liberais atuais em suas interpretações da crise contemporânea." (p.5)*

Portanto, para os liberais conservadores, a crise atual seria produto da ação do Estado, da estruturação da nova ordem econômica e social erigida a partir dos anos 30, vale dizer, das características de estruturação do Estado Benfeitor - do *Welfare State*. E a solução óbvia para tal situação de "crise" seria a ruptura com essa ordem social intervencionista. Tratar-se-ia de desmontar essa estrutura, via redução ou eliminação das regulamentações nos campos econômico e social, essencialmente reduzindo a carga tributária, afrouxando a legislação trabalhista, eliminando os controles comerciais e de investimentos internos e externos e modificando o arcabouço do sistema de proteção social.

Sobre a abordagem dos keynesianos e marxistas acerca da crise, Oliveira define:

> *"Keynesianos e marxistas entendem que o determinante fundamental das turbulências atuais é a própria crise econômica, e a crise do Estado não é senão uma das dimensões da crise econômica. A crise do Estado teria duplo aspecto. Em primeiro lugar aparece como crise do "welfare": a desaceleração do crescimento econômico provocaria desequilíbrios financeiros profundos, ou seja, a arrecadação fiscal do Estado tende a se reduzir e suas despesas sociais tendem a crescer com o desemprego. Em segundo lugar, ela é resultante da ineficácia das políticas monetárias e fiscais tradicionais. Ou seja, diante da crise atual, essas políticas se mostram incapazes de reconverter a economia na direção desejada. (...) Entretanto, keynesianos e marxistas, reconhecendo a impotência do Estado atual em reconverter a economia através de políticas convencionais, não estariam admitindo a falência de suas teorias. Na verdade vão afirmar que os 30 anos gloriosos foram resultado de outros fatores e não meramente produto da política econômica praticada no pós-guerra."*(p. 8)

Essa definição, com seus duplos aspectos sobre a interpretação da crise, encaminha de modo mais conciso a discussão sobre a mesma, especialmente para o nosso objeto de interesse, que trata de refletir a crise do *welfare* como uma das faces da crise do Estado. A outra face, a da ineficácia das políticas monetárias e

fiscais tradicionais, é derivada da própria situação de crise. Como afirma o autor: *"é a natureza da crise que torna impotentes as políticas convencionais(...) a crise é estrutural"* (idem, p. 9).

E a crise estrutural manifestou-se num capitalismo que acentuou a internacionalização do capital produtivo e financeiro, significando que as políticas monetárias e fiscais, gestadas e adotadas em âmbito nacional, são incapazes de dirigir a ação das empresas estrangeiras e dos grandes grupos financeiros (bancos). Na visão de Oliveira (ibidem p. 09) há a necessidade de novas alternativas que desemboquem numa nova forma de Estado e de novas instituições internacionais:

> *"A superacumulação bloqueia os investimentos produtivos, e as políticas de relançamento da economia não resultam em elevação da taxa de investimentos, e mesmo que essa taxa se incremente, os investimentos que se realizam são localizados e se mostram insuficientes para desencadear um processo de crescimento auto-sustentado. Finalmente, dadas as características das novas tecnologias, ondas de investimentos podem resultar em redução do volume do emprego, já que a tecnologia destrói intensamente postos de trabalho. (...) Nesse quadro sombrio, não se pode insistir em políticas convencionais e repetir velhas fórmulas."* (p.9)

Diante desse diagnóstico estruturalista, o autor (ibidem, 1989) arremata sua compreensão sobre a dimensão da crise do Estado:

> *"A intensidade da crise e sua natureza exigem profundas reformas nos intrumentos tradicionais manipulados pelo Estado, exigem a criação de novas formas de regulação da economia, tanto em nível nacional como no âmbito supranacional. (...) Assim, a profundidade da crise atual é patente por suas múltiplas manifestações: crise econômica, crise do Estado em sua dimensão social e keynesiana, crise social e crise política. Portanto, vive-se um momento de inflexão na história do capitalismo, e nessas conjunturas não basta repetir velhas fórmulas e receitas ultrapassadas."* (pp. 9-10)

Se a dimensão da crise, como vimos, abrange um conjunto complexo de instituições e mecanismos, para o nosso caso específico devemos buscar compreender especificamente qual a dimensão das transformações econômicas que rebatem sobre o sistema de *welfare*, quais sejam, a questão da crise do emprego (ou desemprego) e a questão própria da crise do *welfare* como uma das faces do Estado. E isso porque os aspectos referentes às políticas monetárias e fiscais, duplamente assumidas por liberais conservadores, keynesianos e marxistas, como parte responsável (argumento liberal) ou integrante (argumento keynesiano e marxista), fogem ao escopo de nosso trabalho.

Construído portanto, o pano de fundo em que se debatem tanto a crise econômica quanto a crise do *welfare* (em sua vertente da crise mais ampla do Estado), procuraremos situar o leitor em torno das questões específicas sobre as quais o debate avança.

Neste rumo, nos esforçaremos para situar o debate em torno dos argumentos que balizam a literatura específica sobre a crise do *Welfare State* e, pelo lado das transformações econômicas (que dão nexo à crise), privilegiaremos os argumentos que, segundo Castel (1997), retratam uma "metamorfose na centralidade do mundo do trabalho".

> *"Durante mucho tiempo, el sector assalariado acampó en los márgenes de la sociedad; después se instaló en ella, pero siguiendo subordinado, y finalmente se difundió hasta envolverla de un extremo a outro, para imponer su marca en todas as partes. Pero precisamente en el momento en que se parecían haberse impuesto definitivamente los atributos ligados al trabajo para caracterizar el estatuto que ubicaba y clasificaba al individuo en la sociedad (....), precisamente en esse momento, decimos, la centralidad del trabajo há sido brutalmente questionada."* (p.389)

Efetivamente, qual seria a importância do trabalho diante da crise econômica e da crise do Estado ? Citando Castel (1995), Marques [7] (1997:99) escreve:

> *"Na sociedade capitalista, o trabalho constitui a via principal de integração social. Quem não tem acesso ao trabalho está dela excluído ou desfiliado. É isto que a ética do trabalho, construção histórica do capitalismo, rege para a imensa maioria da população."* (p.99)

Se o trabalho desponta "metamorfoseado em sua centralidade" assumindo como conseqüência mais visível o desemprego (em massa, estrutural, de longa duração), devemos indagar quais as origens dessa transformação. Quais fatores explicam as mudanças no mundo do trabalho, reconhecendo que os "anos gloriosos" foram regidos pelo pleno emprego e os tempos atuais manifestam-se como desemprego ?

Mattoso (1994)[8], procurando elucidar as principais mudanças desencadeadas no âmbito do trabalho, nos países centrais nas últimas 4 décadas, especifica:

> *"Com a emergência da Terceira Revolução Industrial e da reestruturação mundial do capitalismo, que se processou a partir das últimas décadas do nosso século, efetivaram-se, além da ruptura anterior do paradigma industrial e tecnológico, o questionamento, a fratura ou até mesmo o rompimento do compromisso social e das relações/instituições econômicas, sociais e políticas definidas quando da constituição e expansão do padrão de industrialização norte-americano no pós-guerra. Esta ofensiva do capital reestruturado sob dominância financeira reverteu o longo período de realinhamento da relação capital/trabalho, relativamente favorável ao trabalho, e golpeou o trabalho organizado, que, na defensiva, sofreu mutações e perdeu parte de seu poder político, de representação e de 'conflitualidade'."* (p. 522)

Apontando diretamente o *locus* das transformações do trabalho, o autor escreve:

> *"Todas estas transformações, obviamente, não foram homogêneas (....) No entanto, estas mudanças alterariam o âmago do processo produtivo e o trabalho direta e indiretamente envolvido na produção, não apenas criando novas e restritas relações de trabalho, mas também acentuando as características*

[7] MARQUES, Rosa M. (1997) - "A Proteção Social e o Mundo do Trabalho" - Editora Bienal - São Paulo - p. 99.
[8] MATTOSO, J.E.L. (1994) - "O novo e inseguro mundo do trabalho nos países avançados"- in O Mundo do Trabalho - Crise e Mudança no Final do Século" - Editora Scritta - CESIT/UNICAMP - São Paulo/SP - p. 522

de exclusão econômica e social do sistema capitalista e recriando condições aparentemente superadas durante os anos dourados do pós-guerra. Estas alterações afetariam o conjunto do mundo do trabalho: suas relações no interior do processo produtivo, a divisão do trabalho, o mercado de trabalho, o papel dos sindicatos, as negociações coletivas e a própria sociabilidade de um sistema baseado no trabalho." (grifo nosso) (p. 522)

Os resultados dessas alterações apontariam para uma desestruturação do mundo do trabalho constituído no pós-guerra, tendo como característica primeira a insegurança do trabalho que, segundo Mattoso (1994:525), ocorreria em diferentes níveis, quais sejam:

> *"(....)insegurança no mercado de trabalho, no emprego, na renda, na contratação e na representação do trabalho"*

Quais seriam então, as características dessas "inseguranças" e quais seus efeitos, no interior do raciocínio do autor ?

Primeiramente, a maior insegurança no mercado de trabalho poderia ser entendida como sendo o fato de que a própria insegurança (em pertencer ou não ao mercado de trabalho) foi favorecida pela ruptura do compromisso keynesiano, pela não priorização do pleno emprego como objetivo de governo (Mattoso - 1994:525) e pela reestruturação produtiva. Tal decisão política significou uma ampliação dos estoques de trabalhadores (que segundo o autor, seria *"observável pela elevação dos patamares do desemprego"*):

> *"Esta sobreoferta de trabalhadores poderia ser tributada às intensas alterações na estrutura do emprego, resultantes tanto das políticas econômicas adotadas, quanto dos processos reestruturadores da terceira Revolução Industrial em curso. (...) Alguns dos efeitos deste processo de reestruturação (substituição de antigos insumos por novos materiais; informatização, automação e robotização; flexibilização e terciarização da produção; e reconcentração de capitais e constituição de blocos de países) produzidos nas condições de modernização conservadora, associados à ruptura do compromisso keynesiano, terminaram por destruir muitos empregos em pleno período de expansão econômica"* (p. 525-6)

Porém, o excedente de trabalhadores ocasionou um conseqüente aumento das desigualdades frente ao desemprego:

> *"Além do aumento do número de pessoas desempregadas, principal fonte de desigualdade no mercado de trabalho, os países capitalistas exibiram uma expansão da desigualdade no interior do desemprego. Em outras palavras, concomitantemente à elevação do número de pessoas desempregadas, uma maior parte destas manteve-se por mais tempo nessa situação, dificultando o retorno ao mercado de trabalho. Por outro lado, foram mais duramente atingidos pelo desemprego os jovens, os trabalhadores mais idosos ou aqueles com menor qualificação."* (Mattoso, 1994: 529)

Essa heterogeneidade nas características e perfis do desemprego, paralelamente à preservação de elevados níveis de desemprego crônico, foi acompanhada, nos países centrais, por alterações nos sistemas de

seguridade social que caminharam por uma redução na concessão dos benefícios sociais, inclusive do seguro-desemprego, potencializando a desigualdade social.

Pelo lado da sobreoferta, o mercado de trabalho tornou-se mais desregulamentado, desprotegido e contaminado pelo desemprego estrutural, arrefecendo a homogeneidade dos padrões de consumo da classe trabalhadora e de seu acesso às políticas de proteção social.

A amplitude do mercado de trabalho, também constituída de pessoas empregadas e que nesse processo profundo de transformações sócio-econômicas e políticas, também sofreu implicações. Segundo Mattoso (idem p. 531), para os empregados:

> *"(...) a insegurança no emprego deu-se em praticamente todos os países avançados, somando-se à intensificação das facilidades patronais em despedir e utilizar trabalhadores eventuais, bem como a outras formas de cortes dos custos do trabalho, resultantes do compromisso social-democrata e da tentativa de estabelecer unilateralmente as novas regras da relação de trabalho."*

Como apreender, contudo, esta "insegurança no emprego" ? O autor anuncia:

> *"Esta maior insegurança no emprego evidenciou-se através da redução relativa ou absoluta de empregos estáveis ou permanentes nas empresas e da maior subcontratação de trabalhadores temporários (em tempo determinado) e eventuais (em tempo parcial, trabalho à domicílio ou independentes, aprendizes, estagiários), que conformaram o questionamento progressivo da relação padronizada de emprego...."* (ibidem, p. 531)

Mas não trata-se apenas de novas alternativas de gestão da mão de obra, mais importante é notar que esse contexto de mudanças também promoveu forte desigualdade e diferenciação entre as formas de trabalho e entre os trabalhadores, pois *"muitos dos trabalhadores passaram a ser contratados em condições mais precárias no que se refere à sua contratação propriamente dita, aos salários e ao acesso à seguridade social, assistência médica, aposentadoria etc."* (ibidem, p. 532)

Ou seja, nota-se um profundo fortalecimento na segmentação do mercado de trabalho, compreendida a partir das formas de contratação e a interpretação para esse fato, consoante à reestruturação produtiva desencadeada pelo advento da terceira revolução industrial, segundo Mattoso, é:

> *"(...) o capital reestruturado buscou reduzir o tamanho da força de trabalho diretamente empregada pelas empresas, substituindo o trabalho integral, de longo prazo ou indeterminado, pelo trabalho contingencial, temporário, part-time etc."* (p. 531)

Os reflexos destas desigualdades que se intensificam no mercado de trabalho e no emprego, reflexos tanto das novas diretrizes e orientações de políticas econômicas governamentais adotadas (de ruptura com o padrão

keynesiano) quanto das transformações no mundo produtivo, rebatem diretamente na característica de disponibilidade e conquista de recursos por parte da sociedade (especialmente para a classe trabalhadora). A esse respeito, Mattoso (op. cit.) escreve:

> *"A fragmentação do trabalho, a contratação em condições de eventualidade e de precariedade e a deterioração do mercado de trabalho geraram uma maior insegurança na renda. Por um lado, os rendimentos do trabalho tornaram-se crescentemente variáveis, instáveis ou sem garantia e, por outro, ampliaram-se os níveis de concentração da renda, com o crescimento da desigualdade e da pobreza."* (p. 536)

Esta insegurança da renda, materializada na "flexibilização dos salários", permitindo a flutuação dos mesmos a partir da diversidade de modos de contratação do trabalho, refletiu-se diretamente na queda da massa salarial em relação ao Produto Interno Bruto - PIB - dos países centrais, indicando uma ampliação da concentração da renda e, por outro lado, também significando uma redução dos gastos sociais e fiscais das empresas. Esse último fato, conjugado com a também redução da massa salarial, sobre a qual incidem as contribuições sociais dos trabalhadores, afetaram diretamente a massa de recursos sociais administradas pelo Estado Benfeitor, representando tendência de desfinanciamento das políticas de proteção social.

E, em meio a esse desfinanciamento dos sistemas de *welfare*, prosseguem:

> *"(...) a deterioração da participação dos salários na renda nacional, a deterioração da distribuição da renda, resultando do aumento do desemprego, da maior disparidade salarial e das desigualdades entre trabalhadores permanentes e periféricos."* (Mattoso 1994:539)

A queda na qualidade de vida das sociedades dos países centrais parece, portanto, bastante evidente, marcada principalmente pelo avanço da pobreza, pela instabilidade na conquista da renda por parte da classe trabalhadora e pelo potencial desfinanciamento dos sistemas de *welfare*. Nesse sentido, parece-nos ter havido um rompimento do compromisso social erigido no pós-guerra, no que tange às tendências de massificação da melhoria das condições de vida da população.

Ressalte-se que uma das principais bases de sustentação da tendência de massificação de melhores condições de vida e bem-estar localizava-se, essencialmente, nas características de contratação do trabalho. E aqui se localizava porque, substancialmente, as formas de contratação eram de caráter coletivo, reguladas no âmbito da negociação coletiva, o que pressupõe representação orgânica de lideranças comprometidas, de certa maneira, com uma proposta de integração e coesão sociais, mais amplas, de perfil homogêneo, que por sua vez, tornou-se um dos marcos dos sistemas de *welfare*, vale dizer, da legitimação dos Estados do Bem -Estar Social.

Ainda no raciocínio de Mattoso, a elevação da insegurança do trabalho em diferentes níveis (no mercado de trabalho, no emprego e na renda) envolve, também, uma insegurança na contratação do trabalho:

> *"Este tipo de insegurança (na contratação) relaciona-se ao movimento tendencial de negociação e regulação do trabalho em direção a formas mais individualistas e promocionais, em contraposição às tendências anteriores coletivas e de proteção..."* (p.541)

Se durante os "anos gloriosos" a contratação coletiva baseou-se no contrato de trabalho por tempo indeterminado - com seus correlatos e homogêneos vínculos de proteção social - e a definição de salários diretos e indiretos - sendo que esses últimos sempre estiveram "colados" nos primeiros - garantindo-se, dessa forma, uma vocação homogeneizante das relações de trabalho e do sistema legislativo-trabalhista-previdenciário. Nos dias atuais a reestruturação capitalista-produtiva encaminha o sistema de relações de trabalho para um sentido divergente, onde os empresários, rompendo com o antigo sistema, exercem unilateralmente seus desígnios, inclusive, sobre o mundo do trabalho, através de políticas ativas de recursos humanos.

Nesse âmbito, o autor assinala:

> *"As relações de trabalho tornaram-se mais descentralizadas (...) O processo de flexibilização da força de trabalho (...) além de gerar maior insegurança no mercado de trabalho, no emprego e na renda, parecia indicar que a descentralização seria um processo inevitável(...). No entanto, a forma como se deu esta descentralização, através da maior autonomia, quando não da ação unilateral dos empresários e da ruptura do compromisso nacional mais geral com os trabalhadores, tendeu a ignorar o papel solidário de definição de padrões socialmente aceitáveis de condições, de organização e de relações de trabalho, que uma negociação centralizada - ainda que articuladas de forma descentralizadas - poderia continuar exercendo na preservação e ampliação de melhores condições de trabalho e de vida para todos os cidadãos de uma sociedade."* (pp. 541-2)

Os resultados dessa unilateralidade, representando, por um lado, a fragilidade da organização dos trabalhadores e, por outro, o fortalecimento da classe dominante proprietária, remeteram as decisões sobre a homogeneidade das condições de vida para o âmbito restrito do mercado, privilegiando a ampliação da descentralização das relações de trabalho, favorecendo a expansão da segmentação:

> *"Ampliaram-se as formas de contratos determinados, tempo parcial, etc. ao mesmo tempo que se estabeleceram relações de trabalho 'sem contrato'. Os salários, por sua vez, tenderam a reduzir sua participação, enquanto cresceram os ganhos ou prêmios relativos à qualidade, participação etc., gerando formas de contratação cada vez mais individualistas"* (Mattoso, 1994:542)

A reestruturação capitalista, orquestrada sob a batuta da unilateralidade empresarial, açambarcou com os processos de negociação coletiva mais gerais, colocando também a nú, os traços da insegurança do contrato

de trabalho. Fortaleceu, ainda, a dualidade do emprego e do mercado de trabalho, esfacelando com suas históricas e tradicionais formas de representação, cujos efeitos, mais diretos, são a queda nas taxas de sindicalização dos trabalhadores.

A inescapável lógica do rebate negativo sobre a organização dos trabalhadores diante de tantas inseguranças e transformações é relatada pelo autor:

> *"Em uma situação dessa natureza, causaria surpresa se não fosse ampliada a insegurança na organização dos trabalhadores, colocando suas organizações na defensiva, enfraquecendo suas práticas reivindicativas de conflito e negociação e, na grande maioria dos casos, reduzindo seus níveis de sindicalização."* (p. 543)

Procurando destacar as razões dessa inescapável lógica, Mattoso aponta:

> *"As causas para o sério abalo às bases estruturais dos sindicatos e para a generalização do fenômeno da redução da sindicalização apontam para as transformações estruturais da economia e do mercado de trabalho sob a modernização conservadora e para os efeitos combinados da redução do ritmo de expansão do emprego no setor público, do ainda maior declínio da participação do emprego no setor industrial, da ampliação do emprego nos setores financeiro e serviços às empresas e pessoais e da manutenção de elevadas taxas de desemprego(...)"* (p. 547)

Neste espectro de inseguranças do trabalho, em seus diferentes níveis e esferas interrelacionados (mercado de trabalho, emprego, renda, contrato e representação), sedimenta um conjunto ainda em aberto, que trata de abordar as possíveis novas formas de integração e coesão sociais, evidentemente diacrônicas em relação ao padrão estável pretérito de antes do pós-2ª guerra, então consubstanciado sob a égide dos sistemas de *welfare*.

E essa incógnita acerca dos novos instrumentos de integração e coesão sociais, fica mais clara, quando se tem em mente a desigualdade produzida pelas mudanças econômicas em curso, propugnadas pelo surgimento de uma nova questão social. Contudo, Mattoso (op. cit.)aponta uma especificidade para todas essas alterações no âmbito mesmo das inseguranças do trabalho:

> *"Diferentes formas de insegurança no trabalho refletem sob diferentes prismas um mesmo problema: a liberação de tempo de trabalho em escala social em meio à ofensiva do capital reestruturado. Desemprego, trabalho parcial ou com tempo determinado, salários cada vez mais limitados ao tempo de trabalho individual (meritocrático), contratação individual ou por empresa e sindicatos mais débeis refletem a crescente redundância do trabalho, a desigualdade na repartição do trabalho e do tempo liberado sob a exclusividade da racionalidade econômica e da lógica do mercado auto-regulável."* (p. 548)

Castel (1997:413) resume bem o significado específico que as mudanças que ocorrem no mundo do trabalho passam a representar para a sociedade contemporânea:

> *"Así como el pauperismo del siglo XIX estaba inscrito en el núcleo de la dinámica de la primera industrialización, la precarización del trabajo es un proceso central, regido por las nuevas exigencias tecnológico-económicas de la evolución del capitalismo moderno. Es perfectamente lícito plantear una 'nueva cuestión social', que tiene la misma amplitud y la misma centralidad que el pauperismo en la primera mitad del siglo XIX, para sorpresa de los contemporáneos."* (p.413)

Castel anuncia, ainda, que a nova questão social colocou na ordem do dia o ressurgimento dos *"inútiles para el mundo"* (1997:390), pois, a partir dos anos 70, o desemprego aberto e o aparecimento das formas precárias de trabalho, inscritas na dinâmica da atual modernização e à sombra das reestruturações industriais e do acirramento da competitividade, trouxeram de volta as estratégias de vida baseadas no presente imediato - o "viver o dia".

E para esse autor, as intensificações das intervenções do Estado no âmbito do emprego, transformando-as, de políticas econômicas amplas para políticas sociais emergenciais, tornou-se tão numerosa, recorrente e variadas que se apresentam como um grande paradoxo em tempos de liberalismo e de celebração da empresa.

Ou seja, sob a égide da reestruturação produtiva (abrangida inclusive pela internacionalização financeira), a sociedade capitalista encontra-se sob as regras exclusivas da concorrência e do mercado auto-regulável, e esse "plasma" representa uma necessidade de "deslocamento" dos sistemas de *welfare* exatamente porque produz uma nova questão social a partir das mudanças promovidas no mundo do trabalho. E esse deslocamento dos sistemas de *welfare*, de identificação de seus novos *"fronts"* de risco, torna-se necessário para que se construa possíveis novas formas de coesão, integração e solidariedade sociais.

E isso porque os sistemas de proteção social foram concebidos à luz da sociedade-trabalho, sob o tecido keynesiano do pleno emprego, do crescimento econômico e inclusive de relações familiares estáveis, e o que se assiste atualmente é o debutar de uma *"sociedade dual, composta, de um lado, por pessoas muito bem empregadas e, de outro lado, por um contingente mais amplo de pessoas desempregadas ou precária e instavelmente empregadas."* (Silva, 1996:2)[9]

Sobre essa "nova situação social" e sua relação com o padrão de *Welfare State* até então instituído, Silva (1996, op. cit) escreve:

> *"O desenho tradicional que orienta o Welfare State - seguro social, constituído pela contribuição dos empregados (e eles são cada vez menos) e assistência social, representada por auxílios sociais destinados a categorias específicas em dificuldade - inválidos, desempregados, velhos, pais solteiros (e elas são cada vez mais) não consegue dar resposta às novas questões sociais que se vêm desenvolvendo".* (p. 02)

O enfoque dos desajustes dos programas e políticas de proteção social desenvolvidos no seio dos Estados Benfeitores nos traz, como anteriormente já indicamos, a uma interpretação de crise dos sistemas de bem-estar, vale dizer, de crise do *Welfare State*. Nos dizeres de Silva, essa decantada crise diz respeito à *"incapacidade e inadequabilidade de a estrutura atual do Welfare State responder a essas transformações."* (p.7)

Contudo, embora esta discussão seja uma das formas interpretativas da crise estrutural dos sistemas de *welfare* assumidas a partir do pressuposto das mudanças em curso na economia (reestruturação produtiva, internacionalização financeira), particularmente na esfera da economia do trabalho, com a qual concordamos desde já, vale a pena, em nosso esforço objetivo de situar o leitor acerca do debate sobre a crise do *Welfare*, retornarmos à síntese sobre o tema empreendida por Draibe e Henrique (1988, op. cit).

Tal empreitada torna-se oportuna, a nosso ver, pelo simples fato de que, se uma vez há um raciocínio lógico estruturalista (marxista, keynesiano, endógeno) que propugna por interpretar a crise do Estado a partir dos sintomas da crise econômica, da reestruturação produtiva, da economia do trabalho, ao invés de procurar as raízes em fatores exógenos (tradição liberal-conservadora), essa dualidade de interpretações (endogenia versus exogenia) não segue tendo a mesma dimensão quando se procura apreender as interpretações da crise dos sistemas de *welfare*.

Nesse campo o debate sobre as interpretações, razões e origens da crise dão calor a uma literatura mais difusa, e nem por isso totalmente descolada da matriz econômica porém, com explicações mais díspares e incongruentes. Através de uma breve e rápida investida por sobre o interior do debate exclusivo dos sistemas de *welfare*, procuraremos encerrar nossa incursão assinalando os parâmetros que advogam em prol da existência de uma verdadeira crise social capitalista que abarca seus múltiplos aspectos econômicos, culturais e institucionais.

Vale ressaltar, seguindo a sistematização e a opinião das autoras, que as abordagens sobre a crise específica do *welfare* apresenta um caráter mais autônomo em relação à crise econômica geral.

---

[9] SILVA, Maria O. da S. e (1996) - "Crise da sociedade salarial e renda mínima: Nova forma de política social ?"

Segundo Draibe & Henrique (1988, op. cit. p.55), há três registros de questões que geralmente têm norteado as discussões da crise do *Welfare*:

> *"1-) quais são as medidas necessárias para superar a crise ? Inclui-se aqui a necessidade de reexaminar o papel e os instrumentos de políticas, dada a aparente inadequação tanto das políticas sociais tradicionais quanto das políticas econômicas keynesianas;*
>
> *2-) quais as alterações de longo prazo necessárias para enfrentar as transformações em curso (as tecnológicas, mas também as de valores) ? Inclui-se o reexame do papel do Estado, das instituições e grupos sociais da estrutura e prática das organizações e dos processos decisórios;*
>
> *3-) como obter recursos, não só os financeiros, mas também e sobretudo os políticos, para promover as alterações necessárias, dada a erosão do consenso social prévio ?"*

A partir do reconhecimento e pertinência dessas indagações, as autoras selecionaram 8 critérios que, absorvendo as ideologias conservadoras e progressistas, permitem sistematizar a ampla literatura que envolve o debate. Vejamos quais são eles:

1. O *Welfare State* não passa por uma verdadeira crise; sofre antes uma mutação em sua natureza e operação:

Essa abordagem, segundo as autoras, trataria de enfatizar que o *Welfare* enfrenta problemas devido muito mais a pressões por mudanças, particularmente oriundas do interesse de classe dos capitalistas, do que efetivamente devido a fatores relacionados a uma crise. Trata-se de uma tese vinculada a autores progressistas, que entendem que há a necessidade de se caminhar para uma maior ampliação da justiça social e para o combate à pobreza.

Nessa síntese de compreensão da realidade dos sistemas de *welfare* encontram-se 3 concepções passíveis de identificação:

> *"a-) Aparentemente, no próprio momento de consolidação de um complexo aparelho de programas estatais de benefícios sociais, estaria havendo pressões no sentido de minimizar tanto os graus de padronização e massificação das formas de atendimento, quanto o peso excessivo da estrutura estatal centralizada, responsável pela definição e distribuição de bens e serviços."(p. 56)*

Nessa modalidade de compreensão, o sistema de *welfare* não só enfrentaria problemas financeiros mas, fundamentalmente, o que estaria gerando maior questionamento seria a estrutura atual dos programas sociais

(que permitiu ser colocada em dúvida), frente à sua real capacidade de produzir eqüidade, de enfrentar o desemprego e de orientar o crescimento econômico.

De acordo com Draibe & Henrique, *"São inúmeras as divergências sobre estas questões, mas os analistas apontam para a necessidade de se reexaminar as políticas sociais frente à crise e às pressões sociais e políticas no sentido de uma utilização mais humana, racional e democrática dos recursos, assim como uma satisfação equilibrada das necessidades."* (p. 56)

Outro ponto, também comum de discussão no âmbito da interpretação de mutação na natureza do *welfare*, seria:

> *"b-) Para outros observadores, também o problema é menos o de uma crise financeira dos programas sociais de governo e sim o da necessidade de reorientá-los no sentido de se constituírem, de fato, em mecanismos efetivos de solução dos problemas da pobreza e da desigualdade sociais, coisa que até o presente momento não lograram. Os problemas em geral apontados são: provisão inadequada para famílias de trabalhadores de baixa renda; incapacidade de estender aos que nunca trabalharam ou aos trabalhadores de tempo parcial os direitos e a proteção; discriminação contra mulheres e minorias; ênfase em políticas curativas e não preventivas na área da saúde. Também a ineficiência na redistribuição da renda é apontada: além de haver apenas a redistribuição horizontal, a maior parte dos benefícios vai para as camadas mais altas ou reforçam mesmo os padrões desiguais de estratificação social."* (p. 56)

Nessa vertente, parece-nos que a crítica principal reside na natureza do desempenho do sistema de proteção, de seus padrões e graus de acesso, de cobertura e de seletividade, suas ações fragmentadas, superpostas, desfocadas e, também, no fato de atuar *ex-post* quanto ao processo distributivo, quando deveria sê-lo *ex-ante*, com determinações preventivas e não corretivas.

Por último, há uma terceira forma de encaminhar a discussão e que parece-nos remeter os instrumentos de proteção social às efetivas políticas estabilizadoras do *welfare* keynesiano, no sentido de que propugnam por um sistema de *welfare* que fosse mais "imune e resistente" às instabilidades econômicas:

> *"c-)(...) para uma determinada linha de análise, o desafio que se coloca atualmente para os aparelhos de intervenção social dos Estados é o de se constituírem em estruturas menos vulneráveis às crises econômicas. É admitido pela maioria dos analistas que a estrutura de financiamento dos programas sociais é instabilizada num momento de crise econômica. Nesse sentido, seria necessário repensar a estrutura de financiamento do conjunto dos programas."* (p.57)

A grande crítica para essa propositura, de acordo com a Organização Internacional do Trabalho - OIT- é a de que *"os argumentos econômicos não são e não podem ser decisivos para a escolha das formas de financiamento dos programas sociais"*. (1988: 57)

2. O *Welfare State* é uma estrutura perniciosa e corresponde a uma concepção perversa e falida do Estado:

Segundo as autoras, prevalece nesse ponto de vista o argumento conservador que também circunscreve-se em torno a três questões:

> *"a-) em primeiro lugar, assinala-se que a expansão dos gastos sociais do Estado faz-se tendencialmente em condições de desequilíbrio orçamentário provocando déficits públicos recorrentes, que penalizam a atividade produtiva e provocam inflação e desemprego. Aliás, é por isso mesmo que estamos em crise: devido a expansão excessiva dos gastos sociais, responsáveis em última instância pela situação atual e revelando, de uma vez para sempre, a intervenção intolerável, ineficiente e corrompedora do Estado sobre os mecanismos saneadores do mercado."* (p. 57)

Neste tópico, há a predominância de que o mercado é distorcido, desarticulado e influenciado negativamente pelos déficits públicos, ou seja, o mercado seria atingido por um fator exógeno a ele caracterizado pelas intervenções do Estado Benfeitor, pelo seu "gigantismo" e pela sua ineficácia distributiva.

Nessa linha de argumentação, a elevação dos gastos públicos, ao provocar desequilíbrios orçamentários, seria causadora de inflação (quer pela emissão de moeda, quer pela elevação de tributos e encargos sociais que impulsionam uma espiral preços/salários). Em seguida, o financiamento dos programas sociais, quase sempre, requer a elevação dos tributos e contribuições sociais (aumentando, inclusive, os custos salariais/trabalhistas), o que reduz a poupança privada e conseqüentemente o investimento; por último, a extensão dos programas representa um crescimento de empregos públicos que não são produtivos (Draibe & Henrique, p. 57).

Ou seja, os dispêndios sociais e suas correlatas estruturas de financiamento seriam responsáveis, como fatores externos ao funcionamento do mercado, pela inflação, pelo declínio dos investimentos, e conseqüentemente, pelo desemprego.

A outra ordem de raciocínio seria:

> *"b-) em segundo lugar, sustenta-se que, em essência, os programas sociais, ao eliminar os riscos de todo tipo e ao provocar uma igualdade perniciosa, ferem a ética do trabalho e comprometem o mecanismo de mercado: tendem a provocar desestímulos ao trabalho, diminuindo os graus de competitividade da mão de obra, rebaixando os níveis gerais de produtividade econômica, mantendo artificialmente em alta os salários." (p. 58)*

Tal posição corrobora com a idéia de que a justa igualdade deva ser buscada no interior do mecanismo de mercado, particularmente, no livre jogo do mercado de trabalho, como se todos os trabalhadores possuíssem igualdade de oportunidades e capacidades de acesso e permanência junto ao mesmo, além de levar a discussão da crise do *welfare* para o âmbito moral, tentando, a partir daí, justificá-la como conseqüência mercantil via queda da produtividade econômica.

A "cantilena" final enquadra-se no plano político:

> *"c-) no plano político, argumenta-se contra a amplitude dos programas sociais que, ao revelar os graus insuportáveis de regulação e intervenção do Estado na vida social, estariam introduzindo, nas "sociedades democráticas", elevados índices de autoritarismo, tendendo mesmo ao totalitarismo..... Os problemas enfrentados hoje pelo capitalismo giram em torno a uma cidadania dependente do estado, à dissolução da família, à quebra da ética do trabalho, à redução da riqueza e bem-estar das camadas de renda mais alta e média, à inflação e ao declínio dos investimentos."* (p.58)

Segundo as autoras, o alvo principal da crítica dessa vertente, representada por Gilder são os programas distributivos de combate à pobreza, que se tornam maiores com a elevação do nível de benefícios. Por outro lado,

> *"à medida em que a família passa a ser sustentada pelo Estado, é destruído o papel chave do pai e aí tem início o processo de dissolução das famílias. Acrescente-se a isso a destruição do incentivo ao trabalho e a quebra da ética do trabalho, substituída progressivamente pela resignação, escapismo, violência, promiscuidade sexual etc. Mas as políticas sociais minam de forma mais geral a moral, ao gerar uma Welfare Culture, caracterizada pela promiscuidade, drogas, famílias lideradas por mulheres, filhos ilegítimos, guetto family etc. Finalmente esse é também um processo de extensão e perpetuação da pobreza, dado o desestímulo dos homens e a incapacidade das mulheres em reverter esta situação."* (p. 58)

Aqui, o argumento moral, preconceituoso, é reforçado, tendo sua sustentação não tanto pelo lado econômico mas, principalmente, pelo aspecto sociológico (das famílias, de sua desorganização nuclear) e político, através do enorme poder de "dirigismo" que o Estado imprime à sociedade, fragilizando-a e tornando-a dependente. A solução seria uma redução indiscriminada dos programas e a aplicação de austeridade no fornecimento de bens, além da privatização dos serviços.

A conclusão dessa síntese, por parte das autoras, é que *"os conservadores portanto, tratam o Welfare State, no plano político-ideológico, como uma concepção falida do Estado e, no econômico, como a estrutura responsável pela crise atual, porque impeditiva de que os mecanismos de mercado possam sanar efetivamente a economia."* (Draibe & Henrique, 1988:59)

3. A crise do *Welfare State* é sobretudo uma crise de caráter financeiro-fiscal:

Esta tese tem sido afirmada por conservadores assim como por progressistas e enquadra-se em torno a quatro interpretações:

> *"a-) a crise, em si, já envolve um problema fiscal bastante sério. No caso dos programas sociais, a questão passa a ser como responder pelo seu financiamento, quando configura-se até mesmo um círculo vicioso à medida que diminuem as receitas públicas pelo rebaixamento da atividade econômica, e simultaneamente aumentam as exigências financeiras de programas sociais, exatamente acrescidas pela crise, tais como maiores compensações ao desemprego e à instabilidade, elevação com gastos de saúde etc."* (p.59)

Nessa perspectiva de cunho estruturalista, o desempenho da economia é fator determinante das crises, a partir da esfera da economia real afetando as finanças e o financiamento público. O rebatimento do desempenho econômico e suas conseqüências demandam ações anticíclicas, na medida em que um período recessivo, produzindo desamparo social, requer ativos e expansionistas gastos com programas de proteção, em meio à redução do montante disponível de financiamento. As ações progressistas, diante desse ponto de vista, optariam por realocar recursos e programas, redefinindo políticas emergenciais de cunho transitório combinados com a potencialização de programas universalizantes.

A segunda ordem de argumentação dessa síntese procura demonstrar que as estruturas de financiamento dos sistemas de *welfare*, essencialmente apoiadas na massa ativa de trabalhadores, são frágeis diante de uma complexa dinâmica demográfica e etária:

> *"b-) A maior parte dos estudos tende a identificar o problema do financiamento como um dilema próprio da estrutura dos mecanismos de sustentação de programas sociais. Isto é, o argumento tende a enfatizar que a forma típica de financiamento dos gastos sociais, baseada na contribuição da massa ativa dos trabalhadores, já contém em si uma tendência ao estrangulamento à medida em que se prevê alterações etárias e sociais da força de trabalho de sorte que cada vez mais, massas maiores de dependentes dependerão de contribuições extraídas de números relativamente menores de trabalhadores e/ou a tempos relativamente mais curtos de vida ativa."*(p.59)

Nesse quadro, a crise econômica, ao ampliar a massa de desempregados estruturais, adiciona um sério agravante para o financiamento das políticas sociais. Assim, a estrutura de financiamento dos programas fora organizada de modo inadequado em relação, não só aos "determinismos" da dinâmica demográfica (que levaria à maturação dos sistemas previdenciários), mas também quanto à sua vinculação com o universo produtivo. Os "inevitáveis futuros" desequilíbrios crônicos entre gastos sociais e receitas públicas agravam-se à medida em que a crise econômica se instala.

Uma outra série de argumentos caminha para uma explicação mais "institucionalista" da relação entre "ofertantes e demandantes", buscando explicar a problemática financeira acerca dos problemas intrínsecos aos sistemas de bem-estar a partir do comportamento da burocracia do Estado, da burocracia programática:

> *"c-) o argumento de que os programas sociais envolvem também os problemas crônicos da relação entre taxas maiores de crescimento dos gastos que das receitas, uma vez que, desencadeados certos programas, novas demandas são continuamente criadas, seja por setores não cobertos anteriormente, seja por reivindicações por benefícios não previstos de partida. Em suma, os programas reporiam os problemas para os quais foram criados ou acabariam gerando outros."* (p. 60)

Nesse caso, observa-se uma abordagem mais próxima acerca da "autonomização" do Estado enquanto promotor da proteção social, que necessariamente ocasiona desequilíbrios financeiros.

As autoras identificam esse argumento tanto entre progressistas como entre conservadores:

> *"Na perspectiva conservadora, os crescimentos dos gastos deriva-se da concepção de que os programas colocam os trabalhadores potencialmente em auxílio, isto é, quanto maior ajuda é dada, maior é pedida, além do que incentivam as práticas de permanência como beneficiários e como não-trabalhadores. (...) Na perspectiva progressista, pensa-se nas demandas por parte de grupos sociais não cobertos previamente por um dado programa, mas sobretudo pensa-se na geração de novas demandas, antes não previstas".* (p. 60)

Um último ponto de vista absorve a crise financeira como um problema estrutural da sociedade capitalista, enquadra-se num conjunto de idéias marxistas, com destaque para O'Connor:

> *"d-) o problema de continuidade e desenvolvimento de programas sociais increve-se numa problemática mais ampla, de "crise-fiscal do Estado", que se expressa no crescimento dos gastos mais rápido que o meio de financiá-los." (p. 60)*

As contradições do desenvolvimento e acumulação capitalistas, uma vez absorvidas pelo Poder Público, numa etapa de capitalismo monopolista de Estado, intensificam cada vez a necessária ação estabilizadora dos sistemas de *welfare*, ocasionando um movimento endógeno de desequilíbrios financeiros entre gastos e receitas. A reprodução ampliada do capital monopolista requer ações ampliadas de proteção social de combate à pobreza, ao desemprego, etc. e também de proteção a setores capitalistas em crise, criando uma tensão permanente na busca por legitimação e coesão sociais, junto a classes de interesses divergentes: capitalistas e não-capitalistas. Essa tensão instala-se de modo perene, ocasionando crises financeiro-fiscais, que instabilizam todo o sistema de proteção social.

4. A crise do *Welfare State* é, principalmente, uma crise produzida pela centralização e burocratização excessivas:

Uma vez mais, surge a argumentação "institucionalista", "weberiana" como sustentáculo explicativo da crise do *welfare*. Aqui, porém, não se busca interpretá-la a partir do caráter financeiro-fiscal mas, essencialmente, a partir da estrutura e funcionamento do Estado, ou dos problemas ligados à legitimidade e/ou de ordem política. A argumentação enfatiza o gigantismo do aparelho social de Estado, a excessiva burocratização e centralização na coordenação, operação e decisão das políticas e programas sociais que, por sua vez, comprometem, inibindo ou obstruindo a democracia, provocando crises de *"má administração ou de caráter entrópico"*. (Draibe & Henrique, 1988:61)

A ordem de sintomas explicativos da crise, a partir da burocratização crescente do aparelho estatal, é apreendida e criticada sob diversos ângulos: desde o fato de que a complexidade administrativa produz ineficácias, desperdícios, tecnicidades, expansão autônoma e desenfreada, na oferta de bens e serviços, reforçando o corporativismo, até o fato de que a complexidade burocrática e incapaz de garantir democracia no controle e participação de decisões de políticas sociais, levando, no limite, a um excessivo "dirigismo" da sociedade (quando não desencadeando processos políticos autoritários de controle sobre a população).

5. A crise do *Welfare State* deve-se à sua perda de eficácia social:

A eficácia dos sistemas, ao produzir uma distribuição regressiva, é essencialmente o cerne dessa argumentação. Ou seja, por um lado os sistemas de *welfare* beneficiam muito mais estratos organizados da classe média do que os verdadeiramente necessitados e, por outro, a tese da contra produtividade sistêmica é também acionada, na qual, por exemplo, a medicina hiper-sofisticada termina por provocar e/ou descobrir novas doenças, gerando uma "produtividade adversa" a partir das ações complexas de *welfare*, dotando suas ações de um caráter incorrigível. Nessa linha de raciocínio, esses seriam os principais fatores geradores da crise.

Nesse cenário, os conservadores optariam, como solução, pela redução substancial dos recursos com fins sociais, focalizando suas ações nas clientelas efetivamente pobres e necessitadas.

No campo marxista, o argumento principal do diagnóstico da crise, segundo as autoras, é que:

"(...) em geral, afirma-se que os programas sociais não têm como objetivo fundamental e nem são de fato mecanismos redistributivos e alteradores, no sentido forte, da desigualdade social. São vistos seja como ampliação da responsabilidade do Estado em relação aos custos da reprodução da força de trabalho, seja como formas de controle social e diminuição dos graus explosivos de luta de classe. Nesse sentido, não tem nem nunca tiveram efetividade social e as crises apenas deixaram mais transparente a natureza capitalista da regulação e intervenção social do Estado." (p. 62)

6. A crise do *Welfare State* é principalmente uma crise de legitimidade e de baixa capacidade de resistência da opinião pública:

Sob esse ponto de vista, a fraca legitimidade dos programas de *welfare*, proveniente de uma permanente desconfiança sobre a eficiência e eficácia dos mesmos, associada a uma fragmentação da opinião pública, são as raízes da crise do Estado do Bem Estar. Mais pormenorizadamente, o *welfare*, ao não produzir *"um sistema de legitimação auto-sustentado, acirra o conflito sócio-político, mais que criando consenso"*. (1988:62)

Concretamente, no aspecto político e legitimador, "*os processos de industrialização e urbanização assim como as práticas e estruturas do Welfare State são fatores de transformação da estrutura social e, portanto, de transformação das formas de participação e de conflitos políticos. O Welfare State, ao alterar a estrutura social e o padrão de desigualdades econômicas, condiciona a participação política , contribuindo assim para o surgimento de regimes políticos fracos.*" (p. 62)

Sobre a fragmentação da opinião pública, a própria estrutura dos programas condiciona, de *per si*, apoios mais ou menos intensos. Seguindo a argumentação de Mark Greenberg (1982), Draibe & Henrique escrevem:

"...programas de caráter mais geral, universal, destinados ao conjunto dos cidadãos e respondendo (como foi nos anos 30) a um generalizado conhecimento da relação crise econômica-desemprego-perda de renda, respondem a ampla gama de interesses sociais e retém apoio ao longo do tempo; programas concebidos como respondendo à necessidades específicos de grupos específicos caracterizados como "pessoas incapazes de algum tipo" têm um alto grau de visibilidade social, são vistos pela opinião pública como doação e caridade aos "pobres" e, do ponto de vista de apoio social, são bastante vulneráveis." (p. 63)

Sob esses dois ângulos, a estruturação do *welfare*, quer seja ao condicionar a dinâmica sócio-econômica, política, territorial, etc., em meio a processos estruturais em contínua transformação ou, quer seja dotar-se de determinados desenhos de programas sociais, afetando os beneficiados e os não beneficiados, assevera a falta de legitimação, além de conviver com reduzido apoio da opinião pública, dando vazão a situações de crise.

7. A crise do *Welfare State* deve-se ao colapso do pacto político do pós-guerra sobre o qual erigiu-se:

Nessa linha de argumentação, escrevem as autoras:

> *"Muitos são os autores que insistem na íntima associação que teria ocorrido e vingado do pós-guerra até os anos 60 entre propícias condições de crescimento e um pacto político inter-classes, o que criou as possibilidades de montagem e expansão dos Welfare State, os quais vieram a reforçar aquelas condições econômicas positivas. A aceitação da lógica do lucro do mercado por parte dos trabalhadores e a concordância com políticas redistributivas por parte dos empresários teria estabelecido os fundamentos para coalisões políticas ou, pelo menos, criado condições mínimas de consenso a partir das quais processou-se a luta político-partidária."* (p. 63)

Nesta vertente, os anos gloriosos seriam o produto mais pronto e acabado. Trata-se de uma interpretação que não compreende a realidade da expansão e a estruturação dos sistemas de *welfare* como oriundas direta e exclusivamente da estrutura produtiva, mas associa-as a um forte componente interveniente político. As persistentes e elevadas taxas de crescimento econômico e do pleno emprego com proteção social seriam arranjos organicamente pactuados.

A integração econômica e social permitiriam, inclusive, através das políticas estabilizadoras keynesianas, estimular a atividade econômica, distribuindo a renda e cobrindo riscos sociais de toda ordem e, não apenas aqueles originários da estrutura produtiva.

Contudo,

> *"A crise econômica que se inicia nos anos 70, ao reduzir o crescimento, põe em cheque as bases políticas sobre a quais repousam as práticas redistributivas estatais. Para OFFE, nestas condições, voltam à cena os conflitos distributivos e restringe-se as margens de negociação. Está desfeito aquele que era o pilar fundamental do Welfare State, no plano da legitimação política, esgotando-se assim, aquela particular forma de regulação estatal baseada em políticas sociais e numa política econômica de corte keynesiano."* (Draibe & Henrique, op. cit. p. 64)

Portanto, a crise dos sistemas de *welfare* são crises com raízes simultaneamente econômicas e políticas, na medida em que o sustentáculo desse pacto social inter-classes foi construído de modo indissociado. A manifestação latente, contudo, expressa-se na forma de um conflito distributivo, desencadeado pela instabilidade do desenvolvimento e crescimento econômicos.

8. A crise do *Welfare State* deve-se, em princípio, à sua incapacidade de responder aos novos valores predominantes nas "sociedades pós-industriais":

Esta tese advoga a existência de uma transição, de uma mutação de valores sociais, políticos, culturais, ético-morais, ambientais, econômicos, filosóficos pós-materialistas, que "atropelam de roldão" a estruturação dos sistemas de *welfare*. E atropelariam porque novas demandas sociais e políticas, sustentadas por uma "ampla revolução cultural", seriam geradas sem capacidade de resposta, tanto por parte do Estado Protetor, quanto das demais instâncias políticas que compõem a sociedade. Estas profundas transformações representariam os maiores obstáculos enfrentados pelas políticas sociais.

Citando Harold Wilenski (crítico dessa posição), em virtude de sua síntese interpretativa sobre a concretude dessa "revolução cultural", Draibe & Henrique escrevem:

> *"...os temas antigos cederiam pouco a pouco o passo a temas novos, numa época em que os valores morais mudam profundamente, onde a ética do trabalho é progressivamente alterada pela aspiração à liberdade e ao direito a se exprimir, ao hedonismo, ao narcisismo onde o raciocínio lógico se desfaz frente aos impulsos e ao êxtase onde o culto da ciência e da técnica está denegrido, onde a ordem hieráquica rende-se diante da igualdade e da democracia fundada sobre a participação, onde se abandona uma competição rápida para se colocar em pauta formas de vida comunitária, onde a expansão econômica e o consumo a todo o preço são combatidos por vias ecológicas e uma nova preocupação com qualidade da vida."* (p. 65)

Nesse cenário, nem a estrutura produtiva capitalista e muito menos as instâncias políticas de representação e organização atuais dariam conta de equacionar temas tão díspares e ainda inconclusivos que, inevitavelmente, estão batendo às portas do sistema de *welfare*, à medida em que ali se instala o *locus* de representação da proteção social.

Como vimos, as interpretações sobre a crise do *Welfare State*, enquanto uma das faces do Estado, respondem a diferentes fatos e pontos de vista. Além do que, o debate em torno dessa questão encontra-se, ainda, em aberto. Mas é possível indicar duas matizes que se destacam na interpretação metodológica dessa crise: uma que remete a crise de *welfare* a uma crise de Estado, que por sua vez, é fruto de um processo econômico e político mais amplo, e a outra, que trata de vislumbrar a crise a partir do interior próprio dos sistemas de *welfare*, "autonomizando" sua interpretação. Nestes dois contextos, encontram-se divididas as tradicionais correntes ideológicas liberais-conservadoras, de um lado, e keynesianas e marxistas de outro.

A interpretação da crise dos sistemas de *welfare* como sendo uma das faces da crise do Estado, que por sua vez é reflexo de transformações estruturais que se desenvolvem principalmente no âmbito econômico-produtivo, tem, entre seus maiores complicadores, a mudança no mundo do trabalho.

As incertezas e inseguranças produzidas ao longo das últimas décadas sobre a organização e utilização da força de trabalho, lideradas pelos rumos das políticas econômicas de corte ortodoxo e, principalmente, pela reestruturação produtiva capitalista, fez não só avançar a desigualdade social e a pobreza em todo o mundo, como também instaurar a instabilidade no seio das estruturas de financiamento, integração e coesão dos sistemas de proteção sociais.

A política econômica, ao não priorizar o pleno emprego, impôs estreitas margens de manobra para a prática das políticas sociais, na medida em que produziu uma ampliação vigorosa de demandantes por estes serviços (via desemprego e aumento da pobreza e desigualdade), ao mesmo tempo em que esses, ou deixaram de financiá-las ou o fazem de modo acentuadamente instável.

E a estreiteza dos raios de ação das políticas sociais, lideradas pela lógica da auto-regulação dos mercados, exige, por sua vez, que se processem reformas de linhagem "otimizadora" frente aos seus pretéritos instrumentos de homegeneização social, cujas dimensões e alcances, ao depararem-se com a crescente redundância do trabalho e seus (até aqui) nefastos efeitos, podem significar, não só um aprofundamento dos conflitos distributivos - via concentração da renda e difusão da miséria -, mas, também, representar um caminho aberto para os perigos da desintegração sistêmica, galvanizada pela barbárie pré-século XIX da desproteção social. O grau de desproteção social passou a ser uma função da própria heterogeneidade dos desprotegidos.

As correntes que se pronunciam sobre a crise do sistema de *welfare*, a partir de uma certa autonomização do Estado, vêm corroborar, a nosso ver, com a abordagem da crise ampla do Estado, compreendida a partir das transformações da economia, na medida em que ambos, anunciam a existência de uma complexidade de desafios que os sistemas de *welfare* se deparam na atualidade.

E isso porque, mesmo as argumentações que advogam tratar-se a crise de uma inadequação de programas frentes às clientelas, de ser sintoma de uma instituição falida, de produzir permanentemente o desfinanciamento dos programas, pelo espectro decisório e de gestão centralizadores próprios do aparelho de Estado, pela ruptura de um pacto político inter-classes, pela produção de anomia (ou baixa legitimidade),

falta de sustentação e apoio junto à opinião pública devido a estruturação e perfil de seus programas e formas de intervenções, ou por transformações culturais que transcendem a modernidade (caso dos pós-materialistas), a regra geral é a de que se necessita de soluções urgentes que dêem conta de reverter a trajetória de aprofundamento da crise dos sistemas de *welfare*.

Nesse cenário é que compreendemos o ressurgimento, nos países centrais, porém sob novo escopo, dos programas de renda mínima, enquanto alternativas de proteção social assistencial pública de combate ao desemprego, à pobreza e às desigualdades sociais.

Silva (1996:01, op. cit.), ao relacionar as mudanças da esfera produtiva com a reemergência dos programas de renda mínima, escreve:

> *"A transformação que se vem registrando na economia mundial apresenta, consequentemente, repercussões relevantes na sociedade salarial, com profundos impactos sobre a economia do trabalho. (...) O núcleo dessas transformações que interessa, particularmente, ao debate da renda mínima, é a redução do tempo de trabalho, acrescida de outras alterações, também relevantes nesse debate: flexibilização, precarização e terceirização do trabalho."* (p. 01)

Mas, reconhecendo a dimensão da inadequação do sistema de *welfare*, frente às novas demandas, também anuncia, o ressurgimento dos programas de renda mínima:

> *"O desenho tradicional que orienta os Welfare State - seguro social, constituído pela contribuição dos empregados (e eles são cada vez menos) e assistência social, representada por auxílios sociais destinados a categorias específicas em dificuldade (inválidos, desempregados, velhos, pais solteiros etc) (e elas são cada vez mais) - não consegue dar resposta às novas questões sociais que se vêm desenvolvendo. (...) Também, nesse âmbito, é que floresce o debate internacional sobre renda mínima, nos países industrializados, como parte de uma solução que vem sendo buscada por políticos, organizações sociais e estudiosos das questões sociais.* (Silva, 1996:2-3)

Reforçando essa interpretação de Silva, Ferreira[10], discutindo a relação entre a alternativa proposta do Programa de Renda Mínima de Inserção Francesa - RMI, e as inadequações das políticas tradicionais de *welfare*, também escreve:

> *"...o 'moderno' sistema de proteção social francês não foi capaz de fazer face ao fenômeno da exclusão e da pobreza que se agravaram a partir do final dos anos 70 e início dos 80. A pobreza, tida até então como fenômeno residual e pensada em termos de desigualdade social, passa a ser concebida como o sintoma de um fenômeno mais grave: o crescimento, nas sociedades desenvolvidas, do número de cidadãos 'excluídos', tanto do mercado de trabalho quanto do acesso aos direitos sociais garantidos pelo sistema de proteção social vigente."* (p.26)

---

[10] FERREIRA, Ivanete B. (1997) - "Saídas para a crise: o debate teórico em torno do programa de renda mínima francês" in "Renda Mínima e Crise Mundial - Saída ou Agravamento ?" - Editora Cortez - São Paulo/SP

Nessas circunstâncias, Marques (1996, op. cit. p. 89) referindo-se às razões do retorno do debate concernente às questões da renda mínima, nos diz:

> *"A precarização do mundo do trabalho, as dificuldades financeiras do Welfare State e o crescimento significativo da parcela da população dependente de benefícios não contributivos têm provocado e alimentado a discussão sobre a viabilidade e eficácia da manutenção dos sistemas de proteção e o* ***retorno****, agora com toda força, do debate da renda mínima garantida."* (grifo nosso) (p. 89).

Mas efetivamente, em que consistem os programas de renda mínima que ressurgem com grande debate no cenário internacional a partir dos anos 80, intensificando-se nos 90, sobretudo em nosso país ? A definição de Silva (1996:5) permite-nos iniciar sua compreensão:

> *"Renda mínima é entendida como uma transferência monetária a indivíduos ou a famílias, prestada condicional ou incondicionalmente; complementando ou substituindo outros programas sociais, objetivando garantir um patamar mínimo de satisfação de necessidades básicas."* (p.5)

Se a definição da renda mínima parece-nos simples enquanto programa social, Marques (1997:90) trata de evidenciar as complexas interrelações com as quais o tema se vincula:

> *"Examinar as diversas variantes de proposta de renda garantida é discutir, simultaneamente, temas como desregulamentação do mercado de trabalho, relação entre encargos sociais e emprego, perda da centralidade do trabalho e integração social na sociedade capitalista."* [11]

Se de um lado a dimensão estrutural que envolve os debates sobre a reemergência dos programas de renda mínima, agora sob novos desenhos e enfoques, absorve aspectos amplos da economia e sociedade capitalista, como bem definiu Marques, por outro, as conseqüências provenientes das mudanças estruturais em curso também são utilizadas como justiticativas para o retorno ao debate sobre a renda mínima garantida.

No campo das conseqüências, dos resultados e das mudanças, o efeito mais marcante que nos leva diretamente aos programas de concessão de benefícios monetários, é a ampliação da pobreza e de sua nova forma de manifestação: os "novos pobres" ou a "nova exclusão".

> *"A pobreza da economia globalizada não só aumenta, mas também muda de imagem. Os pobres não são mais, essencialmente, as pessoas idosas, mas os jovens, os ativos, parcial ou definitivamente*

[11] CASTEL, R. em "As Metamorfoses do Trabalho" (1998) contesta veementemente as referências que tratam de afirmar sobre uma possível "perda de centralidade do trabalho", como o faz Marques aqui. Escreve o autor: *"(...) parece um pouco indecente construir discursos que celebram o fim da centralidade do trabalho a partir da situação globalmente negativa dos 'demandantes de emprego' (....) Falar da perda da centralidade do trabalho é fazer uma enorme confusão, confundindo o fato de o emprego ter perdido muito de sua consistência com o fato de que ele teria, por isso, perdido sua importância"*. (CASTEL, R. (1998) "As Metamorfoses do Trabalho" in "Globalização: o fato e o mito" - Fiori,J.L. (org.) Editora EDUERJ - Rio de Janeiro - 1998 - p. 157.

> *excluídos do mercado de trabalho; as mães sem qualificação, vítimas de uma separação ou divórcio. Tem-se uma pobreza qualificada de "nova", com aumento do desemprego e alongamento de sua duração, agravada com a multiplicação de famílias monoparentais, em decorrência da desestabilização das estruturas familiares, enquanto uma tendência estrutural..."* (Silva, 1996:12)

A intensificação da heterogeneidade no interior das situações de pobreza, mais os excluídos dos direitos sociais - usando a argumentação de Ferreira (op. cit.) - quando vistos a partir da estruturação dos sistemas de *welfare* existentes, transformam-se num "passivo descoberto". Pois esses foram concebidos com formatos administrativos de seguro social que pressupunham o pleno emprego (portanto cidadãos ativos) e suas respectivas vinculações contributivas para com os sistemas, além de terem sido desenhados a partir da concepção de núcleos familiares estáveis.

As transformações sócio-econômicas em curso, ao resultarem em ampliação da massa de "inativos" (via desemprego) e ao ocorrerem num momento de mudanças na forma de agrupamento social das pessoas objetivando sobrevivência, colocam, de forma acentuada, a necessidade de se pensar (ou responder) em novas formas de cobertura social, em novos desenhos e formatos de programas sociais assistenciais.

Portanto, a intensificação da exclusão e a heterogeneidade da pobreza, agora produzida sob novos ingredientes e dinâmicas sociais, conformando-se novas compreensões a respeito dos processos mesmo de exclusão sociais, passam a ocupar destaque na agenda dos "policy makers".

Em relação a esse cenário, Silva (1996:15) escreve:

> *"O Welfare State keynesiano se constituiu tendo por base a contribuição do proletário da indústria, transformado em desempregado e no "novo pobre" da era da desindustrialização. Com a crise do mercado de trabalho, vem-se registrando um profundo impacto sobre os sistemas de seguro social, evidenciado pela diminuição do número de contribuintes e o aumento dos dependentes de transferências sociais."* (p.15)

Nesse contexto, no que tange às clientelas e à importância dos programas de renda mínima garantida, em curso nos países desenvolvidos, sobretudo na Europa, Marques (1996: 103) atesta:

> *"Embora esses programas tenham sido, originalmente concebidos para atender pessoas carentes com pouca ou nenhuma habilitação, o crescimento do nível de desemprego e o surgimento da figura do desempregado de longa duração determinaram que atendessem cada vez mais trabalhadores, medianamente qualificados, dispostos a exercer uma atividade remunerada e desprovidos de qualquer fonte de renda. Atualmente, portanto, esses programas constituem o último amparo possível para os trabalhadores que perdem seu emprego. Esgotado o prazo de concessão do seguro desemprego, restam-lhes tão somente os benefícios por eles garantidos."* (grifo nosso)

Como se pode apreender dessa afirmação, os programas de renda mínima garantida amparam populações não só pobres, ou aqueles impossibilitados ao trabalho mas, também, trabalhadores desempregados em plena idade produtiva, vítimas das mutações do mundo do trabalho, provocadas tanto pelas transformações do ambiente produtivo (reestruturação capitalista) quanto pelo abandono, por parte das políticas econômicas, do objetivo de pleno emprego.

Pode-se extrair também, de referida citação, a existência de uma condicionante para que se tenha acesso aos benefícios do renda mínima, qual seja, nesse caso, a disponibilidade para a busca de trabalho (de conquista de renda). Essa condicionante remete-nos, diretamente, aos formatos dos programas, seus desenhos, formas de acesso, permanência, público-alvo, enfim, remete-nos a pensar sobre quais seriam as principais modalidades de renda mínima que, implementadas ou não, fazem parte do debate sobre o ressurgimento desses tipos de programas sociais.

Quanto aos referenciais teóricos e concepções, o debate caminha num *continum* que vai do liberalismo mais conservador à esquerda revolucionária que propõe a renda mínima como um mecanismo de constituição de uma sociedade alternativa.

Silva (1996 op. cit), sistematizando a literatura internacional sobre a temática da renda mínima, reconhecendo a complexidade de definições e classificações - tendo como ponto de partida os desenhos dos programas e das propostas -, identifica três vertentes principais: uma de tendência liberal, outra de linhagem progressista-reformista-distributivista e uma terceira que prima pela reinserção social e profissional dos beneficiários.

O roteiro de enquadramentos adotados pela autora coloca em primeiro lugar os liberais, para quem os programas de renda mínima teriam a função de combater especificamente a pobreza, a burocratização dos programas de *welfare*, bem como suas ineficiências e ineficácias distributivas e a rigidez do mercado de trabalho. A proposta programática que melhor representaria esse ideário seria o Imposto de Renda Negativo[12] de Milton Friedman:

---

[12] MARQUES, Rosa (1996, op. cit) discorda quanto à consideração de que o Imposto de Renda Negativo possa ser comparado às propostas de garantia de renda, pois *"a concessão de renda mediante o imposto de renda negativo pressupõe o desmantelamento da proteção social atualmente vigentes"* ao mesmo em que serve *de "base para uma nova concepção de proteção social, fundada no indivíduo e no mercado. Portanto, o Imposto de Renda Negativo não pode ser considerado no mesmo pé de igualdade de outras propostas que buscam encontrar alternativas ou adaptações para os sistemas de proteção social"* (pp. 117, 120 e 122).

> *"Uma primeira (vertente) que se fundamenta numa argumentação de ordem econômica, defendida pelos liberais, que concebe a renda mínima como mecanismo eficiente para combater a pobreza e o desemprego de longa duração; como mecanismo de apoio ao processo de flexibilização do trabalho; como estratégia para permitir a simplificação e a funcionalidade do ineficaz e inadequado Welfare State. Enfim, como mecanismo necessário à eficiência do capitalismo na sua fase atual. A idéia central é a substituição de serviços e transferências sociais por uma renda monetária, de base individual ou complementar, atribuída a indivíduos ou família."* (p. 166)

A alternativa ganha mais força ainda entre os liberais, porque tal ordem de argumentação pressupõe, como solução, a redução das atividades, programas e cobertura social monitorados pelo Estado junto à sociedade, conseqüentemente, junto ao mercado. Na essência, propõe a substituição de ampla maioria do aparato institucional programático público pela concessão da renda mínima. Os benefícios monetários se encarregariam de dar os destinos de proteção social às famílias.

Em seguida, no extremo oposto, encontrar-se-iam as propostas progressistas que, ao diagnosticarem a crise da sociedade capitalista a partir da redundância do trabalho e da concentração da riqueza, propugnam pela adoção de um sistema de concessão de renda mínima universal como compensação à sua impossibilidade de acesso a formas tradicionais de conquista de renda. Essa corrente é anunciada pela autora:

> *"Uma segunda vertente, representando o outro extremo da linha contínua, fundamentando-se na argumentação que preconiza nova forma de substituição da fração crescente da riqueza socialmente produzida, quando é cada vez menos necessária a participação do homem no processo produtivo. Essa vertente é defendida pelos denominados progressistas, reformistas, distributivistas que preconizam assegurar a cobertura das necessidades básicas, para uns, e a disponibilidade de tempo livre, para outros, permitindo a realização de projetos sociais e pessoais. A idéia central dos progressistas-distributivista é a complementação e não a substituição dos programas e serviços oferecidos pelos sistemas de proteção sociais atuais, nos quais se situaria a renda mínima, enquanto direito universal."* (pp. 166/167)

Aqui, os programas universais (saúde e educação principalmente) desenvolvidos no seio do Estado Benfeitor seriam complementados, potencializados até, pela implementação de uma renda mínima também com caráter universal, ou seja, concedida sem a identificação de categorias ou estratos sociais populacionais como beneficiários.

Infelizmente, diante do cenário de crise fiscal-financeira do Estado e diante da recente (e ainda inconclusiva) reestruturação do capital, parece-nos que tal receituário, em que pese anunciar uma honrosa saída para a sociedade capitalista em crise, particularmente à parcela já efetivamente excluída social e produtivamente do sistema, ainda está distante de se ver implementado. Tanto é que se desconhece qualquer implementação de

programas de concessão de benefícios monetários que possua ou anuncie essas características distributivas. Por enquanto, trata-se apenas de proposta.

O último agrupamento de idéias que dão forma e conteúdo ao debate da renda mínima, identificada por Silva, trata-se das propostas que primam pela inserção ou reinserção social dos beneficiários. O programa de maior representação dessa corrente seria a Renda Mínima de Inserção Francesa - RMI:

> *"A terceira vertente articula a idéia de renda mínima com a noção de inserção-reinserção social e profissional do beneficiário. Essa vertente orienta a maioria das experiências internacionais e concebe a renda mínima como uma transferência monetária para permitir a satisfação das necessidades básicas dos necessitados, possibilitando-lhes uma vida "decente". Articula a renda mínima com a luta de combate à pobreza, mas segundo seus defensores, numa perspectiva de independência e dignidade do beneficiário, propondo assim, superar o caráter discriminante, estigmatizante e de passividade que marca os serviços e transferências assistenciais."* (p. 167)

Essa linhagem advoga pela complementação dos programas universais já existentes no âmbito dos sistemas de *welfare*, a partir da renda mínima de inserção. A inserção, na verdade, consistiria na tentativa de (re) colocação dos beneficiários em atividades de conquista de renda, de integração social ao mercado de trabalho. No caso francês, o RMI condiciona a concessão do benefício à procura de trabalho por parte dos beneficiários. Trata-se, nas palavras de Silva, *"de vincular direitos sociais a obrigações morais"* (Silva, 1996:167).

Entre as três interpretações teórico-programáticas, a proposta da renda mínima de inserção é a que tem orientado o maior número de experiências nesse campo. Quanto às características específicas de cada agrupamento dessas propostas e os principais autores que as representam, tomamos emprestado de Silva [13] (op. cit.), mais uma vez, a arquitetura divisória. Sua síntese e clareza dá conta perfeitamente bem, a nosso ver, de referido tópico, qual seja, o de anunciar o "enquadramento e perfil" das diversas modalidades programáticas (vide quadros-sintéticos 1 a 4).

[13] O trabalho de SILVA, Maria O. S. (1996) e de MARQUES, Rosa M. (1996) são referências indispensáveis para aqueles que se pretendem aprofundar e conhecer, pormenorizadamente, os referenciais teóricos dos autores e suas respectivas propostas matrizes. No nosso caso, para os objetivos de nosso estudo, tratamos apenas de anunciar o debate e suas correntes interpretativas, sem nos envolvermos diretamente na discussão acalorada das validades e revelias existentes entre os autores e seus respectivos programas-propostas.

Quadro 1
Quadro Síntese de Classificação Geral da Renda Mínima

Matriz Teórica e Argumentação Básica	Tipos Ilustrativos de Propostas e Características Centrais	Principais Representantes
1- CORRENTES DE INSPIRAÇÃO LIBERAL • Busca eficiência do capitalismo na sua fase atual; • Viabilização da flexibilização do trabalho; • Necessidades de transformação radical dos sistemas de proteção social, sob a justificativa da racionalidade, simplificação e funcionalidade; • Necessidade de atenuar o quadro do desemprego de longa duração e a pobreza crescente; • Argumentação central: revisão dos princípios de justiça; restauração da eficiência e racionalidade econômica; estabilização da despesa social, sob a orientação de uma lógica de substituição de programas e serviços sociais.	**1- IMPOSTO DE RENDA NEGATIVO** • Renda compensatória destinada a trabalhadores com rendimentos inferiores a uma linha de pobreza; • Segurança material mínima aos mais necessitados; • Dirigida à pobreza absoluta; • Baseada na justiça fiscal; • Forte preocupação em manter a motivação para o trabalho; • Utilização de rígidos critérios de acesso e acompanhamento (testes de meio); • Renda complementar, diferencial, condicional e regressiva em relação à linha de pobreza fixada; • Família como a unidade de referência para atribuição da renda. **2- RENDA MÍNIMA UNIVERSAL** (Renda Básica, Dividendo Nacional, Dividendo Social) • Renda incondicional de caráter distributivo, atribuída independentemente de qualquer exigência: testes de meio; trabalho presente, passado ou potencial; idade, sexo; • Renda monetária mínima, idêntica para todos, para não desincentivar o trabalho; • Orientada pela lógica de substituição de programas sociais; • Duração ilimitada; • Indivíduo como unidade de referência para atribuição da renda.	• Milton FRIEDMAN • Rose FRIEDMAN • Lionel STOLÉRU • Cristian STOFACS • Keit ROBERT • Alain MINC • Ch. DOUGLAS • C.M. HATERLEY • J. RHYS-VILLINS • Coletif CHARLES FOURIER • Guy STANDING (Bureau International du Travail) • Keit ROBERT • H. PARKER • P. VAN PARIJS • B. NOOTERBOOM

Fonte: Extraído de SILVA, Maria O. da Silva e (op. cit. 1996:54)

A interpretação dos quadros 1, 2 e 3 permite-nos extrair, independente da conjugação ideológica que se faça, os principais elementos que balizam os escopos dos programas de renda mínima: vínculo ou não do beneficiário ao mundo do trabalho; concessão de benefícios em caráter regressivo à renda conquistada; condicionalidade ou não para a concessão dos recursos a partir de testes de meio; complementariedade ou substituição dos demais programas sociais; público alvo constituído por indivíduos ou famílias; existência ou

não de temporalidade de permanência; e indicação programática para o combate à pobreza absoluta ou relativa.

Quadro 2
Quadro Síntese de Classificação Geral da Renda Mínima

Matriz Teórica e Argumentação Básica	Tipos Ilustrativos de Propostas e Características Centrais	Principais Representantes
	1- RENDA MÍNIMA UNIVERSAL (Renda de Existência; Renda Social de GORZ; Segundo Cheque de AZNAR; etc.) (As propostas de Renda Mínima Universal de inspiração distributivista, progressista ou reformista são muito específicas. Portanto, as características apresentadas abaixo são gerais)	
2- CORRENTES DE INSPIRAÇÃO DISTRIBUTIVISTA; PROGRESSISTA; REFORMISTA • Necessidade de redistribuição da fração crescente da riqueza nacional, formada independentemente da participação do homem no espaço produtivo, face à automação; • Constituição de uma sociedade de tempo livre para permitir o desenvolvimento de projetos pessoais e sociais e a qualificação permanente da força de trabalho para atender demandas atuais; • Quebra da relação entre renda e quantidade de trabalho necessário para a produção; • Complementação de programas e serviços sociais, reforçando a distribuição da proteção social; • Combate à pobreza relativa; • Argumentação central: racionalização do modo de distribuição de renda.	• Renda incondicional, complementar a outros benefícios e programas sociais, tendo em vista a redistribuição da produtividade crescente ao conjunto da população, servindo a propósitos como: • Contrapartida à baixa renda de atividade face à diminuição do tempo de trabalho; • Mecanismo de partilha num universo de redução do emprego; • Mecanismo que permite a criação de tempo livre que seja dedicado ao trabalho social, a projetos pessoais e à qualificação permanente; • Contrapartida pelo reconhecimento de que a pessoa pertence a uma determinada comunidade (partilha de produtividade social); • Duração ilimitada; • O indivíduo é a unidade de referência para atribuição da renda.	• Yoland BRESSON • Andrá GORZ • Guy AZNAR • Edonard BELLAMY • G. ADLER-KARSSON • Josef POPPER-LYNKNS • Jacques DUBOIN • Philippe GUILHAUME • Henri GUITTON • René PASSET

Fonte: Extraído de SILVA, Maria O. da Silva e (op. cit. 1996:55)

Estas são as principais matrizes operacionais comuns (comuns porque as divergências se acirram dentro de uma mesma categoria operacional, dentro de um mesmo campo, de um mesmo patamar de parâmetro de

análise) entre as diferentes vertentes, por onde os programas e as propostas se desenvolvem, se nutrem, na busca pela identificação de seus públicos alvos. E essas disputas interpretativas "intra-campos" é que culminam por diferenciar enormemente a dimensão das clientelas absorvidas bem como a capacidade efetiva dos programas em atingir seus objetivos finais.

Contudo, se nos é possível sintetizar as divergências operacionais comuns existentes no "intra-campos" (no desenho dos programas), já não podemos fazê-los num âmbito (mais superior), quando se enfoca seus referenciais teóricos e históricos. Segundo Faleiros [14], o ponto comum em que se forjaram os mínimos sociais, os programas de renda mínima, é a relação Estado/mercado. É nessa dicotomia que todos os programas de renda mínima se projetam e, assim, essa é a maior síntese das aproximações entre os mesmos.

Quadro 3
Quadro Síntese de Classificação Geral da Renda Mínima

Matriz Teórica e Argumentação Básica	Tipos Ilustrativos de Propostas e Características Centrais	Principais Representantes
3- CORRENTES QUE DEFENDEM A INSERÇÃO • Articulação da renda mínima com outras rendas, programas e serviços adotados pelo atual sistema de proteção social, numa lógica de complementação; • Articulação do direito a uma renda mínima ao direito à inserção social e profissional; • Combate à pobreza numa perspectiva de independência e dignidade do beneficiário; • Superação do caráter de passividade dos sistemas de proteção social; • Argumentação central: mobilização do beneficiário para inserção social e profissional.	**2- RENDA MÍNIMA DE INSERÇÃO** (RMI da França, Renda Mínima Social de MILANO) • Garantia de um mínimo de recursos aos pobres através de uma renda do tipo contratual (exigência de inserção ou reinserção como contrapartida à renda mínima); • Renda complementar, condicional, diferencial e regressiva em relação à renda do trabalho, portanto, sujeita a testes de meios e a rígido processo de acompanhamento do beneficiário; • Articulação da renda mínima com outros programas e serviços sociais (lógica da complementação); • Duração limitada; • A família é a unidade de referência para atribuição dos benefícios monetários.	• Serge MILANO

Fonte: Extraído de Silva, Maria O. da Silva e (op. cit. 1996:55)

[14] FALEIROS, V. (1997) - "Renda mínima: uma avaliação" in "Renda Mínima e Crise Mundial - Saída ou Agravamento ?" Editora Cortez - São Paulo/SP - p. 11.

Quanto às formas de existência e às bases de cálculo para a concessão dos benefícios, Almeida[15] identifica que o formato atual *"está centralizado nos programas de Renda Mínima Garantida (RMG) que se apresentam como formas de renda mínima, uma espécie de imposto negativo, focalizado em quem não tem meios de garantir o mínimo social vigente, ou na idéia da renda básica, também conhecida como alocação universal, que garante um mínimo para todos os cidadãos, independente de quaisquer situações em que estes se encontram"* (p.117)

Esse autor, contudo, faz a ressalva para o fato de que esses programas foram implantados em sociedades desenvolvidas, que já superaram a chamada pobreza absoluta, enfrentando atualmente o problema da "nova pobreza" que, em parte, se apresenta como pobreza relativa (1998:118). O quadro 04 apresenta os principais programas de renda mínima existentes no âmbito da Europa, EUA, Canadá (Quebec) e Nova Zelândia.

Quadro 4
Programas de Garantia de Renda Mínima - Europa, EUA Canadá (Quebec) e Nova Zelândia

País e ano de criação	Condições de Acesso a-) idade b-) nacionalidade c-) contrapartida	Natureza da garantia e duração das prestações	Unidades de atribuição do benefício	Gestão administrativa e Suplementos	Custo Médio Mensal Unitário do Repasse - em R$ *
Dinamarca 1933	a-) 18 anos b-) residência legal	Alocação de manutenção por 9 meses (redução do valor após esse prazo)	Indivíduos: 100% p/ 1ª pessoa 100% p/ 2ª pessoa 38% a 45% conforme a idade	Benefícios mais cobertura dos custos de habitação	---
Inglaterra 1948 "Income Support"	a-) 18 anos b-) residência legal de 10 anos	Duração ilimitada	Indivíduos e Famílias: 100% p/ 1 pessoa isolada 154% p/ casal 37% a 77% conforme a idade das crianças	Rede do Ministério da Seguridade Social; Benefícios mais alocação para habitação	277
República Federal da Alemanha 1961 "Sozialhilfe"	b-) residência legal c-) inscrição nos serviços de emprego e aceitação dos trabalhos oferecidos	Ajuda à inserção e ajuda especial de assistência; Duração ilimitada	Indivíduos: 100% p/ 1ª pessoa 80% p/ 2ª pessoa 45% a 90% conforme a idade das crianças	Serviços sociais municipais; benefícios mais suplementação por categorias especiais (famílias monoparentais, deficientes), custos da habitação	312
Países Baixos Holanda 1963 "sociale Bijstand"	a-) 23 anos b-) residência legal c-) aceitação de empregos oferecidos	Assistencial com temporalidade definida conforme lei de suplementações	100% p/ indivíduo; 143% p/ casal	Serviços sociais municipais; benefícios mais suplementos locais eventuais e direito à habitação	879
Bélgica 1974 "Minimex"	a-) 21 anos b-) residência mínima de 5 anos na CEE c-) disponibilidade para o trabalho	----	100% p/ indivíduo; 130% p/ casal	Centros públicos de ajuda sociais; benefícios mais suplementações locais eventuais	246
E.U.A. 1975 EITC	a-)adultos b-) residência legal	Auxílio a trabalhadores pobres (famílias) com renda inferior a $ 23.760 anuais	Famílias c/ filhos: 100% p/ Fam c/ 1 filho 100% + 25% de $ 7.990 p/ 2 ou + filhos	Governo Federal	1.980
Irlanda 1977 "Supplementary *Welfare* e Family Income Suppement -	a-) 18 anos b-) residência de 10 anos	----	Indivíduos: 100% p/ 1ª pessoa 65% p/ 2ª pessoa 37% p/ 1° e 2° filhos 30% a partir do 3° filho	Rede do Ministério do Bem Estar Social (*Welfare*)	88

[15] ALMEIDA, E. (1998) - "Programas de Garantia de Renda Mínima: Inserção Social ou Utopia?" - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - Dissertação de Mestrado - mimeo - p. 117

Luxemburgo 1986 "R.M.G."	a-) 30 anos b-) residência mínima de 10 anos c-) engajamento para trabalho ou inserção profissional	Perda mínima	Indivíduos: 100% p/ 1ª pessoa 34% p/ 2ª pessoa 29% para as seguintes 14% para crianças (menores)	Organismos sociais dos municípios; benefícios mais alocação de calefação (com a conta)	435
Canadá (Quebec) 1988	a-) adulto b-) residentes c-) disponibilidade para trabalhar	Programas diferentes para aptos ou inaptos ao trabalho; suplementação de renda	Inaptos: $ 613 p/ 1ª pessoa $ 899 p/ 2ª pessoa Aptos: $ 558 p/ 1ª pessoa $ 886 p/ 2ª pessoa 2 adultos mais 1 criança = $ 1007 e $ 967	Rede Provincial "Travail Quebec"	---
França 1988 "RMI"	a-) 25 anos b-) carta de residente ou visto de permanência c-) contrato de inserção	Prestação de contas a cada 3 meses, duração ilimitada enquanto a situação perdurar	Famílias: 100% p/ 1ª pessoa 50% p/ 2ª pessoa 30% para as seguintes 40% para crianças (menores)	Agências locais responsáveis pela inserção; benefícios mais direito automático à alocação habitacional	261
Nova Zelândia RFMG	a-) adultos b-) residência legal	Duração ilimitada	Famílias: $NZ 151,48 p/ 1 adulto $NZ 252,46 p/ casal $NZ 294,46 p/ casal c/ 1 filho $NZ 316,46 p/ casal c/ mais de 1 filho	Controle centralizado de distribuição de recursos	-----

Fonte: Elaborado a partir de ALMEIDA, E. (1998) ; MILANO, S. (1989:94-120)

Notas: 1-) O percentual a ser concedido aos indivíduos (por pessoa) incide por sobre um valor representativo estipulado em cada programa. Normalmente esse teto situa-se abaixo do salário mínimo em vigência nas respectivas localidades. 2-) Os valores expressos em Reais, excluso para o EITC americano, foram extraídos de ALMEIDA, E. que converteu as cotações do Franco Francês para Reais na data de 25/08/98 - vale lembrar que em Agosto/98 o Real apresentava apreciação em relação ao Dólar Americano da ordem de 15%. No caso do EITC, adotamos o valor referencial máximo ($ 23.760 / anuais em 1993) e consideramos a renda dos trabalhadores igual a zero, portanto, o valor mensal seria um montante máximo (ao invés de médio) de repasse. O teto foi extraído de Suplicy & Cury (1995:66) "A Renda Mínima Garantida como Proposta para Remover a Pobreza no Brasil".

A maioria dos programas, procura atribuir os benefícios a partir de um diferencial entre os rendimentos auferidos pelas famílias/indivíduos e um teto mínimo considerado indispensável à sobrevivência, estabelecido na legislação dos programas. Ressalte-se que sobre esse diferencial aplicam-se taxas percentuais regressivas, a fim de se determinar o valor a ser transferido aos beneficiários.

A concessão dos benefícios é normalmente vinculada a um compromisso/estímulo para que os beneficiários ou insiram-se no mercado de trabalho ou desenvolvam mecanismos de conquista de renda que, por sua vez, possibilite aos mesmos prescindir do programa. Trata-se de políticas de inserção/reinserção social e profissional[16].

[16] Robert Castel, avaliando o programa de Renda Mínima de Inserção Francesa, identifica uma dissociação entre inserção e integração social. A inserção seria conquistada com o advento da entrada do beneficiário no RMI, mas a integração social, compreendida a partir da ética do trabalho, torna-se uma nova etapa de difícil realização, em meio ao desemprego estrutural e de longa duração. Assim, Castel anuncia a existência de uma nova categoria social: existiriam inseridos socialmente mas não integrados. Castel, R. (1997) in "Renda Mínima e Exclusão" - Núcleo de Seguridade e Assistência da PUC/SP - p. 6

Quase todos os programas possuem serviços de suporte sociais (o auxílio habitação é o mais comum), além da simples concessão monetária e exigem comprovante de residência (ou nacionalidade).

Devido às particularidades de cada país, de seus respectivos salários mínimos e do formato específico dos programas, os valores médios unitários de repasse dos benefícios apresentam forte oscilação. Almeida (1998:117 op. cit.) lembra que a extensão/dimensão dos programas estariam diretamente vinculado às características dos sistemas de *welfare* vigentes, historicamente, em cada um deles: os de tipo *residual* apresentariam repasses/dimensões menores/reduzidas e os mais *universalistas* concederiam suportes/valores de benefícios mais generosos/maiores.

O fato é que a reemergência dos programas de renda mínima (reemergência por tratarem-se de mínimos sociais) passaram a ser a "coqueluche" dos sistemas de *welfare*, particularmente a partir dos anos 80, nos países desenvolvidos.

E esse retorno, em novo escopo, está intimamente vinculado aos problemas do desemprego estrutural de longa duração, às mudanças operacionais, contratuais e institucionais do mundo do trabalho e que produziram enorme insegurança para os trabalhadores (através dos processos de precarização, flexibilização, terciarização etc.) e para o financiamento dos sistemas de bem-estar.

Essa instabilização estrutural, por sua vez, reflete-se na intensificação da exclusão social, particularmente no surgimento de uma "nova pobreza" que encontra dificuldades em se vincular aos tradicionais programas de proteção social que tomaram forma na era keynesiana, revelando *ipsis literis* a inadequação dos atuais programas sociais em relação ao surgimento de uma "nova e heterogênea clientela".

Diante deste contexto, em meio a um intenso processo de reestruturação capitalista, onde a auto-regulação dos mercados desponta com primazia sobre o pleno emprego, ao condicionar inclusive as políticas econômicas, restringindo os raios de ação das políticas sociais, os programas de renda mínima garantida ganham impulso, quer pela sua capacidade imediata de ação focalizadora, quer, como afirma Marques (1996:103 op. cit), por tratarem-se do *"último amparo possível"* aos excluídos, na forma de proteção social.

Se a amplitude dos problemas/reordenamentos econômicos e institucionais são as principais razões para a implementação dos programas de renda mínima nos países desenvolvidos, tal fato não ocorre, pelo menos

com a mesma intensidade, no que diz respeito à emergência dos mesmos na América Latina, particularmente em nosso país a partir dos anos 90.

Aqui, o transplante desses programas tem muito mais a ver com a necessidade de combate emergencial da pobreza absoluta, que ganhou destaque nas agendas reformistas (vinculadas às políticas de ajuste econômico), a partir da orientação das Agências Internacionais (FMI, Banco Mundial, PNUD e CEPAL, entre as principais), do que propriamente como um programa que busca compensar os desajustes das mudanças do mundo do trabalho e das desigualdades reflexas da situação de "nova pobreza" (pobreza relativa).

Os históricos níveis de pobreza absoluta (cerca de 1/3 da população brasileira)[17] e sua vergonhosa e gigantesca dimensão em nosso país, têm resistido, até mesmo, a uma das mais profundas transformações econômicas e sociais promovidas por uma nação, na história do capitalismo mundial (onde em apenas 30 anos passamos de um país eminentemente agrário para um país urbano-industrial). Mesmo constituindo-se o 8° maior mercado consumidor do mundo, seus graus de concentração da renda e de exclusão sociais são um dos mais elevados do mundo.

A respeito da concentração da renda, Suplicy & Cury (1996:64)[18] escrevem:

> *"a participação da Remuneração do Trabalho na Renda Nacional diminuiu de 55,5% em 1959, para 52% em 1970, para 50% em 1980 e para 38% em 1988, segundo o IBGE. Os 50% mais pobres no Brasil diminuiram sua participação na Renda Nacional de 14,5% em 1981, para 12% em 1990, enquanto que o 1% mais rico aumentou sua participação respectivamente de 12,1% para 13,9%".*

A exclusão social, bem como a concentração de renda são acentuadas porque, além de o Estado brasileiro não ter sido capaz de universalizar a proteção social, ao longo das 5 décadas de sua expansão no seio do Estado desenvolvimentista (e assim não conseguindo homogeneizar a sociedade), nos últimos anos, a precarização da modernização econômica instala-se, em meio a uma sociedade historicamente fragmentada, desintegrada, nacional e socialmente, ocasionando como resultado, segundo Rocha[19] (1996:147), uma

---

[17] ROCHA, Sônia (1998) - "Pobreza no Brasil: principais tendência de espacialização" in Revista Economia e Sociedade Vol. 10 - Junho/98 - Editora da UNICAMP - Campinas/SP p.196

[18] SUPLICY,E.M. e CURY, S. (1996) - "A Renda Mínima Garantida como Proposta para Remover a Pobreza no Brasil" - Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP - Revista Mínimos de Cidadania - p. 64

[19] ROCHA, Sônia (1996) - "Pobreza no Brasil: fatores básicos e implicações para política social" in Revista Economia e Sociedade Vol. 6 - Junho/96 - Editora da UNICAMP - Campinas/SP p.147

incapacidade em reduzir substancialmente o número absoluto de pobres ao longo de mais de uma década (42 milhões em 1981 aumentando para 43 milhões em 1993).

Em que pese os efeitos imediatos do Plano Real, em 1994-5, ao promover a estabilização monetária, tenha episodicamente contribuído para uma forte redução ocasional no número absoluto de pobres (para cerca de 31 milhões), nada assegura uma possível deflagração de uma nova etapa de expansão continuada nas taxas de crescimento e desenvolvimento econômico, coisa que o próprio plano de estabilização, ante as restrições impostas pelas questões monetário-cambiais, rejeita no momento, significando dizer que a redução da pobreza via integração econômica encontra-se provavelmente prorrogada.

O Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil[20] para o ano de 1996 mostra uma situação mais alarmante, alertando para uma relação direta e positiva entre redução da pobreza e crescimento econômico até os anos 70. Nos 80, porém, *"o declínio da renda per capita está associado a taxas de crescimento negativas (...), levando a um aumento do pobreza. Constata-se, assim, um nitido aumento no grau de desigualdade de renda entre 1980 e 1990 (....) A simultaneidade do decréscimo do nível de renda médio e aumento do grau de desigualdade constitui uma indicação de que a pobreza aumentou durante a década de 80".* (p. 20)

Alarmante porque a "década perdida" dos 80, com taxa média anual de crescimento econômico da ordem de 2,2%[21] (inferior à taxa de crescimento demográfico de 2,63% a.a.), ao indicar um processo de reorganização produtiva e financeira da economia brasileira, ainda incompleto, mesmo para os finais da década de 90, não dá mostras de entrar firme num novo processo de crescimento auto-sustentado que permita reverter a tendência de intensificação da situação de pobreza.

Sobre as conseqüências sociais originadas pelas contradições das diretrizes de política econômica, empreendidas nos anos recentes, e que acentuam a dificuldade da retomada do crescimento econômico, Fagnani[22] escreve:

> *"o modelo econômico adotado no Brasil entre 1993 e 1998 mostrou-se antagônico com a estratégia de desenvolvimento social explicitada pelo discurso oficial. Os custos macroeconômicos da estabilização econômica foram elevados. O desequilíbrio no balanço de pagamentos e dívida pública interna alcançaram patamares inéditos. A manutenção da estabilidade e a retomada do crescimento mostraram-se irreconciliáveis. Os impulsos no sentido da implementação de política sociais nacionais*

[20]Relatório sobre o Desenvovimento Humano no Brasil (1996) - PNUD/IPEA - Brasília-DF - p.20

[21] CARNEIRO, R. (1991) - "A Economia Brasileira nos anos 80 e o ajuste externo" - Dissertação de Mestrado - mimeo - IE/UNICAMP - tabelas anexas.

[22] FAGNANI, E. (1999) - "Ajuste Econômico e Financiamento da Política Social Brasileira: Notas sobre o Período 1993-1998" in "Revista Economia e Sociedade" do Instituto Economia/UNICAMP, v.12, Out/1999.

e descentralizadas foram minados. (...) O imperativo do ajuste fiscal reduziu os raios de ação governamental e restringiu as possibilidades de reestruturar com eqüidade os serviços sociais básicos. Os constrangimentos ao crescimento econômico intensificaram a desorganização do mercado de trabalho, ampliando a exclusão e fragilizando as fontes de financiamento do gasto social.(...) Em suma, nos anos 90 a dissociação entre os objetivos econômicos e sociais parece ter chegado a um paroxismo." (p.26)

E as conseqüências da expansão da pobreza, nas afirmações de Suplicy & Cury (1996:64 op. cit.) são que:

> *"a pobreza crescente no seio de uma larga faixa da população brasileira podem ser observadas nos números cada vez maiores de crianças que estão fora da escola, mendigando ou vendendo todo tipo de coisas nas grandes cidades do Brasil. Outro subproduto é o fato de que meninas entre 12 e 16 anos estão se tranformando em prostitutas (...). Além disso, registra-se um número cada vez maior de atos violentos, furtos, sequestros e até homicídios por parte desses adolescentes. Há uma conscientização crescente de que a situação está piorando e de que a pobreza não pode mais persistir".*

Essa persistência e ampliação da situação de pobreza, aliadas à incapacidade de universalização do bem-estar à sociedade brasileira dá vazão a uma crítica do Estado, identificando-o como sendo intrinsecamente ineficiente e ineficaz, em particular na área social. Vale reproduzir a longa apreciação que Cohn[23] faz (1996:02), comentando os desafios de produção de eqüidade no Brasil, a partir da estruturação atual dos sistemas de *welfare*:

> *"... imprimir uma nova orientação às políticas sociais no sentido de torná-las mais eqüânimes, e portanto capazes de contemplar a diversidade das necessidades dos diferentes segmentos sociais, confronta-se com a herança de um sistema de proteção social no país, caracterizado por: um alto grau de centralização, com definição de prioridades e diretrizes ditadas pelo nível federal; oneroso, pela superposição de programas, clientelas e serviços intra e entre as esferas federal, estadual e municipal; acentuadamente privatizado, com parcela significativa dos serviços sendo prestada pelo setor privado - lucrativo e/ou filantrópico; discriminatório e injusto, porque nível de renda e/ou inserção no mercado de trabalho acabam por se transformarem, na prática, no principal critério de acesso aos benefícios e serviços prestados; com fontes instáveis de financiamento, provenientes de recursos fiscais e tributários complementados por outros de variada natureza, compondo um conjunto desarticulado e fragmentado, além de variável quanto à sua vinculação ou não a gastos específicos; entre outros."*

Uma vez configuradas as linhas gerais de nosso tradicional sistema de proteção que é composto, ainda, por inúmeros programas e políticas setoriais apostos uns aos outros e impermeável ao controle público, Cohn (1996:03 op. cit.) resume o significado dessa estrutura:

---

[23] COHN, Amélia (1996) - "Políticas Sociais e Pobreza no Brasil" in Revista Planejamento e Políticas Públicas - IPEA/Brasília-DF - nº 12 - p. 4-5)

"herda-se no presente um enorme aparato institucional voltado para ações na área social e que, tomado em seu conjunto, na prática acabam por reproduzir as desigualdades sociais ao invés de se traduzirem em políticas sociais compensatórias das desigualdades originadas no mercado".

O sistema de bem-estar brasileiro, portanto, ao não viabilizar a homogeneidade social e econômica da população ao longo de sua existência, ainda termina por reforçar as desigualdades, na medida em que se transformou em agente reprodutor das mesmas.

E uma sociedade marcada por desigualdades de toda ordem e distribuída de forma também heterogênea territorialmente, enfrentar a pobreza *"significa formular programas e políticas sociais que contemplem a distinção entre aqueles voltados para o alívio da pobreza e para a superação da pobreza"*. (Cohn, 1996:6 op. cit.)

Para a autora, as políticas para *alívio da pobreza* apresentam perfis mais imediatistas, assistencialistas e focalizados para grupos mais vulneráveis, conformando-se em programas emergenciais. Já as tentativas de *superação da situação de pobreza* clamam por um horizonte a médio e longo prazos, vinculadas a um novo modelo de desenvolvimento sustentado que priorize o crescimento econômico com eqüidade social e no qual as políticas econômicas assumam, também, a dimensão de políticas sociais (Cohn, op. cit. 1996:6-7)[24].

Nesse caminho de enfrentamento da pobreza absoluta, em busca de seu *alívio* a partir da criação de novos instrumentos de proteção social, buscando distanciar-se das antigas práticas ineficazes e ineficientes, é que surgem as propostas e programas de renda mínima no Brasil.

E esses programas originam-se em meio a um processo, tanto de descentralização administrativa propugnado pela Constituição Federal de 1988 [25] - propondo a prioridade na instituição de políticas sociais em âmbito local e municipal (os primeiros resultados destas práticas são as municipalizações dos sistemas de saúde - via gestão plena - e de educação) - quanto de ajuste macroeconômico e de reforma do Estado brasileiro com cunho marcadamente liberalizantes.

---

[24] Esta propositura da autora, na qual se busca eqüidade, a partir da relação conjugada entre políticas econômicas e políticas sociais, procurando atingir um "novo" modelo de crescimento econômico auto-sustentado, tem a CEPAL como seu maior representante. Ver Tapia, J.R.B. (1996) "Políticas Sociais na América Latina: Diagnósticos e Recomendações das Agências Multilaterais no Início dos anos 90" - NEPP/UNICAMP - Caderno de Pesquisa nº 28.

[25] Remetendo os programas de renda mínima à nova ordenação jurídica-constitucional brasileira pós-88, Sposati, Aldaíza, entende que é a partir da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS - que se devem construir esses mínimos de cidadania, dentro de um contexto de política pública assistencial, enquanto política de seguridade social, e nesse caso, a renda mínima seria uma política de discriminação positiva. (Sposati, A. - 1997 - "Sobre os programas brasileiros de renda mínima - PGRM" - Cortez Editora p. 110).

No contexto do ajustamento econômico e da reforma do Estado, Fagnani (op.cit. 1999:5/6) anuncia que a estratégia de desenvolvimento social adotada pelos atuais gestores públicos federais, formuladas em 1996, prevêem a adoção/implementação de políticas/programas sociais emergenciais de cunho focalizado - tipo renda mínima - visando atenuar os efeitos negativos imediatos (e transitórios, segundo os formuladores) derivados das próprias políticas de ajuste (materializadas na redução do gasto social como variável ativa da redução do déficit público e na adoção de políticas econômicas contracionistas que impulsionam o desemprego e a desproteção social).

Portanto, os programas de concessão de benefícios monetários tipo renda mínima, desenvolvem-se no Brasil, em meio a uma vertente que clama por ações inadiáveis e eficientes de erradicação da gritante e estúpida situação de extrema pobreza reinante e, uma outra corrente, que os absorve a partir da necessidade de se atenuar os impactos negativos resultantes de um processo mais amplo de gestão de política econômica, vale dizer, concebe-se a renda mínima como um programa transitório e compensatório necessário para proteger as populações residuárias mais vulneráveis que "vazam, emergem" do processo de ajuste e reforma do Estado.

Contudo, seguindo o raciocínio de Cohn (1996 op.cit), entendemos que os programas de renda mínima brasileiros implementados têm a especificidade de carregar, simultaneamente, em seus desenhos, traços de ações emergenciais (de *alívio*, via concessão mensal dos benefícios monetários) com ações de superação da pobreza (calcadas no estímulo à escolarização dos beneficiários e às ações de saúde, além de serviços de orientação sócio-familiar).

Assim, vale ressaltar, que a primeira proposta de implementação de um programa de renda mínima no país coube ao Senador Eduardo Suplicy, em 1991, mas o primeiro programa em execução foi o do Município de Campinas/SP em 1995, cujo desenho operacional não guarda estreitas vinculações com o Projeto elaborado pelo Senador.

No próximo capítulo, trataremos de anunciar os desenhos e as formas de operacão dos projetos/programas de renda mínima garantida implementados ou debatidos em nosso país, a fim de que se depreenda, sob quais bases eles se reproduzem.

CAPÍTULO II

CARACTERÍSTICAS GERAIS DOS PROJETOS E PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA BRASILEIROS

Como tentamos anunciar, as propostas e programas de renda mínima implementados (ou debatidos) em nosso país não guardam vínculos estreitos com as proposituras temáticas oriundas dos países desenvolvidos, pois esses, ao construírem um Estado do Bem Estar Social, possuem menos sintomas de pobreza absoluta (miserabilidade) do que de pobreza relativa (desigualdade social).

Nesses países, a discussão dos modelos de proteção social (e fundamentalmente as proposituras da renda mínima) perpassam uma trajetória de discussão estrutural sobre as transformações em curso no mundo do trabalho: no raciocínio de Castel (1996, op.cit.), sociedade salarial e proteção social é a dualidade temática do mundo desenvolvido.

Num país como o Brasil, em que a histórica oferta abundante de mão de obra[26] criou as matrizes para um desemprego crônico e estrutural de difícil superação (comprometendo o pleno emprego keynesiano de bem-estar), e onde a proteção social construiu-se de modo sensivelmente centralizada em sua gestão e poder decisórios, seletiva no acesso, fragmentada nos limites de alcance, segmentada e superposta em seus programas de ação, ineficaz em sua capacidade emancipatória e de homogeneização, e clientelista em sua engenharia de apoio assistencial, os parâmetros para a interpretação, em relação às matrizes propugnadas pelos pensadores que abstraem o mundo desenvolvido em seus universos de análise, são bem outros.

A esse respeito, Marques assinala:

> *"Quanto à proposta de renda mínima, o estudo realizado aponta que a proposta de Suplicy e as experiências em curso em vários municípios do país não têm paralelo com o debate realizado atualmente na Europa. Aqui, a proposta de renda mínima garantida restringe-se a um programa assistencial que não se propõe substituir o sistema de proteção atual, a não ser os que se referem às política compensatórias. Ao contrário das propostas dos países desenvolvidos, seu encaminhamento não se baseia no diagnóstico do fim do mundo do trabalho. Especialmente a proposta de Suplicy ao partir do reconhecimento da extrema desigualdade existente no país, enfatiza a redistribuição de*

[26] OLIVEIRA,C.A.B. & Henrique,Wilnês (1990) "Determinantes da Pobreza no Brasil - Um roteiro de Estudo" in Revista São Paulo em Perspectiva 4(2) Abr/Jun-90 - p. 28

renda e o combate à pobreza. Já as experiências municipais ora em curso, configuram-se como uma política voltada à criança e ao adolescente de família de baixa renda". (Marques, 1996:21 op. cit.)

Ganha destaque aqui o debate acerca da forma mais eficiente de erradicar a pobreza. Justamente num momento em que se busca o fortalecimento do mercado, da competitividade internacional, da elevação da produtividade econômica interna, da abertura dos mercados, do ajuste econômico-financeiro e político do Estado.

No Brasil, os programas de renda mínima adquirem formatos propositivos de combate à pobreza e suas correlatas conseqüências, entre as principais: 1-) renda *per capita* inferior ao nível de indigência; 2-) crianças fora da escola, mendigando e perambulando pelas ruas, praticando desde pequenos furtos e roubos até seqüestros e homicídios; 3-) crianças desnutridas e 4-) desorganização familiar[27], que obstrui qualquer ascendência dos chefes de família sobre os seus dependentes, entre muitos outros (Suplicy & Cury (1996); Silva (1996), Sposati (1997) op. cit.).

Segundo Suplicy e Cury (1996:64) *"há uma conscientização crescente de que a situação está piorando e de que a pobreza não pode mais persistir"*. Pobreza e segurança parecem também, a nossos olhos, constituirem-se num forte arcabouço interpretativo para a introdução dos programas de concessão de benefícios monetários no Brasil.

Nessa trilha de acentuação da situação de pobreza e miserabilidade, a primeira proposta de programa de renda mínima garantida, em nosso país, data de 1991, através de um Projeto de Lei do Senador Suplicy. Em suas próprias palavras, e nas de Cury, encontramos a síntese do "Programa de Garantia de Renda Mínima":

> *".... o PGRM através do qual todos os residentes no Brasil, com idade igual ou superior a 25 anos, cuja renda mensal bruta, for menor que, em cruzeiros de abril de 1991, a CR$ 45.000,00 em torno de 140 dólares, terão direito a um imposto de renda negativo, isto é 30% da diferença entre essa quantia e seu nível de renda."* (Suplicy & Cury, op. cit. - p. 67)

Nesse escopo, quem recebesse uma renda acima do patamar mínimo deveria pagar um certo imposto, que seria calculado com base em sua renda, e os que não atingissem o patamar mínimo teriam direito a um subsídio, cujo montante dependeria da renda auferida e de outros critérios associados a essa renda.

---

[27] SPOSATI (1997:110 op. cit.) afirma que *"a estabilidade familiar passou a ser um valor a se resgatar quando do desmanche das instituições sociais. Estas, como forma de recuperação, tiram o cidadão (por exemplo o doente mental, o adolescente em risco) do convívio social. Assim, novas formas de apoio à família para conviver com políticas desinstitucionalizadoras precisam ser pensadas e efetivadas"*.

Referida proposta, seria financiada pelo Governo Federal, através de cortes no Orçamento da União, de despesas com programas que não fossem *"tão eficientes, como a distribuição de cestas básicas pela LBA ou pela CONAB, créditos fiscais e subsídios cuja finalidade seja de erradicar a miséria"* (idem, p. 67). A implementação seria gradativa, beneficiando, inicialmente, uma população com idade igual ou maior que 60 anos, até que, oito anos após, abrangeria a faixa etária dos 25 anos.

Enquanto essa alternativa programática tramitava no Congresso Nacional, tendo recebido várias emendas aditivas e supressivas, sendo posteriormente substituído por outro Projeto do mesmo Senador, porém mantendo-se suas linhas gerais vinculadas à idéia do Imposto de Renda Negativo, individualizado para a concessão dos benefícios, eis que, em 1995, o Município de Campinas implementa o "Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima para Famílias em Situação de Risco - PGRFM" [28].

Desde o início da década, no Município haviam sido implantados programas para mitigar a pobreza, tais como a distribuição de cestas básicas, arroz e feijão, sopas, leite e pão, além de mecanismos específicos de controle da desnutrição, programas de atendimento às crianças e adolescentes em situação especial, balcão de emprego, cesta de material de construção etc. (NEPP/UNICAMP - 1996:12-13)[29]

O surgimento do PGRFM de Campinas veio inovar as práticas sociais assistenciais públicas de combate à exclusão e à miséria. E a importância do Município de Campinas, ao implementar essa "novidade assistencial" é que, a partir dali, se generalizaram, por todo o país, as proposituras de programas de concessão de benefícios monetários tipo renda mínima garantida[30].

Partindo do caráter matricial do PGRFM de Campinas - para grande parte das proposituras apresentadas em todo o país, devemos anunciar então, qual a moldagem operativa desse inédito programa.

---

[28] Programa instituído através da Lei 8.261 de 06/01/95, regulamentada pelo Decreto nº 11.471/95 de 03/03/95. No mesmo ano, o Governo de Brasília-DF implementa dois programas, também caracterizados como programas de renda mínima (Programa de Bolsa Familiar para Educação e Programa Poupança-Escola).

[29] Núcleo de Estudos de Políticas Públicas - NEPP/UNICAMP (1996) in "Acompanhamento e avaliação da implementação do PGRFM da Prefeitura de Campinas - Relatório Parcial"

[30] O autor deste trabalho desempenhou funções profissionais no Legislativo Campineiro entre 1995/96, atestando que esse Poder Público, diariamente, recebia pedidos e expedia cópias, para todos os demais Poderes Legislativos e Executivos do país, da Lei e dos Decretos que instituíram e regulamentaram o PGRFM no Município. Como tratava-se de uma Lei de iniciativa do Executivo Municipal, é bem possível que o mesmo também tenha expedido uma quantidade significativa de suas proposituras para outros Municípios e Estados, dotando o PGRFM e Campinas de um caráter matricial.

O PGRFM visa garantir renda familiar *per capita* de R$ 35,00 na forma de concessão de benefícios monetários a famílias, de modo a completar ou atingir aquele teto. Tais benefícios concorrerão por um prazo de 12 meses podendo ser prorrogados até um máximo de 24 meses, a partir dos quais se prevê que as famílias poderão prescindir dos recursos. Esse corte financeiro *per capita* é o principal ponto de acesso ao programa, e nessa linha, também de desligamento, ao superarem o teto mínimo familiar *per capita* de R$35,00.

Do ponto de vista da elegibilidade para ingresso, da estrutura familiar, a Lei do PGRFM determina:

a-) que as famílias possuam crianças entre 0 a 14 anos que se encontrem em situação de risco [31];
b-) que possuam crianças portadoras de necessidades especiais, independentemente da idade;
c-) que residam em Campinas há, no mínimo, dois anos da data da publicação da Lei;
d-) que cumpram com as determinações estabelecidas no Termo de Responsabilidade e Compromisso, assinadas quando do acesso ao PGRFM, significando que têm, obrigatoriamente, de participar das reuniões mensais de orientação do Grupo Sócio-Educativo, comandada pelos técnicos e gestores do programa;
e-) que mantenham a matrícula e a assiduidade das crianças na escola, além de respeitar as orientações de saúde emitidas pela equipe, levando-as aos postos de saúde para permanente avaliação (particularmente para se avaliar as condições de nutrição).

O Relatório do NEPP/UNICAMP (1996:14-15 op. cit.) assinala que os objetivos do PGRFM seriam o da busca da *"melhoria das condições atuais de vida daqueles que constituem seu público-alvo preferencial: crianças e adolescentes"*. E, como objetivos mais amplos, *"resgatar a cidadania dos segmentos mais pobres do município, permitindo a esses complementar a renda das famílias em situação de extrema pobreza de modo que estas possam atender às necessidades básicas de seus membros"*.

Quanto ao seu financiamento, a Lei definiu que o programa seria custeado com recursos orçamentários-fiscais tendo como limite 1% das receitas correntes anuais.

Operacionalmente entendemos que o PGRFM procura, lembrando Cohn (1996 op. cit), *aliviar de modo imediato* a situação de penúria das famílias e, por outro lado, através dos serviços de orientação e apoio sócio-educativos e da exigência de matrículas/freqüência das crianças junto à escola e aos postos de saúde,

propor uma alternativa para romper o que entendem ser, seguindo uma das orientações do PNUD/UNICEF (1996:52 op.cit.)[32], o cerne da reprodução da situação de miséria: baixa escolaridade e desnutrição (particularmente da população em idade escolar).

Essa seria a formatação básica de operação do primeiro programa de renda mínima familiar implementado no país no contexto de uma reemergência mundial de programas alternativos para a instituição de mínimos sociais de combate à exclusão.

E essa formatação, como poderemos observar seguindo o trabalho referencial realizado por Sposati (1997)[33] - onde avaliou cerca de 50 projetos e programas de renda mínima, em debate e implantação a partir de 1995 - , norteará o núcleo de grande parte dos demais projetos e programas concebidos no país.

A primeira afirmação da autora é que *"desenvolver propostas de renda mínima deixou de ser uma política nacional..... para se constituir incidentemente em políticas municipais e estaduais. A renda mínima pode vir a significar uma das estratégias de municipalização da seguridade social"*. (p.116)

Dados da autora, antes de selecionar os 50 projetos a serem avaliados, indicam que das 76 propostas na ocasião de realização dos trabalhos, 82% (62) das propostas desenvolviam-se em instâncias municipais, 17% em estaduais e apenas 1% em âmbito federal (exatamente a proposta pioneira do Senador Suplicy).

Das 62 propostas da esfera municipal, 12 encontravam-se em capitais, 10 em municípios de grande porte (mais de 300 mil habitantes) , 17 nos de médio (de 100 a 300 mil hab.) e 23 nos pequenos (de 20 a 100 mil hab.). Esses dados ilustram bem, como aponta a autora, uma forte relação entre urbanização, municipalização e renda mínima garantida (devido à soma de projetos e programas desenvolvidos junto às capitais e grandes municípios, totalizando 35% das propostas). (Sposati, 1997: pp.117-119)

---

[31] Situação de risco definida a partir do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, que considera risco social, as crianças de até 14 anos de idade que não estejam sendo atendidas, nos seus direitos, pelas políticas sociais básicas, no que tange à sua integridade física, moral ou social. (NEPP/UNICAMP-1996:14).

[32] PNUD/UNICEF (1996) - "Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil" - Brasília-DF - p. 52

[33] Esse trabalho de Sposati, que procura sistematizar e avaliar os programas e projetos brasileiros de renda mínima, foi o mais amplo e completo, localizado entre as bibliografias selecionadas pelo autor, no momento de elaboração dessa pesquisa. A nosso ver trata-se de referencial obrigatório para quem procura situar-se a respeito do perfil das propostas nacionais de mínimos sociais, no nosso caso, da renda mínima garantida.

Os resultados da investigação sobre 50 projetos/programas selecionados por Sposati, abrangendo critérios de elegibilidade, formas de benefício, qualificação da cobertura, fontes de custeio e forma de gestão, atestam definitivamente o caráter central e reprodutor do PGRFM de Campinas.

Dessas 50 propostas, 98% elegem as famílias para a concessão dos benefícios; 96% adotam ou a renda familiar total ou a renda familiar *per capita* (diretamente ou combinada a outros ítens) para fins de inclusão dos potenciais beneficiários; 100% delas exigem a matrícula e freqüência às escolas por parte das crianças, privilegiando-se a faixa etária dos 0 a 14 anos; ainda para fins de acesso, 86% das propostas prevêem tempo de residência no município (44% até dois anos e 84% até 5 anos como tempo mínimo de residência); quanto ao custeio, 70% propugnam por financiamento exclusivamente municipal (sendo que a maioria vincula 1% de suas receitas correntes anuais - tanto para as propostas em âmbito municipal quanto estadual).

Finalmente, o único ponto em que o PGRFM de Campinas não se consolida como matriz, é a forma de gestão dos programas. Grande parte das propostas sugere submetê-los a um sistema de parcerias com o setor privado-assistencial, além de remetê-los ao monitoramento de Conselhos Municipais ou Estaduais.

Contudo, entre os estudos de Sposati, contabilizamos a existência de 26% de propostas que também não reservaram quaisquer referências quanto a essas formas de gestão (principalmente fiscalização, parcerias e acompanhamento), tal qual o PGRFM de Campinas. Esse, segundo a autora, possui apenas um cadastro de beneficiários, sugerindo a existência de acompanhamentos tanto por parte da Secretaria Municipal de Educação, quanto da Secretaria de Saúde. O que nós atestamos, ao longo de nossa pesquisa (nos capítulos adiante), é a inexistência, até este momento, de qualquer monitoramento oriundo dessas Secretarias junto à população beneficiária, nem mesmo controle de freqüência das crianças beneficiárias, a pasta da Educação monitora.

Estamos indicando que o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima de Campinas, na condição de proposta inovadora de práticas sociais assistenciais públicas, uma vez implementado, dá vazão, através de reproduções por parte dos Poderes Públicos (portanto do aparelho de Estado), a uma rede de propostas e programas que não guardam especificidades com suas realidades locais, mas sim, balizam *estruturalmente,* sem relevos, a partir de Campinas/SP.

Ou seja, é certo, como demonstra detalhadamente Sposati (1997:126), que embora as metodologias de cálculo para a concessão dos benefícios carreguem consigo alterações de ordem matemática e de volume, a raiz estrutural encontra-se ou na renda familiar ou na renda *per capita*. A autora escreve (1997:129):

> *"A variação entre um e outro diz respeito ao critério econômico da renda familiar para inclusão no programa. Este fato torna cada um dos projetos mais ou menos abrangentes (....), isto é, incluem mais, quem ganha menos e, conseqüentemente, excluem quem ganha mais."*

Quanto ao custeio, o mesmo ocorre: tanto o percentual de vinculações (da ordem de 1% a 3% das receitas orçamentárias correntes anuais) quanto as fontes (municipais em sua maioria) guardam estreitas relações com o PGRFM de Campinas. A exigência do vínculo escolar e de saúde é outro traço majoritariamente característico e comum dos demais programas, além da necessidade de comprovação de residência e de seu respectivo tempo nas localidades.

A questão que se coloca, então, é: balizado sobre quais estudos estruturou-se o PGRFM de Campinas que, num instante, transformou-se numa *proposição programática matricial* de combate à pobreza ? Qual a concepção de pobreza que encontra-se implícita em sua formulação ? Quais fatores determinaram o montante de custeio e financiamento adotados ? Quais os vínculos entre a temporalidade de residência das populações em Campinas (com sua dinâmica específica de transformações econômicas e demográficas) com a formatação da pobreza concebida pelo PGRFM ? Essas questões parecem-nos de fundamental importância para que se possa compreender os limites e alcances dessas novas práticas assistenciais que se disseminaram por todo o país, a partir de uma determinada e específica realidade local.

Finalmente, a gravidade dessas questões ganha relevância quando se concebe a efetiva inexistência e o total desconhecimento de quaisquer estudos específicos previamente elaborados pelos autores-gestores.

Desde a ocasião da implementação relâmpago do Programa de Campinas[34] se desconhece, tanto para a definição do montante de renda *per capita* que (serviria de teto para o PGFM) quanto da grandeza da fonte de financiamento necessária, quais os parâmetros adotados e que subsidiaram o referido desenho institucional-normativo. O que é pior é que o Programa não define tipologias de núcleos/agrupamentos familiares que abrangessem, não só o aspecto civil dos requerentes, mas, sobretudo, a estruturação e

[34] Vale lembrar que o Relatório Parcial de Acompanhamento e Avaliação de Implementação do Programa de Renda Mínima de Campinas, elaborado pelo NEPP/UNICAMP atesta que o PGRFM foi formulado, apresentado, aprovado e implementado como uma ***estratégia de choque***, em apenas 3 meses (Dezembro/94 a Fevereiro/95) - (NEPP/UNICAMP-1996:pp. 21-22) .

composição dessas famílias, quanto à faixa etária dos membros, suas reais capacidades de conquista de renda, seus graus de parentesco, entre outros, o que seria um referencial básico fundamental para se discutir as potencialidades efetivas de um programa familiar..

O que se tem são apenas hipóteses tentando relacionar o valor da renda *per capita* estabelecido pelo PGRFM (R$ 35,00) com o valor de R$ 36,00 *per capita*, identificado pela Pesquisa Sobre Condições de Vida em Campinas - PCV/Campinas, auferido em média pelas famílias situadas até o 5° percentil de renda familiar *per capita*.

Quanto aos demais ítens, apenas se sabe, embora se desconheça quais parâmetros balizaram tal fato, que o PGRFM pretendia, no primeiro ano, atender cerca de 3.000 famílias, não indicando a potencialidade total de famílias beneficiárias, sendo que, entre março/95 e novembro/98, mais de 7.000 famílias foram incorporadas ao Programa, além da existência de uma lista de espera com cerca de 1.000 a 1.500 famílias.

Essas questões tornam-se particularmente pertinentes porque o Programa de Campinas, como todos os demais, pressupõe uma certa temporalidade (24 meses no município), a partir da qual as famílias deverão prescindir dos benefícios, desligando-se dos programas; vale dizer, superando a situação de extrema pobreza e também criando as condições iniciais de mudança no tocante à ruptura dos elos de reprodução daquela situação, a partir de seus membros constituintes (especialmente das crianças).

Até porque, se os programas apenas incorporam e não "emancipam", desligam as famílias, provavelmente ocorrem problemas de pressões por ampliação no *quantum* dos custeios e financiamentos e, dadas as estreitas estruturas de financiamento municipais, os programas podem arrefecer seus graus de atuação e intervenção.

Nesse contexto, a estruturação e composição das famílias beneficiárias ganham realce, particularmente quanto aos seus graus de vulnerabilidade e integração social associados a uma determinada realidade local. Porque o PGRFM (e todos os demais) pretende estabelecer vínculos programáticos de qualificação profissional, busca de emprego e mecanismos de conquista de renda , tal qual no modelo francês de renda mínima de inserção[35], procurando garantir um futuro desligamento das famílias beneficiárias.

---

[35] Os trabalhos de CASTEL (1996 op. cit), SILVA (1996 op. cit), MARQUES (1996 op. cit), FERREIRA (1997 op. cit.) além de SCHERER, Elenise (1997) - Renda Mínima de Inserção: "Inclusão e Exclusão" in Renda Mínima e Crise

E as perspectivas de desligamento estariam, a nosso ver, definidas *ex ante*, a partir da concepção de pobreza e mecanismos de permanência, emancipação e desligamento acionados pelos gestores no interior dos programas e junto às características específicas das famílias.

Como a estruturação dos demais programas/propostas nasceram de uma "proposta programática de combate à pobreza" cuja metodologia adotada decididamente se desconhece, resta-nos estudar os mecanismos e critérios utilizados pelos gestores, a fim de determinar a permanência, desligamento ou emancipação das famílias beneficiárias frente às suas situações de extrema pobreza, sempre lembrando, porém, que possivelmente os desígnios adotados pelos gestores, bem como os resultados obtidos em Campinas, se multiplicarão pelas demais localidades, onde essa estrutura matriz foi reproduzida.

Nos próximos capítulos procuraremos apreender um pouco mais sobre as características do município de Campinas, os graus de pobreza das suas famílias, o ambiente histórico municipal de implementação do PGRFM, os critérios adotados pelos gestores quanto à possibilidade das famílias prescindirem dos benefícios e, finalmente, procedemos a uma avaliação tipológica das famílias beneficiárias, frente aos critérios de permanência, desligamento e emancipação, procurando extrair seus reflexos no desempenho e gestão do inovador Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima de Campinas.

Ciente da necessidade de se erradicar a miséria e a ignorância intoleráveis em nosso meio e antes mesmo de reconhecer nossas conclusões finais, adjudicamos nosso pensamento a favor daqueles que, como afirmam Draibe (1996:90) e Sposati (1997:137), têm a certeza de que programas de transferência de rendas são incapazes de, por si sós, retirarem da fome e da miséria as famílias e as crianças pobres e indigentes deste país, no entanto, podem auxiliar na ruptura do círculo de perpetuação da pobreza extrema e absoluta. Essa possibilidade assevera, a nossos olhos, o desenvolvimento de tais iniciativas.

Mundial - saída ou agravamento?" Cortez Editora, tratam de discutir exaustivamente até, o Programa de Renda Mínima de Inserção Francês - RMI, adotado em 1988 naquele país.

III

CARACTERÍSTICAS SÓCIO-ECONÔMICAS E FAMILIARES DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS/SP

III.1 - Características Sócio-Econômicas e Demográficas

O município de Campinas encontra-se situado a menos de 100 quilômetros da maior capital do país (São Paulo), é a sede de uma região administrativa que construiu o segundo maior pólo econômico industrial metal-mecânico (perdendo apenas para a região do ABCD paulista), o segundo maior parque petroquímico (complexo de Paulínia), implementou substancial estrutura de produção e distribuição de energia elétrica (Sede Regional CPFL/ELEKTRO) e construiu, ainda, a liderança em tecnologia de serviços para a área de telecomunicações e informática do país (EMBRAPA, CPQD Telebrás, CTI, Laboratório Luz Síncrotron entre outros).

É a terceira praça bancária do país em volume de compensação de cheques, encontra-se situado em meio aos principais entroncamentos rodoviários e de escoamento de cargas do Estado, sedia um aeroporto que movimenta o segundo maior volume de cargas do país, possui estruturas-sedes público-administrativas de todas as esferas de governo (estadual e federal), e possui o segundo centro universitário do Estado (em estrutura administrativa e em número de alunos), estando atrás apenas da cidade de São Paulo.

Além disso, o município opera com oito sucursais de corretoras de valores (especialmente os de mercados futuros - commodities) e, segundo a Associação Brasileira de Institutos de Pesquisa de Mercado - ABIPEME -, tornou-se a quarta cidade do país para lançamento de produtos (ficando atrás apenas dos municípios de São Paulo, Rio de Janeiro e Curitiba).

Enfim, Campinas apresenta toda uma interface de ramificações políticas, sociais e econômicas que a torna permeável e susceptível às mudanças, tanto da economia mundial, quanto das novas formas de gestão do Estado, quanto da performance econômica nacional.

Deve-se contar, ainda, que tanto o setor produtivo metal-mecânico, quanto o bancário, o ferroviário, o elétrico, o petroquímico, o rodoviário, além do setor público e do setor universitário (dentre outros) possuem fortes organizações políticas de defesa dos interesses dos trabalhadores que, historicamente, têm contribuído para o desenvolvimento econômico, social e político do município, a ponto de, inclusive, terem eleito o Prefeito Municipal em 1989 (tratava-se de um líder sindical da categoria dos trabalhadores petroleiros).

Sob a ótica da classe empresarial a situação não é diferente: a classe possui possue forte representação regional da FIESP e da CIESP, além de sediar sucursais importantes da representação setorial empresarial, como por exemplo a sede regional das empresas concessionárias de automóveis, da indústria de móveis, da agro-indústria e das telecomunicações entre outras.

Em 1980, o município *"contava com uma população de cerca de 665 mil habitantes atingindo cerca de 846 mil em 1991. No período 1970/80, Campinas havia registrado uma taxa de crescimento da população total de 5,83% a.a. e, contrariando as projeções elaboradas para os anos 80 (pela Fundação SEADE, que esperava taxa de crescimento populacional da ordem de 3,67%a.a.), apresentou no período 1980/91 uma taxa de 2,22% a.a."* [36].

Esse menor ritmo de crescimento pode estar relacionado à dimensão metropolitana que a região de Campinas conformou, ao longo dos anos, o que permitiu a irradiação do crescimento populacional para os município de entorno, sendo que nos anos 80, o município recebeu menor volume migratório se comparado aos anos 70. Contudo, mesmo com esse decréscimo - que também foi influenciado pela queda da taxa de crescimento de fecundidade - seu crescimento populacional *"foi superior à [taxa de crescimento] apresentada pela média brasileira (1,89% a.a.), pela região metropolitana de São Paulo (1,73% a.a.), pelo Município de São Paulo (1,00% a.a.) e, ainda, pela taxa verificada para o Estado de São Paulo (2,02% a.a.)"*[37] . A tabela 01 fornece os dados populacionais censitários para o ano de 1991.

---

[36] Prefeitura Municipal de Campinas - "Relatório 01: Caracterização das Áreas de Atuação das Secretarias de Ação Regional" - 1994 - p. 04

[37] Ídem p.05

Tabela 01

População Total Urbana e Rural por Secretaria de Ação Regional – SAR – Campinas/1991

	População Total			População Urbana			Pop.Rural	Pop.Total
SAR	Mascul	Femin.	Total	Mascul	Femin	Total	Total	% Partic
Norte	80.278	81.791	162.062	77.524	79.277	156.801	5.261	19,15
Sul	109.479	112.823	222.302	107.014	110.672	217.686	4.615	26,27
Leste	98.123	107.556	205.679	96.188	105.892	202.080	3.600	24,31
Oeste	128.036	128.159	256.195	124.105	124.677	248.782	7.413	30,27
Total	**415.909**	**430.329**	**846.238**	**404.831**	**420.518**	**825.349**	**20.889**	**100,00**

Fonte: Prefeitura Municipal Campinas - SEPLAMA/DEPLAN - Relatório 01 - Caracterização das SARs, 1994 p. 07

O Município apresenta ainda, para o anos de 1991, uma área total limítrofe de cerca de 801 Km^2 (sendo 52,3% de área rural), uma densidade demográfica da ordem de 1.056,5 hab/Km^2, e uma razão de sexo da ordem de 96,7 homens para cada 100 mulheres, além de alcançar um notável grau de urbanização de sua população: 97,5% em 1991 (contra 89,4% em 1980) (tabela 02).

Vale ressaltar que, do ponto de vista populacional, o município é um somatório de cerca de quatro cidades de médio porte (200 mil habitantes), o que confere a cada Secretaria de Ação Regional (Norte, Sul, Leste e Oeste) uma dimensão de descentralização política e econômica considerável e bastante complexa, o que deve exigir, sobremaneira, a condução das políticas e programas sociais de cunho generalista, uniforme, posto que, como veremos adiante, as SARs apresentam fortes desigualdades entre si, quer do ponto de vista da densidade demográfica, quer do ponto de vista da estrutura de serviços e equipamentos urbanos disponíveis.

Tabela 02

Urbanização, Área Total e Densidade Demográfica por SAR

Município de Campinas - 1991

SAR	Grau Urbaniz. %	Área Total Km2	Dens. Demográfica (hab/Km2)
Norte	96,7	165	982,1
Sul	97,9	136	1.634,6
Leste	98,3	335	613,9
Oeste	97,1	165	1.552,7
Total	**97,5**	**801**	**1.056,5**

Fonte: Pref. Munic. Campinas - SEPLAMA/DEPLAN - Relat. 01 - Caracterização das SARs, 1994 p. 11

As informações disponíveis para cada área regional indicam que a maior concentração populacional encontra-se na SAR Oeste (com 30,3%), seguida pela SAR Sul (26,3%). Ambas apresentam também, as duas maiores densidades demográficas: 1.634,6 hab/Km^2 para a SAR Sul e 1.552,7 para a região Oeste. A

densidade demográfica da região Leste é sensivelmente reduzida, devido a sua maior extensão territorial entre as regiões (335 Km^2).

No tocante às taxas de crescimento anual da população favelada, frente às taxas de crescimento da população total, para os anos compreendidos entre 1980 e 1991, os números são alarmantes, pois a velocidade de crescimento médio anual da população favelada é cerca de 2,6 vezes maior que a da população total: 5,84% a.a. (pop. favelada) contra 2,22% a.a. (pop. total). (tabela 03)

Tabela 03
População Total e Favelada Residente no Município - 1991

Anos	População Residente Total			Taxa Cresc. Total (%a.a.)	Popul. Residente favelas			Taxa Cresc. Total (%a.a.)
	Homem	Mulher	Total		Homem	Mulher	Total	
1980	329.767	334.792	664.559		18.471	17.684	36.155	
1991	415.909	430.329	846.238	2,22	34.290	33.184	67.474	5,84

Fonte: Prefeitura Municipal Campinas - SEPLAMA/DEPLAN - Relatório 01 - Caracterização das SARs, 1994 p. 12

A gravidade, segundo o Relatório da Prefeitura Municipal, *"se expressa também na duplicação do número de barracos: 7.107 em 1980 e 14.248 em 1991 (....) Em 1991 a população favelada passou a representar 8% da população urbana do Município, correspondendo a 104 núcleos de favelas e 52 núcleos de invasão"* [38].

A localização geográfica da população favelada pode ser vista nas tabelas 4-A e 4-B, onde se constata que a maior proporção da população favelada, em relação à população total, encontra-se na região Oeste da cidade (11 %), respectivamente a região mais povoada entre as SARs, e também a que possui uma das maiores densidades demográficas. Constata-se, também, que esta região absorveu a maior quantidade de núcleos de favelas e de núcleos de ocupação (invasão). Nesses dois últimos aspectos, a região Oeste detém exatamente a mesma quantidade que a soma total das demais regiões.

Tabela 04-A
População Total e População Favelada por SAR - Campinas - 1991

SAR	População			
	Total	Em Favelas	Distribuição % da Pop. Total	Distribuição % Da Pop. Favela
Norte	162.460	7.991	19,2	5,9
Sul	223.483	18.266	26,4	8,2
Leste	205.715	13.216	24,3	6,4
Oeste	254.468	28.135	30,0	11,0
Total	**846.126**	**67.608**	**100,0**	**8,0**

Fonte: Documento Síntese Plano Diretor de Campinas - 1995 p. 200

[38] Ibidem op.cit. p.12

Tabela 04-B
Número de Domicílios e Núcleos Favela e Ocupação por SAR
Campinas - 1991

SAR	Total	Em Favelas	Distribuição % Domic. Total	Distribuição % Domic. Favela	Números de Núcleo Favela	Números de Núcleo Ocupação
Norte	41.856	1.739	18,7	12,2	9	5
Sul	58.803	3.681	27,0	25,8	24	14
Leste	61.010	2.897	27,3	20,3	21	7
Oeste	62.159	5.953	27,7	41,7	50	26
Total	**223.828**	**14.270**	**100,0**	**100,0**	**104**	**52**

Fonte: Documento Síntese Plano Diretor de Campinas - 1995 p. 200

A região Oeste concentra quase a metade da população favelada do município (41,7%), correspondendo a cerca de 28 mil pessoas distribuídas em quase 6 mil barracos. A região Sul é "vice-líder" dessa angustiante situação social: congrega 27% da população favelada, 25% do total de barracos, 25% dos núcleos favela e 27% de núcleos com ocupação (invasão).

No município de Campinas, portanto, a trilha da pobreza tem contornos e relevos extremamente definidos, hierarquizados: região Oeste, Sul, Leste e Norte. Esse é o roteiro.

Considerando-se a distribuição interna de cada SAR e os respectivos usos e ocupações do solo, observa-se que a violência das carências sociais acentua-se. Enquanto que para o município há cerca de 44% de lotes vagos em relação ao total de lotes, para a região Oeste (uma das mais densamente povoadas e que apresentam maior carência de estrutura habitacional) esse número chega a 58%, ou seja, há mais de um lote vago para cada lote ocupado. Destaque-se que o número de lotes vagos nessa região é superior à soma das regiões Norte e Sul juntas. Mais uma vez, em segundo lugar, vem a região Sul, que possui 42% de lotes vagos em relação ao total. Observa-se assim um substancial vazio urbano-ocupacional nas regiões mais carentes. (Tabela 05)

Tabela 05
Lotes Vagos e Ocupados - Município de Campinas - 1994

SAR	Nº Total Lotes	Nº Lotes Ocupados	Nº Lotes Vagos	% de Lotes Vagos	Área dos Lotes Vagos (ha)
Norte	45.574	27.440	18.134	39,7	1.436,4
Sul	63.983	36.989	26.994	42,1	1.391,6
Leste	51.747	34.009	17.738	34,3	1.496,1
Oeste	62.619	26.322	36.297	57,9	2.396,1
Total	**223.923**	**124.760**	**99.163**	**44,3**	**6.720,3**

Fonte: Documento Síntese Plano Diretor de Campinas - 1995 p. 200

Esses dados, por si só, talvez não dêem conta de anunciar seus reais significados, mas quando os relacionamos com o total de famílias que vivem em situação de risco em cada região, a tonalidade do vazio ocupacional ganha contornos dramáticos. Em Campinas há cerca de 8.809 famílias que vivem em áreas de risco.

Dessas, 33,5% (2.952 famílias) sairiam dessa situação (das áreas) mediante urbanização mas a maioria (66,5%) necessita de remoção (5.857 famílias). Dentre estas, 42,6% encontram-se na região Oeste, justamente a região que apresenta maior contingente de lotes vagos (maior vazio ocupacional) e segunda maior densidade demográfica do município, seguida pela região Sul, com 23,5% de famílias que necessitam de remoção (tabela 06).

Interpretando-se a evolução populacional para cada região (tabela 07) fica evidente que a aceleração demográfica, ocasionada na região Oeste e conjugada com a respectiva vigorosa especulação imobiliária/fundiária (mediante a manutenção de elevado índice de estocagem de lotes vagos), é que possivelmente promoveu a concentração da população em áreas de risco, potencializando as carências sociais dessa região.

Tabela 06
Favelas e Ocupações: Número de Famílias em Áreas de Risco
Município de Campinas - 1993

SAR	Nº Estimado Famílias em Áreas de Risco		Total Famílias
	Urbanização	Remoção	
Norte	700	1.160	1.860
Sul	239	1.830	2.069
Leste	455	670	1.125
Oeste	1.558	2.197	3.755
Total	**2.952**	**5.857**	**8.809**

Fonte: Documento Síntese Plano Diretor de Campinas - 1995 pp. 201 e seguintes

Tabela 07
Evolução da População Residente por SAR - Município de Campinas
1970, 1980 e 1991

SAR	1970		1980		1991	
	Nº Habit.	%	Nº Habit.	%	Nº Habit.	%
Norte	73.318	19,48	137.348	20,68	162.662	19,22
Sul	129.231	34,32	205.394	30,92	222.759	26,33
Leste	130.690	34,71	178.745	26,91	207.312	24,50
Oeste	43.258	11,49	142.695	21,49	253.393	29,95
Total Munic.	**376.497**	**100,0**	**664.182**	**100,0**	**846.126**	**100,0**

Fonte: Documento Síntese Plano Diretor de Campinas - 1995 p. 206-7
Obs.: A desagregação dos dados por setor apresenta alguma diferença no total populacional, em relação ao total oficial divulgado.

E essa tônica de segregação na ocupação e uso dos espaços urbanos repercute, também, quando consideramos a situação dos domicílios particulares (finalidade exclusivamente residencial) ocupados e não ocupados e, dentre estes, a quantidade de domicílios vagos (tabela 08).

A região Sul possuía, em 1991, cerca de 8.158 domicílios não ocupados (vagos), de um total de 22.951, o que significa 35,5% do total de domicílios particulares em situação de vacância (o IBGE, de acordo com os critérios censitários, define domicílios particulares vagos como sendo os imóveis particulares que não se encontravam habitados na ocasião do Censo Demográfico).

Em segundo lugar, na proporção de domicílios particulares vagos em relação ao total, aparece a região Oeste, com cerca de 31%, o que deve corroborar, ainda mais, a pressão exercida pela ocupação e uso regular do solo no acondicionamento de famílias em áreas de risco.

Tabela 08
Domicílios segundo espécie por SAR - Município de Campinas - 1991

SAR	Domicílios Particulares			
	Ocupados	Não Ocupados		
		Uso Ocasional	Fechado	Vago
Norte	41.779	782	66	3.241
Sul	58.520	403	43	4.422
Leste	61.017	4.137	29	8.158
Oeste	62.580	523	25	7.130
Total	**223.896**	**5.845**	**163**	**22.951**

Fonte: Prefeitura Municipal de Campinas - SEPLAMA/DEPLAN - Relatório 01 - 1994 p. 19

Ainda no tocante às caracterizações dos domicílios, vale ressaltar que "*o número de pessoas em domicílios favela é bastante superior ao número médio de pessoas por domicílios na população total. Na SAR Oeste, entretanto, as cifras são mais próximas: 4,73 pessoas por domicílios em favela e 4,09 pessoas pelo total de domicílios ocupados. Chama atenção o elevado número médio de pessoas por domicílio nas favelas na SAR Sul: cerca de 5 pessoas por domicílios*".[39] (tabela 9)

Tabela 9
Domicílios Ocupados Segundo SAR - Município de Campinas - 1991

SAR	População		Nº Domicílios Ocupados		Nº Médio Pessoas/Dom.Ocup.	
	Total	Favela	Total	Favela	Total	Favela
Norte	162.062	7.887	41.779	1.718	3,88	4,59
Sul	222.302	18.242	58.520	3.681	3,80	4,96
Leste	205.679	13.210	61.017	2.896	3,37	4,56
Oeste	256.195	28.135	62.580	5.953	4,09	4,73
Total	**846.238**	**67.474**	**223.896**	**14.248**	**3,78**	**4,74**

Fonte: Prefeitura Municipal de Campinas - SEPLAMA/DEPLAN - Relatório 01 - 1994 p. 20

[39] Prefeitura Municipal de Campinas, Relatório 01 op. cit. p. 17

Portanto, deparamo-nos com mais uma característica das famílias que sobrevivem em situação de extrema carência social, independentemente do caráter geográfico de sua distribuição: tamanho de famílias maiores que a média da população total.

Quanto à infraestrutura dos serviços e equipamentos urbanos colocados à disposição da população campineira, nota-se diferenças na oferta entre os mesmos. Enquanto apenas 1,87% da população total (cerca de 15.449 pessoas) não é atendida por sistemas de distribuição de água, cerca de 13,8% (113.602 habitantes) carecem de serviços de esgoto e 12,9% (106.313 habitantes) não são atendidas por serviços de pavimentação asfáltica (tabelas 10-A, 10-B e 10-C).

Há serviços de coleta de lixo domiciliar em cerca de 95% do território, serviço de iluminação pública com cobertura próxima a 100% da área urbanizada ocupada (mancha urbana explorada), e energia elétrica com cobertura de acesso domiciliar da ordem de 83,4%.[40]

Entre as regiões, a maior carência de abastecimento de água e serviços de pavimentação, é liderada pela região Oeste, que também ocupa o segundo lugar em carência de serviços de esgoto, atrás da região Norte. Em segundo lugar, no ranking das carências por serviços de infraestrutura urbana, vem a região Sul, ratificando o roteiro das carências sociais, com alteração apenas entre o terceiro e quarto colocados, que se invertem: região Oeste, Sul, Norte e Leste.

Tabela 10-A
Deficiência de Rede de Água por SAR - Município de Campinas - 1991

SAR	Pop. Urbana (hab)	Pop. Não Atendida (hab)	% Pop. Não Atendida
Norte	156.801	1.825	1,16
Sul	202.080	988	0,49
Leste	217.686	5.833	2,68
Oeste	248.782	6.803	2,73
Total	**825.349**	**15.449**	**1,87**

Fonte: Prefeitura Municipal de Campinas - SEPLAMA/DEPLAN - Relatório 01 - 1994 p. 24

Tabela 10-B
Deficiência de Rede de Esgoto por SAR - Município de Campinas - 1991

SAR	Pop. Urbana (hab)	Pop. Não Atendida (hab)	% Pop. Não Atendida
Norte	156.801	30.842	19,66
Sul	202.080	13.776	6,81
Leste	217.686	27.368	12,57
Oeste	248.782	41.616	16,72
Total	**825.349**	**113.602**	**13,76**

Fonte: Prefeitura Municipal de Campinas - SEPLAMA/DEPLAN - Relatório 01 - 1994 p. 29

[40] PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS - "Relatório 01..." op. cit. p. 24 a 39, e especificamente para os índices de cobertura de energia elétrica e iluminação pública ver "Economia - Sumário de Dados - Prefeitura Municipal de Campinas" - 1993 -p. 95.

Tabela 10-C
Serviço de Pavimentação por SAR - Município de Campinas - 1991

SAR	Pop. Urbana (hab)	Pop. Não Atendida (hab)	% Pop. Não Atendida
Norte	156.801	13.553	8,64
Sul	202.080	4.657	2,31
Leste	217.686	21.988	10,10
Oeste	248.782	66.115	26,57
Total	**825.349**	**106.313**	**12,88**

Fonte: Prefeitura Municipal de Campinas - SEPLAMA/DEPLAN - Relatório 01 - 1994 p. 39

E essa alteração ocorre porque a região Norte apresenta forte preponderância de áreas rurais, de matas nativas, de sítios e patrimônios naturais protegidos por rigorosa legislação ambiental, que arrefece a tradicional intervenção urbana de infraestrutura. Destaque-se que, no tocante à coleta de lixo domiciliar, a região Oeste é quem possui atualmente o maior aterro sanitário para depósito dos resíduos sólidos do município. Essa região, historicamente, tem cedido parte de suas áreas para a destinação de aterros sanitários, o que torna-se extremamente inconveniente para uma região altamente adensada, com forte incidência de população convivendo em áreas de risco e reduzida ocupação de lotes urbanos.

Outra marcante característica da região Oeste é a predominância de vários loteamentos irregulares que absorvem importante contingente populacional e encontram-se em processo de regularização. Esse fato impede que os "proprietários" dos imóveis possuam escrituras dos lotes e, consequentemente, dos imóveis, dificultando a realização de serviços de pavimentação, posto que a escritura do imóvel, normalmente, é exigida pelas empresas executoras das obras, para fins de inscrição em planos de pavimentação, objetivando regularizar os requisitos do "Termo de Acordo" para execução dos serviços.

Ou seja, não havendo escrituras de posse e de propriedade, não se consegue ofertar garantias aos executores dos serviços, sem contar ainda, com a parte que cabe à Prefeitura Municipal, particularmente no tocante à sua incapacidade de financiamento.

Com relação aos equipamentos sociais municipais disponibilizados por região, a tabela 11 nos permite visualizar suas características e respectivas quantidades. Torna-se nítida a concentração dos equipamentos sociais municipais na região central (SAR Leste), particularmente aqueles referentes às áreas de lazer, cultura e esportes - que normalmente são fortes difusores das heranças sociais da cidade e que prestam-se ao descanso e recomposição da mão de obra.

Tabela 11

Equipamentos Sociais Municipais por SAR - Município de Campinas - 1994

EQUIP/SAR	NORTE	SUL	LESTE	OESTE
SAÚDE	08 Centros de Saúde 01 Ambulatório	09 Centros de Saúde 01 Policlínica 01 Ambulatório 01 Hospital Geral 01 Laboratório	07 Centros de Saúde 03 Policlínicas 02 Ambulatórios 01 Hospital Psiquiátrico	16 Centros de Saúde 01 Hospital em construção, porém com atendimento de emergência em funcionamento
EDUCAÇÃO	11 CEMEI (Creches) 14 EMEI (1° Ciclo) 05 EMPG(2° Ciclo)	14 CEMEI (Creches) 28 EMEI (1° Ciclo) 13 EMPG(2° Ciclo) 03 Centros Supletivos	08 CEMEI (Creches) 13 EMEI (1° Ciclo) 03 EMPG(2° Ciclo) 01 Centro Supletivo	20 CEMEI (Creches) 38 EMEI (1° Ciclo) 13 EMPG(2° Ciclo) 01 Centro Supletivo
PROMO-ÇÃO SOCIAL	01 Núcleo Comunitário 03 Centros Sociais 02 Casas Ação Comunitárias	02 Núcleos Comunitários 01 Serviço Migrante Itinerante (Mendigos)	05 Núcleos Comunitários 01 Centro Social 02 Centros de Profissionalização 01 Casa Encontro 01 Centro Triagem Criança/Adolescente 01 Balcão Empregos 01 Serviço Atenção à Família – SAF	03 Núcleos Comunitários 04 Centros Sociais 01 Centro Integração 01 Centro Formação de Mão de Obra
CULTURA	02 Casas de Cultura 01 Biblioteca 01 Centro Cultural 01 Teatro	01 Casa de Cultura 01 Laboratório Cênico 01 Teatro 01 Coreto	02 Casas de Cultura 01 Centro Cultural 03 Teatros 01 Auditório 01 Sala Cinema 02 Coretos 06 Museus 01 Pinacoteca	06 Casas de Cultura 03 Bibliotecas 01 Centro Cultural
ESPORTES	02 Centros Esportivos 02 Praças Esportes 01 Campo Futebol	06 Praças Esportes 01 Centro Esportivo	01 Praça Esportes 01 Ginásio Esportes 01 Ginásio de Bocha	01 Centro Esportivo
LAZER	03 Bosques 01 Praça Maior	02 Bosques	01 Bosque 03 Parques 01 Balneário	02 Bosques

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações prestadas pelas Secretarias Municipais da Prefeitura Municipal de Campinas

No tocante à infra estrutura básica de saúde observa-se que a maior complexidade na oferta de serviços também encontra-se na região central (caso das policlínicas) restando, às demais regiões não centrais, a liderança da oferta de serviços padronizados de atendimento corretivo emergencial de primeiro grau via centros de saúde (postos de saúde). O caso da região Oeste é gritante, pois não possui uma policlínica sequer, embora encontre-se em construção um hospital geral nessa região. O município administra apenas um hospital geral, que se encontra na região Sul, próximo à divisa administrativa da região Leste, ou seja, a cinco minutos da região central. Quanto à educação, a maior oferta de equipamentos encontra-se na região Oeste.

Estas caracterizações demográficas, de infraestrutura de serviços e equipamentos sociais, de uso e ocupação do solo e que definem um roteiro claro do grau de comprometimento social entre as regiões do município,

cristalizam-se mais ainda quando consideramos a estrutura econômica produtiva em cada uma delas, porque nos permite interpretar os níveis de mercantilização e de desenvolvimento econômico ali instalados.

Nesse raciocínio, as tabelas 12-A, 12-B e 12-C são bastante esclarecedoras do potencial econômico (comercial e industrial) de cada região, a partir de sua distribuição relativa. Podemos observar que as duas regiões de maior participação na distribuição da produção industrial do município encontram-se na região Sul (que congrega o Distrito Industrial) e na região Leste (que absorve a área central da cidade).

Tabela 12-A
Participação Relativa do Ramo de Atividade de Indústria por SAR - (%)
Município de Campinas - 1990

Ramo Atividade / SAR	Norte	Sul	Leste	Oeste	Total
Extrativa	0,00	5,41	0,00	94,59	100,00
Minerais	23,02	25,40	33,33	18,25	100,00
Materiais de Construção	37,50	28,13	25,00	9,38	100,00
Metalúrgica	25,20	42,78	18,11	13,91	100,00
Mecânica	33,33	41,11	17,78	7,78	100,00
Elétrico / Comunicação	30,61	32,65	28,57	8,16	100,00
Transporte	29,79	17,02	17,02	36,17	100,00
Madeira	33,33	33,33	20,51	12,82	100,00
Mobiliário	26,74	39,04	23,53	10,70	100,00
Papel / Papelão	23,81	38,10	19,05	19,05	100,00
Borracha	25,00	25,00	25,00	25,00	100,00
Couro / Peles	10,71	46,43	32,14	10,71	100,00
Química	33,33	32,22	18,89	15,56	100,00
Farmacêuticos	43,33	16,67	30,00	10,00	100,00
Plástica	34,94	33,73	20,48	10,84	100,00
Têxtil	21,43	26,19	38,10	14,29	100,00
Vestuário	14,41	32,86	45,87	6,85	100,00
Alimentos	33,85	31,54	24,62	10,00	100,00
Bebidas	42,86	14,29	28,57	14,29	100,00
Fumo	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00
Gráfica	15,83	40,29	38,13	5,76	100,00
Outros	27,68	25,42	34,46	12,43	100,00
Total	**24,54**	**33,90**	**29,30**	**12,27**	**100,00**

Fonte: Prefeitura Municipal de Campinas - "Economia - Sumário de Dados nº 02 - 1993"
Obs: Tabulação especial feita a partir da Declaração para o Índice de Participação dos Município - DIPAM

Em seguida vem a região Norte onde encontram-se instaladas as duas maiores Universidades do município - o maior campus da PUCCAMP e a UNICAMP - além de todo o parque de telecomunicações e pesquisa formados pela Telebrás, Centro de Pesquisa e Desenvolvimento (CPQD), Centro Tecnológico para a Informática (CTI). Na lanterna da distribuição da produção industrial encontra-se a região Oeste, com apenas 12,27% de participação relativa dos ramos de atividades industriais. A região lidera em apenas dois setores (extrativo com 94,59% e transportes com 36,17%), dividindo a liderança no setor de borracha (com 25%) com as demais regiões.

Tabela 12-B
Participação Relativa por Gênero de Atividade
do Comércio Atacadista por SAR - (%)
Município de Campinas - 1990

Ramo Atividade / SAR	Norte	Sul	Leste	Oeste	Total
Agrícola	74,79	11,11	11,54	2,56	100,00
Extrativa	22,22	11,11	33,33	33,33	100,00
Pecuária	37,84	21,62	27,03	13,51	100,00
Minerais	22,73	31,82	34,09	11,36	100,00
Materiais de Construção	10,71	44,64	32,14	12,50	100,00
Metalúrgica	16,83	50,50	25,74	6,93	100,00
Mecânica	22,00	32,00	42,00	4,00	100,00
Elétrico/Comunicação	27,59	33,33	37,93	1,15	100,00
Transporte	30,12	31,33	32,53	6,02	100,00
Madeira	27,59	41,38	22,41	8,62	100,00
Mobiliário	25,00	25,00	37,50	12,50	100,00
Papel/Papelão	6,90	44,83	44,83	3,45	100,00
Borracha	16,67	50,00	33,33	0,00	100,00
Couro/Peles	10,00	30,00	40,00	20,00	100,00
Química	27,88	35,58	30,77	5,77	100,00
Farmacêuticos	27,27	25,97	41,56	5,19	100,00
Plástica	34,38	21,88	37,50	6,25	100,00
Têxtil	31,91	21,28	29,79	17,02	100,00
Vestuário	4,42	15,93	44,25	35,40	100,00
Alimentos	20,00	39,23	37,31	3,46	100,00
Bebidas	26,19	42,86	30,95	0,00	100,00
Fumo	0,00	25,00	75,00	0,00	100,00
Gráfica	16,13	32,26	48,39	3,23	100,00
Outros	21,14	30,87	41,28	6,71	100,00
Total	**28,22**	**30,56**	**33,53**	**7,69**	**100,00**

Fonte: Prefeitura Municipal de Campinas - "Economia - Sumário de Dados nº 02 - 1993"
Obs: Tabulação especial feita a partir da Declaração para o Índice de Participação dos Município - DIPAM

Correlata interpretação pode ser conferida para a distribuição relativa das atividades atacadistas onde, nesse caso, a região Leste leva ligeira vantagem em relação à região Sul (33,53% contra 30,56%), seguidas pela região Norte, com 28,22%, e pela Oeste, com ínfimos 7,69% de participação na distribuição relativa das atividades do comércio atacadista. Esta última região lidera em apenas um setor, o Extrativo, e mesmo assim empata com a região Leste.

Nesses dois segmentos de atividades - indústria e comércio atacadista -, quando se compara os percentuais totais de participação, percebe-se forte disparidade entre um grupo de três regiões cujos perfis são mais homogêneos entre si (regiões Norte, Sul e Leste), e a isolada fragilidade desigual da região Oeste.

Tabela 12 - C
Participação Relativa por Gênero de Atividade do Comércio Varejista por SAR - (%)
Município de Campinas - 1990

Ramo Atividade / SAR	Norte	Sul	Leste	Oeste	Total
Agrícola	25,22	23,91	44,78	6,09	100,00
Extrativa	13,33	26,67	26,67	33,33	100,00
Pecuária	13,25	24,10	42,17	20,48	100,00
Minerais	22,07	24,32	40,09	13,51	100,00
Materiais de Construção	26,29	24,86	23,71	25,14	100,00
Metalúrgica	13,56	25,00	49,58	11,86	100,00
Mecânica	20,40	33,60	34,40	11,60	100,00
Elétrico/Comunicação	15,96	25,18	51,98	6,88	100,00
Transporte	20,46	29,71	39,31	10,51	100,00
Madeira	29,31	25,86	27,59	17,24	100,00
Mobiliário	10,89	14,53	67,60	6,98	100,00
Papel/Papelão	18,92	16,22	56,76	8,11	100,00
Borracha	20,00	30,67	36,00	13,33	100,00
Couro/Peles	6,90	17,24	72,41	3,45	100,00
Química	24,43	22,17	42,07	11,34	100,00
Farmacêuticos	14,08	14,08	67,61	4,23	100,00
Farmácias/Drogarias	16,21	23,10	45,86	14,83	100,00
Plástica	12,20	26,83	56,10	4,88	100,00
Têxtil	9,18	13,27	67,35	10,20	100,00
Vestuário	14,41	14,41	62,07	9,12	100,00
Alimentos	17,54	25,39	43,46	13,61	100,00
Açougue, Casa de Carne e Peixaria	20,93	29,24	25,58	24,25	100,00
Panificadora e Confeitaria	12,59	53,60	22,30	11,51	100,00
Restaurante, Pizzaria e Churrascaria	16,13	16,13	63,17	4,57	100,00
Doceria e Bomboniére	10,94	12,50	70,31	6,25	100,00
Mercearia e Empório	21,29	31,93	20,90	25,88	100,00
Bar	18,41	24,47	34,98	22,14	100,00
Quitanda e Frutaria	17,83	20,16	41,09	20,93	100,00
Pastelaria e Lanchonete	24,95	16,24	51,09	7,72	100,00
Bebidas	25,97	22,08	40,26	11,69	100,00
Fumo	16,67	16,67	50,00	16,67	100,00
Charutaria	0,00	7,69	92,31	0,00	100,00
Gráfica	19,26	13,85	62,50	4,39	100,00
Outros	15,37	16,30	61,30	7,04	100,00
Loja de Departamento	0,00	3,03	96,97	0,00	100,00
Supermercados	14,68	29,36	34,86	21,10	100,00
Bazar e Armarinhos	14,34	18,59	56,97	10,10	100,00
Total	**17,97**	**22,89**	**46,04**	**13,10**	**100,00**

Fonte: Prefeitura Municipal de Campinas - "Economia - Sumário de Dados nº 02 - 1993"

Obs: Tabulação especial feita a partir da Declaração para o Índice de Participação dos Município - DIPAM

Dentre as atividades de comércio varejista, a distribuição é mais heterogênea entre as regiões. A liderança pertence à SAR Leste (com cerca de 46,04%) porque obviamente ela contempla a região central, tradicionalmente a espinha dorsal do desenvolvimento do comércio varejista. Em seguida vem a região Sul, com participação de 22,89%, inferior à metade da região Leste. Em terceiro lugar encontra-se a região Norte com 17,97% e, por último, a região Oeste com 13,10%.

Nesse segmento a região Leste desponta absoluta, com participação superior à soma das segunda e terceira regiões. No caso da região Oeste, este é o segmento em que possui a maior participação relativa entre os ramos de atividade analisados, embora lidere em apenas um setor, qual seja, o das atividades Extrativas, ratificando a posição anterior no ramo de comércio atacadista.

As informações referentes à distribuição e participação relativa de cada região nas atividades industriais e comerciais esclarecem definitivamente o roteiro do grau de desenvimento econômico e social entre as regiões, ratificando o "ranking" anteriormente anunciado, o das carências sociais. As mais desenvolvidas são as regiões Leste e Sul, seguidas, com proximidade, pela região Norte e com grande hiato pela região Oeste.

Passando-se da interpretação da infraestrutura social pública do município para o aspecto administrativo-financeiro, objetivando conhecer o potencial do Poder Público Municipal, para enfrentar os desafios da carência de infraestruturas, as informações das tabelas 13 e 14 foram motivo de avaliação, por parte de técnicos contratados pelo Poder Legislativo. Segundo o relatório, a saúde financeira da Prefeitura é a seguinte 41:

> *"Pela análise do resultado da execução orçamentária pode-se concluir que até 1987 as finanças da Prefeitura estiveram "sob controle". Os efeitos do "Plano Cruzado "foram benéficos" para a estabilização econômica de 1986 e 1987. Nestes dois exercícios as receitas Correntes apresentaram um ganho real acumulado de 45,6% em relação à 1985. Em decorrência, nesse biênio os "Balanços Correntes" passaram a ser superavitários, ou seja, as receitas foram superiores às despesas efetivadas para manutenção e operação da cidade. O quadro de certa tranquilidade se alterou em 1988 onde o déficit orçamentário saltou para 81%, ou seja, o comprometimento das despesas superou em 81% as receitas realizadas no exercício. Convém ressaltar que 47% das receitas de 1988 foram obtidas através de empréstimos. O "Balanço Corrente" voltou a ser deficitário, em nível extremamente elevado - 23,2% a mais do que a arrecadação para essa finalidade.*
>
> *Pode-se identificar os exercícios de 1989 e 1990 como sendo o biênio em que a cidade "parou" visando recompor suas finanças. Os investimentos foram sensivelmente reduzidos, possibilitando "trabalhar" com déficits orçamentários administráveis, apesar de elevados."*

Em que pese o laudo final realizado pelos técnicos, não remetam as execuções orçamentárias, às mudanças constitucionais pós-88 (particularmente aquelas referentes à redistribuição tributária e de responsabilidades programáticas/setoriais), o fato a ser destacado é que, realmente, o problema de falta de caixa da Prefeitura para desenvolver (ou até mesmo oferecer continuidade aos) programas e projetos sociais parece-nos revelar a existência de um grande complicador.

---

41 Câmara Municipal de Campinas - "Comissão Especial de Inquérito - CEI - sobre as Tarifas do Sistema de Transportes Coletivos Urbano por Ônibus de Campinas" - in documento: Prefeitura Municipal de Campinas - "Diagnóstico Preliminar sobre Orçamento e Finanças" p. 01-02 e 11 - Mar/1993.

Tabela 13 [42]

Resultado da Execução Orçamentária da Prefeitura Municipal de Campinas

(R$ Milhões em Dez/99)

Anos	Receita Total		Despesa Total		Déficit	% Déficit
	Corrente	Capital	Corrente	Capital		
1981	62,74	6,28	61,92	13,16	6,0	8,8
1982	61,35	8,78	75,26	13,31	18,45	26,3
1983	61,77	2,45	57,55	9,32	2,65	4,1
1984	57,54	4,02	62,91	14,79	16,14	26,2
1985	70,50	18,82	78,83	17,57	7,07	7,9
1986	100,03	12,56	82,42	38,26	8,10	7,2
1987	102,67	10,40	88,53	39,67	15,12	13,4
1988	73,66	67,55	90,78	164,49	114,06	80,8
1989	103,15	3,91	118,91	11,47	23,32	21,8
1990	97,85	1,47	112,85	20,40	33,94	34,2
1991	124,10	14,84	117,65	43,10	21,80	15,7

Fonte: Relatório da Situação Financeira da Prefeitura Municipal de Campinas in "Comissão Especial de Inquérito - CEI - sobre Tarifa de Transportes Urbanos por Ônibus de Campinas"- Câmara Municipal de Campinas Ago/1992. Valores originais expressos em CZ$ Bilhões de 1992, convertidos para R$ em Dezembro de 1999: (Valor em CZ$ Bilhões divididos pela UFMC/dez92 x 6,1054 x valor ufir/dez/99 = 0,9770)

Deflator: Unidade Fiscal do Município de Campinas - UFMC

Tabela 14

Balanço Corrente da Prefeitura Municipal de Campinas

(R$ Milhões em 1999)

Anos	Receitas Correntes	Despesas Correntes	Superávit	Déficit	%
1981	62,74	61,92	0,82	---	1,3
1982	61,35	75,26	---	-13,92	22,7
1983	61,77	57,55	4,22	---	6,8
1984	57,54	62,91	---	-5,37	9,3
1985	70,50	78,83	---	-8,32	11,8
1986	100,03	82,42	17,60	---	17,6
1987	102,67	88,53	14,14	---	13,8
1988	73,66	90,78	---	-17,12	23,2
1989	103,15	118,91	---	-15,76	15,3
1990	97,85	112,85	---	-15,00	15,3
1991	124,10	117,65	6,45	---	5,2

Fonte: Relatório da Situação Financeira da Prefeitura Municipal de Campinas in "Comissão Especial de Inquérito - CEI - sobre Tarifa de Transportes Urbanos por Ônibus de Campinas"- Câmara Municipal de Campinas Ago/1992. Valores originais expressos em CZ$ Bilhões de 1992, convertidos para R$ em Dezembro de 1999: (Valor em CZ$ Bilhões divididos pela UFMC/dez92 x 6,1054 x valor ufir/dez/99 = 0,9770)

Deflator: Unidade Fiscal do Município de Campinas - UFMC

E, no que diz respeito aos investimentos públicos necessários ao atendimento das demandas sociais mais latentes, o quadro econômico-financeiro também se mostrou bastante comprometido (vide tabela 15).

[42] Desejamos esclarecer aos leitores que não procedemos à atualização monetária das tabelas que remetem à situação econômico-financeira da Prefeitura Municipal de Campinas pelo simples fato de que nosso objetivo aqui é mostrar,

O Município encontraria-se, a partir de 1989, em situação inerte e fortemente endividado frente à sua tradicional função de provisão e orientação social junto à sociedade. A gestão financeira pública fragilizou o Executivo Municipal em sua função universalizante de ações sociais negociadas com interlocução política e, a partir de então, Campinas adentra os anos 90 numa sensível crise econômica e social, potencializadas especialmente a partir de 1988. No que diz respeito à capacidade de investimentos por parte do Poder Público Municipal, o mesmo relatório produzido junto ao Poder Legislativo campineiro relata:

> *"Exceção feita ao exercício de 1988, totalmente atípico em termos de investimento, a média dos últimos 10 anos situa-se próxima a US$ 30 milhões, montante muito aquém do que a cidade necessita. Estima-se que um nível razoável de investimento é da ordem de US$ 60 milhões por ano."* [43]

Tabela 15
Evolução dos Investimentos Prefeitura Municipal de Campinas
(Obras/Instalações/Material Permanente/Equipamentos - R$ Milhões em Dez/1999)

Ano	R$ Milhões (1)	Índice
1981	9,86	100,0
1982	10,12	102,7
1983	2,32	23,6
1984	11,03	111,9
1985	13,26	134,4
1986	34,29	347,8
1987	32,40	328,6
1988	162,01	1.643,3
1989	9,77	99,1
1990	15,14	153,6
1991	38,66	392,2

Nota (1): Valores originais expressos em CZ$ Bilhões de 1992, convertidos para R$ em Dezembro de 1999:
(Valor em CZ$ Bilhões divididos pela UFMC/dez92 x 6,1054 x valor ufir/dez/99 = 0,9770)
Fonte: Relatório da Situação Financeira da Prefeitura Municipal de Campinas in "Comissão Especial de Inquérito - CEI - sobre Tarifa de Transportes Urbanos por Ônibus de Campinas"- Câmara Municipal de Campinas Ago/1992

Em 1993 toma posse a nova Administração Municipal do PSDB, tendo como Prefeito o Sr. José Roberto Magalhães Teixeira, que já havia governado a cidade no período compreendido entre os anos de 1983 a 1988, quando, segundo os relatórios e informações dos técnicos prestadas ao Legislativo Campineiro (e arroladas acima), produziu-se o impasse econômico-financeiro das finanças públicas municipais.

A nova Administração Municipal de 1993 passaria os dois primeiros anos de seu mandato tentando, também (e a seu modo), administrar o custeio da máquina pública, promovendo severas reformas administrativas. Reformas estas, inclusive, que fortaleceriam sobremaneira o processo de "descentralização" de gestão da

através dos índices delineados, a situação real das finanças públicas do município. Nesse sentido a atualização monetária deixa de ganhar relevância, incluindo-se num plano secundário.

[43] Ídem p. 11 e 12.

cidade, iniciado a partir de 1987, com as criações das Administrações Regionais - ARs - e que ganha fôlego a partir de 1993 com o advento das quatro Secretarias de Ação Regionais - SARs.

É a partir de 1995, após um forte ajuste econômico-financeiro e administrativo durante os anos de 1993 e 1994, como resposta à agudização dos problemas sociais (principalmente dos menores infratores e em "situação de risco"), que acenam com uma política inédita e eclética: o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, nosso objeto de pesquisa.

Porém, antes de iniciarmos nosso percurso investigando referido Programa Assistencial, apresentaremos as principais conclusões, resultado de uma inédita Pesquisa sobre Condições de Vida - PCV - realizada no Município em 1994, pela Fundação SEADE (PCV-Campinas) e cuja unidade de análise é a família.

III.2 - Condições de Vida das Famílias Campineiras

Neste tópico procuramos sintetizar os resultados da Pesquisa sobre Condições de Vida - PCV, realizada pela Fundação SEADE, no Município de Campinas, realizada no mês de Julho de 1994.

Para o nosso objetivo de estudo, esta pesquisa adquire caráter especial, pois trata-se de um estudo que toma a família como unidade de análise. Além do mais, foi a primeira do gênero desenvolvida para o município e provavelmente que serviu de parâmetro, tanto para a formulação do desenho do PGRFM, como para a estruturação das informações a serem processadas junto ao banco de dados informatizado do mesmo.

Nosso intento aqui é expor as principais conclusões da PCV para que sirvam de pano de fundo para nossa investigação acerca da gestão e das tipologias das famílias do PGRFM.

A PCV foi concebida procurando "*suprir a ausência de uma fonte de informações primárias referente ao estudo da pobreza*" [44]. A primeira pesquisa de campo foi realizada em 1990 com cerca de 5.500 domicílios da região metropolitana de São Paulo e, a partir de 1990, ampliando o espectro territorial de abrangência passou a incluir também os municípios (com mais de 80.000 habitantes) do interior do Estado de São Paulo.

[44] Pesquisa de Condições de Vida no Município de Campinas - 1994 - p.v

A metodologia de aferição da pobreza adotada na PCV define multicritérios para a identificação do grau de carência social das famílias, abordando características de moradia, instrução, emprego, renda e utilização dos serviços de saúde. A partir destas variáveis, analisadas conjuntamente com a tipologia das famílias, classificam-se estas últimas em quatro grupos sócio-econômicos (A,B,C,D), de acordo com o grau de carência observado, além de mais um subgrupo (o dos miseráveis - que apresentam carências simultaneamente em todas as variáveis analisadas) oriundo da estratificação do Grupo D.

Esta metodologia procura absorver a heterogeneidade que marca a sociedade brasileira, reconhecendo que as carências da população são muito variadas e atingem amplos e diferenciados segmentos sociais, tratando a pobreza como um "*fenômeno multidimensional*" (PCV, p.ix)

Adotou-se a unidade da família para as análises "*em virtude da constatação de que as condições de vida de cada indivíduo dependem menos de sua situação específica do que daquela que caracteriza sua família*" (idem p.x)

A variável moradia é avaliada a partir de um padrão mínimo de adequação habitacional, que leva em conta o material de construção, o espaço interno disponível e a sua utilização pelos moradores, classificando as casas em 4 tipos (precárias, insatisfatórias, satisfatórias e mais do que satisfatórias). Os 2 primeiros tipos permitem a classificação de situação de carência habitacional. (ibidem p.03)

O item instrução combinou a escolaridade do chefe de família com a de um segundo componente, que apresentasse o maior nível de instrução entre os não-estudantes com 18 anos de idade ou mais. As categorias, nesse quesito, classificam-se em precárias, intermediárias e não precárias, sendo o primeiro, aquele que define a situação de carência em instrução. Nesse caso, a principal característica é o fato do indivíduo de maior nível de instrução não ter completado sequer o curso de primeiro grau. (PCV p. 03)

No tocante ao emprego, a PCV avalia a qualidade da inserção dos indivíduos no mercado de trabalho, o acesso a um posto de trabalho, a estabilidade e o rendimento médio proporcionado por este. Do ponto de vista do indicador familiar, conjugou-se a qualidade da inserção do chefe de família com a do membro secundário melhor inserido no mercado de trabalho. Por esse critério, seleciona-se três segmentos de classificação da inserção no mercado de trabalho: vulneráveis, intermediários e não vulneráveis, sendo que o primeiro, reúne as famílias carentes cuja principal característica é a maior vulnerabilidade de sua inserção no

mercado de trabalho, que se reflete através dos índices mais elevados de desemprego, alta rotatividade e baixos salários (PCV, p.4)

Em relação à renda familiar, é expressa em valores *per capita*, tendo por unidade de referência o salário mínimo de junho de 1990 que, atualizado para julho de 1994, de acordo com o ICV-DIEESE, corresponde a R$ 85,95. De acordo com a capacidade da renda familiar em adquirir uma cesta adequada de consumo, identificou-se três grupos familiares: muito-pobres, pobres e não-pobres.

O grupo pobre absorve as famílias carentes com renda *per capita* inferior aos R$138,60 necessários para cobrir as despesas com a cesta de consumo de famílias com renda entre um e três salários mínimos. E os muito-pobres não auferem rendimentos suficientes para cobrir os gastos mensais com alimentação, estimados na ordem de R$ 49,87 *per capita*.

Dessas quatro variáveis analisadas, definiram-se os quatro grupos sócio-econômicos, sendo que a variável que mais contribui para a classificação das famílias no grupo A é o grau de instrução. Os grupos B e C são mais fortemente influenciados pela variável moradia, sendo que as famílias que classificam-se como satisfatórias, nesse quesito, enquadram-se no grupo B e as insatisfatórias, no grupo C. Já no grupo D, a variável de maior influência e que remete as famílias para essa classificação, é o emprego, implicando que famílias com inserções vulneráveis no mercado de trabalho tendem a ser incluídas nesse grupo. (PCV p.5)

O sub grupo (derivado do Grupo D) que congrega a situação de extrema pobreza (miseráveis) absorve as famílias que apresentam carências simultâneas nas quatro variáveis analisadas e, no caso do município de Campinas, atingem, segundo a PCV, cerca de 18.000 famílias.

Importante destacar que referida pesquisa não objetiva hierarquizar as famílias a partir dos grupos mas, concretamente, indicar o estado de carência das famílias e, a partir daí, conceber seus respectivos graus de pobreza.

A pesquisa revelou que 32,5% das famílias campineiras pertencem ao grupo A, 36,9% ao grupo B, 8,9% ao C e 21,7% ao D (tabela 16). As famílias do grupo A possuem maior nível de instrução, condições habitacionais satisfatórias, menor vulnerabilidade de inserção no mercado de trabalho e renda *per capita* mais elevada, além de ser o grupo que possui maior homogeneidade interna, pois mais de 85% das famílias não apresentam carência em nenhuma das variáveis estudadas (PCV-Campinas, op. cit. p. 05).

Tabela 16
Distribuição das Famílias, Segundo Grupos Sócio-Econômicos (%)
Município de Campinas - 1994

Grupos Sócio-Econômicos	Campinas
Total	**100,0**
A	32,5
B	36,9
C	8,9
D	21,7
Miseráveis	**7,4**

Fonte: PCV-Campinas - p. 8

As famílias do grupo B distinguem-se das demais por não apresentarem carência em moradia, com todas elas ocupando casas ou apartamentos que, além de construídos em alvenaria, dispõem de uso privativo de dependências sanitárias e são compostas por pelo menos quatro cômodos, não havendo em nenhuma delas pessoas utilizando outros cômodos como dormitórios. Em sua composição interna, é um grupo em que as famílias são mais heterogêneas que as do grupo A, pois apenas 25% não possuem carência em quaisquer das variáveis avaliadas. "Cerca de 40% desse grupo são carentes em instrução e quase a mesma proporção não dispõe de renda suficiente para as despesas necessárias à sobrevivência" (PCV p. 06).

No grupo C, todas as famílias são carentes em moradia, residindo em edificações construídas com material adaptado, não dispõem de uso privativo de banheiro, cozinha ou tanque de lavar roupas, ou não oferecem espaço interno suficiente para garantir as funções básicas de uma moradia: repouso, estar, preparação de alimentos e higiene pessoal. Porém, parte das famílias deste grupo, estão melhor inseridas no mercado de trabalho do que aquelas incluídas no grupo B (idem p. 07).

O grupo D é definido pela PCV (op. cit. p.07) como sendo pobre, pois as famílias possuem perfil mais desfavorável quanto ao nível de instrução, forma de inserção no mercado de trabalho e disponibilidade de renda, ainda que suas condições de moradia não sejam tão adversas quanto aquelas prevalecentes nas famílias do grupo C. Cerca de 10% das famílias em D não são carentes em renda.

Importante destacar que parte expressiva das famílias classificadas neste agrupamento (7,4% do total ou 34% do Grupo D, ao qual pertencem cerca de 21,7% das famílias pesquisadas) apresenta carências simultâneas em moradia, instrução, emprego e renda, indicando uma situação de extrema pobreza que a PCV associa à miserabilidade. Esses 7,4% abrangem cerca de 18.000 famílias e a pesquisa as define, em comparação com as demais, como famílias que "*apresentam uma combinação de características que as transforma em um*

subconjunto cujo perfil de miséria demanda intervenções simultâneas, e não pontuais, para reverter seu quadro de privação e evitar que sua condição atual continue a se reproduzir no tempo". [45] (grifo nosso)

Considerando-se a renda familiar *per capita*, a PCV (op. cit. p. 10) anuncia que "*quase 40% das famílias de Campinas não dispõem de renda per capita suficiente para cobrir as despesas com uma cesta adequada de consumo (...) para o que necessitariam dispor de R$ 138,60 per capita*". Precisamente, cerca de 37,9% das família são pobres (carentes) e, dentre essas, 9,7 pontos percentuais classificam-se como muito pobres, ou seja, não dispõem dos R$ 49,87 *per capita* necessários para adquirir a cesta de alimentos (podendo-se, quanto a essa impossibilidade de alimentação mínima necessária, ser classificados como indigentes).

Dois aspectos merecem ser destacados. Primeiro, é que 36,6% das famílias do grupo D não dispõem de renda *per capita* suficiente para suprir seus gastos com alimentação e, segundo, a proporção de miseráveis entre os muito pobres e pobres é mais acentuada para esses últimos, do que para os muito-pobres (vide tabela 17).

Tabela 17
Distribuição das Famílias Segundo Renda Familiar *per capita*, por Grupos Sócio-Econômicos
Município de Campinas - 1994

Renda Familiar *per capita*	Grupos Sócio-Econômicos					
	A	B	C	D	Total	Miseráveis
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
• Pobre (carente)	(2,3)	36,1	51,9	88,6	37,9	100,0
Muito Pobre	---	(3,3)	(5,9)	36,6	9,7	48,4
Pobre	(2,3)	32,8	46,0	52,0	28,2	51,6
• Não pobre (Não carente)	97,7	63,9	48,1	(11,4)	62,1	---
Não Pobre	97,7	63,9	48,1	(11,4)	62,1	---

Fonte: PCV-Campinas - p. 11
Obs: Os valores em parênteses significam que estão sujeitos a erro amostral superior a 30%.

No que diz respeito à inserção das famílias no mercado de trabalho, 37,4% apresentam-se como vulneráveis, sendo que destas, a maioria (68,7% ou 25,7 pontos percentuais) é de péssima qualidade. Desponta mais uma vez o grupo D, com 99,4% de suas famílias nessa condição (com 87,9% desse montante em péssima situação de vulnerabilidade), dando contornos bastante definidos, também desse aspecto, para o sub-grupo dos miseráveis, onde 88,5% também apresentam-se nessa situação quanto à inserção no mercado de trabalho (tabela 18). De acordo com a PCV, nesse grupo D, "*a maioria das famílias ou se encontra desempregada, ou ocupa posto de trabalho instável e/ou que proporciona baixa renda*" (ibidem, p.13).

[45] PCV-Campinas, op. cit. p.9

Quanto às condições de moradia, 19,2% das famílias campineiras encontram-se em situação de carência, sendo que desses, 31,2% assim se encontram por morarem em favelas ou em barracos isolados, ou ainda, por não terem uso exclusivo de cozinha, banheiro ou tanque, situação típica de cortiços. E os 68,2% restantes, que dão forma à situação de carência, encontram-se nessa situação por disporem de, no máximo, três cômodos em suas residências. Contudo, ressalte-se que a pesquisa apurou um considerável nível de famílias que vivem em moradias consideradas adequadas (acima do padrão), da ordem de 80%.

Tabela 18
Distribuição das Famílias Segundo Inserção no Mercado de Trabalho,
por Grupos Sócio-Econômicos - Município de Campinas - 1994

Inserção no Mercado de Trabalho	Grupos Sócio-Econômicos					
	A	B	C	D	Total	Miseráveis
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
• Carentes	(8,2)	31,2	(18,0)	99,4	37,4	100,0
- Vulneráveis						
Péssima	(3,6)	13,4	(7,0)	87,4	25,7	88,5
Muito Ruim	(0,8)	(2,8)	(3,4)	(3,1)	(2,3)	(1,4)
Ruim	(3,8)	15,0	(7,6)	(8,9)	9,4	(10,1)
• Não carentes	91,8	68,8	82,0	(0,6)	62,6	—

Fonte: PCV-Campinas - p. 13 - Obs: Os valores em parênteses significam que estão sujeitos a erro amostral superior a 30%.

Como a metodologia da PCV anuncia, os efeitos das condições habitacionais afetam, com maior intensidade, o Grupo C, onde a totalidade das famílias encontra-se em situação de carência, seguida pelo Grupo D, onde quase a metade das famílias apresenta-se nessa situação. Quanto ao sub-grupo dos miseráveis, 42% encontram-se em situação de carência precária e 58% em carência insatisfatória (tabela 19).

Tabela 19
Distribuição das Famílias Segundo Tipo de Moradia,
por Grupos Sócio-Econômicos
Município de Campinas - 1994

Tipo de Moradia	Grupos Sócio-Econômicos					
	A	B	C	D	Total	Miseráveis
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
• Abaixo do Padrão (Carente)	(1,8)	—	100,0	44,9	19,2	100,0
Precária	—	—	(28,2)	16,3	6,0	(41,7)
Insatisfatória	(1,8)	—	71,8	28,6	13,2	58,3
• Acima do Padrão (Não Carente)	98,2	100,0	—	55,1	80,8	—

Fonte: PCV-Campinas - p. 15

Obs: Os valores em parênteses significam que estão sujeitos a erro amostral superior a 30%.

Em Campinas, cerca de 40% do total das famílias são carentes em instrução, e isso porque, na maioria delas, os chefes de família e o segundo membro considerado não concluíram o primeiro grau. Nesse quesito avaliado, a PCV apurou a existência de uma acentuada heterogeneidade entre os grupos, fazendo constar em seu Relatório que "*a desigualdade na aquisição de instrução é um dos traços que caracteriza o perfil desse município*" (op. cit. p.17). A pesquisa identifica, ainda, um percentual crescente de famílias, do Grupo B para o D, em que os dois membros selecionados não têm sequer o equivalente ao antigo primário completo (PCV/Campinas p. 17) (Tabela 20)

Tabela 20
Distribuição das Famílias Segundo Nível de Instrução Familiar, por Grupos Sócio-Econômicos
Município de Campinas - 1994

Nível de Instrução Familiar	Grupos Sócio-Econômicos					
	A	B	C	D	Total	Miseráveis
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
• Carente em Educação	---	49,6	54,9	76,8	39,8	100,0
- Precária						
Muito Baixo	---	9,6	(17,8)	24,4	10,4	(34,2)
Baixo	---	40,0	(37,1)	52,4	29,4	65,8
• Não Carentes em Educação	---	50,4	45,1	23,2	60,2	---

Fonte: PCV-Campinas - p. 17

Obs: Os valores em parênteses significam que estão sujeitos a erro amostral superior a 30%.

As carências em saúde, avaliadas pela PCV, foram não para indicar riscos diferenciados de adoecer ou morrer (perfil epidemiológico) mas, procurando revelar as distintas possibilidades das famílias para acessarem aos respectivos serviços. No limite, referida metodologia contrapõe famílias com e sem recursos assistenciais próprios.

Dessa forma, apurou-se que a maior parte das famílias paga antecipadamente por consultas, exames e internações, em estabelecimentos credenciados por empresas de medicina de grupo (62,5% do total de famílias). Parcela menor, porém não desprezível, paga efetivamente por tais serviços em estabelecimentos ligados à medicina privada (5,5%). Esses dois meios de acesso são obviamente utilizados por famílias não carentes.

No caso das famílias em situação de carência de saúde (32% do total), estas acessam os serviços a saúde fundamentalmente através da oferta disponibilizada pelo Poder Público. Vale ressaltar, também, a crescente proporção de utilização dos serviços públicos por parte das famílias, à medida que se caminha do Grupo B

para o D, indicando que a carência no acesso a serviços de saúde, permeia todos os Grupos, ou seja, mantém forte associação com as demais carências que definem mais intensamente cada um dos grupos (tabela 21).

No caso do Grupo D, destaque-se que, como foi possível observar, este Grupo sempre esteve às voltas com acentuados níveis de carência em todas as variáveis analisadas até aqui (com menor intensidade no quesito moradia) e, como o acesso aos serviços de saúde, para as famílias desse grupo, majoritariamente ocorrem através de atendimentos públicos (64,5%), podemos inferir que o acesso público aos serviços de saúde são requeridos pelas famílias que apresentam simultâneas carências sociais (78,2%), conformando, inclusive, clientelas pouco exigentes quanto à qualidade dos serviços prestados, o que deve contribuir para potencializar os déficits de gestão do setor, particularmente quanto ao cumprimento das orientações sanitárias, emanadas pelos gestores, às famílias beneficiárias.

Tabela 21
Distribuição das Famílias Segundo Tipo de Acesso a Serviços de Saúde
por Grupos Sócio-Econômicos
Município de Campinas - 1994

Tipo de Acesso a Serviços de Saúde	Grupos Sócio-Econômicos					
	A	B	C	D	Total	Miseráveis
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
• Sem Recursos Próprios (Carentes)	(8,8)	30,1	45,4	64,5	32,0	78,2
Serviço Público	(8,8)	30,1	45,4	64,5	32,0	78,2
• Com Recursos Próprios (Não Carentes)	91,2	69,9	54,6	35,5	68,0	21,8
Medicina de Grupo	82,6	65,3	53,1	31,5	62,5	(20,4)
Medicina Privada	(8,6)	(4,6)	(1,5)	(4,0)	5,5	(1,4)

Fonte: PCV-Campinas - p. 20
Obs: Os valores em parênteses significam que estão sujeitos a erro amostral superior a 30%.

A estratificação da faixa etária dos indivíduos das famílias por grupo sócio-econômico indica que a maior parcela de jovens menores de 18 anos (43%) encontra-se no Grupo D, sendo que nos demais agrupamentos, a média é da ordem de 30%. Considerando-se a faixa etária até 14 anos, a liderança ainda pertencente aos membros do Grupo D, com 35,6% contra uma média de 25% nos demais grupos. A proporção dos miseráveis (sub-grupo de D) para os menores ou iguais a 14 anos é da ordem de 41,9%, portanto, quase a metade dos membros dessa faixa etária apresentam carências simultâneas de moradia, emprego, renda, instrução e serviços de saúde (tabela 22).

Procurando interpretar os condicionamentos que esta estrutura de faixa etária impõe aos grupos sócio-econômicos, particularmente no aspecto da renda, o relatório da PCV, comentando o crescimento relativo da proporção de jovens do Grupo A para o D, afirma: "*Como a renda per capita média decresce do Grupo A para o D, isto implica que, além de uma sobrecarga para os indivíduos adultos pertencentes às famílias do extremo inferior da escala, tende a ocorrer uma maior pressão para a entrada das crianças e adolescentes no mercado de trabalho, com possível prejuízo da freqüência à escola e (....) combinada ao maior peso de crianças e adolescentes (no Grupo D), esta distribuição etária pode ser um dos fatores que justificam a menor disponibilidade de renda para o conjunto de famílias nele reunidas*" (PCV-Campinas p.24)

Tabela 22
Distribuição dos Indivíduos, Segundo Faixa Etária,
por Grupos Sócio-Econômicos - Município de Campinas - 1994

Faixa Etária	Grupos Sócio-Econômicos					
	A	B	C	D	Total	Miseráveis
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
De 0 a 6 anos	10,0	8,9	14,2	16,4	11,5	21,0
De 7 a 14 anos	13,9	14,2	13,6	19,2	15,3	20,9
De 15 a 17 anos	5,0	6,5	(7,8)	7,1	6,3	(7,7)
De 18 a 24 anos	10,0	12,5	14,1	12,2	11,9	12,5
De 25 a 39 anos	31,2	22,9	28,9	20,8	25,3	22,2
De 40 a 59 anos	22,0	21,8	16,2	17,0	20,2	13,0
60 anos ou mais	7,9	13,2	(5,2)	7,3	9,5	(2,7)

Fonte: PCV-Campinas - p. 25

Obs: Os valores em parênteses significam que estão sujeitos a erro amostral superior a 30%.

Quanto ao tamanho médio das famílias, as mesmas são compostas por cerca de 3,6 membros e, menos de 10% delas são compostas por seis ou mais membros. Há predominância de famílias mais extensas entre as pior posicionadas na escala sócio-econômica, sugerindo que a precariedade da situação econômica das famílias pode estar relacionada também à sua extensão e, conseqüentemente, à sua taxa de dependência mais elevada. (idem p.28)

Considerando-se a tipologia e composição das famílias, metade delas é do tipo nuclear (casal com filhos), sendo que as de tipo ampliadas (casal, filhos e parentes) mais os grupos (chefe, filhos e parentes), atingem cerca de ¼ do total. Destaque-se que há uma maior predominância desses dois últimos tipos de composição familiar à medida em que se diversificam as carências sociais (Grupo A para D) (tabela 23). O Relatório afirma que "*esta diferença pode indicar que a ausência de um dos cônjuges tende a fragilizar a situação econômica das famílias*" (ibidem p.31).

Por outro lado, a maioria das famílias em situação de miserabilidade (51,3%) é do tipo casal com filhos, e cerca de 38% delas pertencem aos tipos ampliados e grupos, o que, a nosso ver, pode suscitar controvérsias quanto à relação estabelecida pelo Relatório, entre tipos de família e fragilização da situação sócio-econômica. Isso porque famílias ampliadas, particularmente aquelas que apresentam agregados maiores de 14 anos, são potenciais ofertantes do mercado de trabalho e, portanto, passíveis de transferências de recursos para os demais membros constituintes desses arranjos.

Quanto ao sexo dos chefes de famílias, cerca de 80% são homens e 20% mulheres. Aqui também, verificou-se uma trajetória de maior proporção de chefe mulheres, à medida que se transita dos Grupos A para o D, mas nesse caso a pesquisa tem o cuidado de enfatizar que a possível ausência de cônjuge (para as mulheres que se despontam como chefes) não está diretamente influenciando a classificação sócio-econômica, e isto porque , segundo o Relatório, tal situação tende a provocar esses efeitos negativos apenas quando combinada a características adversas da inserção dos demais membros das famílias no mercado de trabalho ou a outros aspectos da composição familiar.

Tabela 23
Distribuição das Famílias Segundo Tipo, por Grupos Sócio-Econômicos
Município de Campinas - 1994

Tipo de Família	Grupos Sócio-Econômicos					
	A	B	C	D	Total	Miseráveis
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Casal sem Filhos	14,4	19,0	(13,2)	(12,4)	15,6	(4,5)
Casal com Filhos	53,6	50,2	55,4	45,8	50,8	51,3
Casal, Filhos e Parentes	(5,0)	9,4	(9,8)	(13,7)	8,9	(11,2)
Chefe, Filhos e/ou Parentes	(9,3)	11,8	(7,1)	20,5	12,5	(24,8)
Grupo Familiar	(4,3)	(5,1)	(4,6)	(3,2)	4,4	(2,1)
Unipessoal	13,4	(4,5)	(9,9)	(4,4)	7,8	(6,1)

Fonte: PCV-Campinas - p. 31
Obs: Os valores em parênteses significam que estão sujeitos a erro amostral superior a 30%.

Finalmente, no aspecto referente à composição familiar, a pesquisa detectou que 25% dos chefes de famílias são migrantes com até 10 anos de residência no município. A maioria, contudo, é nascida no município ou migrou para esse, residindo nele há mais de 10 anos (76,7%).

Verificando-se o aspecto distributivo, a pesquisa revela uma assustadora desigualdade de renda entre as famílias: as 5% mais ricas apresentam renda *per capita*, no mínimo, 36 vezes maior que as 5% mais pobres. Por Grupo sócio-econômico, a distância entre os 5% mais pobres do Grupo D (R$ 12) e as 5% mais ricas do

Grupo A (R$ 2.000) é de mais de 160 vezes. Na média, metade das famílias dispõe de até R$ 186 de renda familiar *per capita* (tabela 24).

Nesse aspecto da renda, queremos ressaltar, adiantando, que o Programa de Garantia de Renda Mínima de Campinas estabelece como teto uma renda *per capita* familiar de R$ 35,00 (março/95). Contrapondo esse limite com os valores apurados pela PCV, fica claro o desafio do PGRFM: elevar famílias que se encontram em situação de miséria (com renda familiar *per capita* inferior a R$ 35) para o 5° percentil auferido pela pesquisa (que é de R$ 36,00).

Portanto, o PGRFM de Campinas focaliza sua ação a partir de seu teto mínimo de renda familiar *per capita* estabelecido: atuar entre os primeiros 25% de famílias que se encontram em situação de miserabilidade (com rendimento *per capita* entre R$ 9,00 a R$ 33,00), mais o 5° percentil de famílias do Grupo D (que apresenta rendimento *per capita* igual a R$ 12,00). Esse é o alcance do Programa de Campinas visto pelo ângulo da renda familiar *per capita*.

Porém, como há outros condicionantes para o acesso aos benefícios (como ter filhos entre 0 e 14 anos, por exemplo) é bem possível que não se consiga atender todos os primeiros 25% da categoria dos miseráveis e nem os primeiros 5% das famílias do Grupo D, mas apenas uma parte deles. E se as famílias em situação de extrema pobreza, de acordo com a PCV, é da ordem de 18.000 famílias (25% delas representam 4.500 famílias) e os 5% de famílias dos Grupo D, atingem um montante de 2.640 unidades, o PGRFM teria uma população potencialmente beneficiária da ordem de 7.200 famílias.

Tabela 24
Percentis de Renda Familiar *Per capita*, por Grupos Sócio-Econômicos - Reais de Julho/1994
Município de Campinas - 1994

Nível de Renda Familiar	Grupos Sócio-Econômicos					
	A	B	C	D	Total	Miseráveis
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
5° Percentil (A)	178	62	48	12	36	9
25° Percentil	315	116	80	40	93	33
50° Percentil	493	164	133	64	186	53
75° Percentil	835	257	220	97	388	71
95° Percentil (B)	2.000	546	524	171	1.290	119
B/A	11,24	8,81	10,92	14,25	35,83	13,22

Fonte: PCV-Campinas - p. 49
Obs: Os valores em parênteses significam que estão sujeitos a erro amostral superior a 30%.

Relacionando-se a distribuição da renda com a tipologia e composição das famílias, visualiza-se que as pessoas vivendo sozinhas, chefes e parentes, e casais sem filhos são os arranjos familiares que apresentam os maiores níveis de renda familiar *per capita* no município e que, inversamente, as famílias ampliadas dispõem dos menores montantes para a sobrevivência de cada um de seus membros (tabela 25).

Tabela 25
Renda *Per capita* Familiar Média Segundo Tipo de Família, por Grupos Sócio-Econômicos
Município de Campinas - 1994

Nível de Renda Familiar	Grupos Sócio-Econômicos					Miseráveis
	A	B	C	D	Total	
Total	712	231	172	75	348	57
Chefe com Filhos e Parentes	411	131	118	69	142	54
Chefe com Filhos	619	289	138	75	302	48
Chefe e Parentes (Grupos)	811	414	183	64	464	69
Casal com Filhos e Parentes	391	167	97	66	167	54
Casal com Filhos	616	193	137	71	309	58
Casal com Parentes	498	230	241	115	193	77
Casal sem Filhos	936	260	187	93	456	35
Unipessoal	1.036	458	425	102	733	78

Fonte: PCV-Campinas - p. 59
Obs: Os valores em parênteses significam que estão sujeitos a erro amostral superior a 30%.

Porém, quando confrontamos as famílias entre si (excluindo-se os arranjos tipo casal sem filhos e unipessoais), considerando-se sua característica com a presença (biparentais) ou ausência de cônjuges (monoparentais), e se são ampliadas (presença de parentes/agregados não filhos) ou não, obtém-se o seguinte perfil:

Chefe com filhos e parentes (monoparentais ampliadas) detêm, em média, R$142,00 de renda *per capita*, contra R$167,00 dos Casais com filhos e parentes (biparentais ampliadas), mostrando ligeira vantagem para as famílias biparentais.

Por outro lado, confrontando-se a renda média *per capita* das Chefes com Parentes (Grupos familiares sem filhos) que é de R$ 464,00, com os Casais com Parentes (Famílias Biparentais Reduzidas - com parentes mas sem filhos) que é de R$193,00, percebemos a enorme diferença entre essas (biparentais) e as famílias tipo Grupos. Finalmente, podemos visualizar a inexistência de diferenças entre a renda *per capita* média das famílias monoparentais (Chefe com filhos) e das biparentais nucleares (Casais com filhos): R$ 302,00 para as primeiras e R$ 309,00 para as últimas.

A diferença substancial de renda familiar média *per capita* reside, fundamentalmente, entre os Grupos e as Famílias Reduzidas (com parentes/agregados, porém sem filhos). Vale dizer, prevalece um maior montante

de renda familiar *per capita*, justamente entre aquelas famílias que supostamente sobrevivem tendo na base um menor grau de coesão e estruturação visualizados a partir das relações de parentesco.

Para o caso do sub-grupo de extrema pobreza, mais uma vez, o destaque do montante de renda familiar *per capita* média encontra-se entre as famílias tipo Grupos e as Famílias Reduzidas, frente à média dos demais arranjos e composições familiares. Podemos deduzir, portanto, que famílias supostamente com menores graus de coesão e estruturação dispõem de maiores rendimentos para assegurar a sobrevivência de seus membros.

Reportando o nível de rendimentos das famílias aos respectivos mecanismos que asseguram a conquista de renda, ou seja, as taxas de participação no mercado de trabalho, a PCV revela haver aproximadamente 60 pessoas para cada 100, com idade igual e maior de 10 anos, que encontram-se no mercado de trabalho, como ocupadas ou desempregadas. E que essa taxa de participação no mercado de trabalho reduz-se, sistematicamente, à medida que ampliam-se as carências das famílias e a explicação para isso, segundo o relatório de pesquisa, ocorre "*principalmente pelo fato de haver, nas famílias mais carentes, maior parcelas de crianças e adolescentes, cuja taxa de participação é, em média, inferior à dos demais segmentos*" (PCV-Campinas p. 66).

Considerando-se o sexo, as taxas de participação dos homens no mercado de trabalho são muito superiores em todos os grupos, em relação às registradas entre as mulheres (72,8% contra 45,7%).

Na ocasião da pesquisa, 14% da força de trabalho total encontrava-se desempregada, sendo que entre os Grupos, as mais carentes (D) atingiam o patamar de 25,7%, mostrando que "*a falta de acesso a postos de trabalho atinge de forma diferenciada os membros das famílias em cada um dos grupos*" (idem p. 68).

No quesito referente à qualidade da ocupação, mais de ¼ dos ocupados (com 26,9%) auferem seus rendimentos em trabalho instável, sendo que essa taxa amplia-se, de 15,4% para as famílias do Grupo A para 45,9% para as do Grupo D, ratificando que os mais pobres não conseguem engajar-se de modo permanente nos seus postos de trabalho, dificultando a profissionalização dos membros destas famílias. Entre o sub-grupo dos miseráveis, mais da metade dos ocupados (53,8%) insere-se em postos de trabalhos instáveis.

Enquanto para o total das famílias cerca de 1/3 (33,3%) dos ocupados encontram-se em postos de trabalho submetidos à alta rotatividade e baixa renda, para o sub-grupo dos miseráveis esse montante corresponde à maioria absoluta, com 78,3%. (ibidem p.80)

A tônica da exclusão social que se viu até aqui, enfocando-se particularmente os chefes e sua correlata tipologia familiar, absorvendo rendimentos e inserção no mercado de trabalho, também vaza para os dependentes dos núcleos familiares.

A tabela 26 mostra que entre a faixa etária que vai dos 10 aos 17 anos, 69% dessas crianças e adolescentes só estudam, 18,6% estudam e trabalham (obviamente devendo apresentar comprometimento ou déficits de aprendizado), 8% só trabalham e 4,3% nem estudam e nem trabalham. Assim, mais de 12% das crianças e adolescentes de Campinas entre 10 e 17 anos estão foram do sistema escolar, sendo que, para o sub-grupo dos miseráveis, este número salta para 30,4%, ou seja, 1/3 das crianças e adolescentes em situação de extrema pobreza encontram-se fora da escola, sendo que destas, 70% assim se encontram porque trabalham (ou esmolam). (PCV-Campinas p.80)

Tabela 26

Distribuição das Crianças e Adolescentes de 10 a 17 Anos Segundo Condições de Trabalho e Estudo, por Grupos Sócio-Econômicos
Município de Campinas - 1994

Condição de Trabalho e Estudo	Grupos Sócio-Econômicos					Miseráveis
	A	B	C	D	Total	
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Só Estuda	89,2	66,3	(58,8)	58,3	69,0	(53,4)
Estuda e Trabalha	(8,7)	23,3	(27,3)	(18,6)	18,6	(16,2)
Trabalha eNão Estuda	—	(7,8)	(10,0)	(14,6)	8,0	(21,3)
Não Estuda e Não Trabalha	(2,1)	(2,7)	(3,9)	(8,5)	(4,3)	(9,1)

Fonte: PCV-Campinas - p. 81
Obs: Os valores em parênteses significam que estão sujeitos a erro amostral superior a 30%.

O relatório da PCV, analisando essa situação, alerta para o risco acentuado de exclusão definitiva do sistema educacional e do mercado de trabalho daquelas crianças e adolescentes que nem estudam e nem trabalham, cujo contingente mais vigoroso encontra-se no grupo D.

Mas o alerta não pára aí: apurou-se que as crianças e adolescentes dessa faixa etária são responsáveis pela geração de 15% da renda das famílias campineiras e, o que é mais grave, que esse percentual se eleva à medida em que se deterioram as condições de vida das famílias, materializadas no percurso entre os Grupos

A a D, pois nesse último, a parcela de renda gerada pelos dependentes entre 10 e 17 anos atinge a casa dos 21% da renda familiar. Ou seja, combina-se, os riscos potencializados de exclusão social das crianças e adolescentes, conjuntamente, com a deterioração de suas qualidades de vida e de sobrevivência, o que denota um perverso círculo vicioso.

Ilustrando-se as condições de moradia e de acesso à infraestrutura de serviços públicos, a PCV apurou que 6,1% das famílias residem em favelas ou habitam barracos (percentual que se acentua fortemente para o sub-grupo dos miseráveis, com 41,8%), sendo que os restantes moram em casas de alvenaria ou apartamentos. (Idem p.103)

Quanto ao número de cômodos, cerca de 90% das famílias residem em moradias com quatro unidades ou mais (sendo que destas, 45% residem em imóveis com 6 ou mais cômodos). De outro lado, cerca de 10% das famílias residem em habitações com no máximo 3 cômodos, abaixo do tamanho mínimo considerado necessário para realizar, sem sobreposição, as atividades básicas à sobrevivência dos indivíduos. No sub-grupo dos miseráveis cerca de 55% das famílias habitam abaixo do padrão mínimo necessário. (ibidem p. 95)

Quanto à posse da moradia, 62% habitam residências próprias, 21% alugadas, 11% cedidas e 6% ocupadas (invadidas). Chama especial atenção o fato de 23% das famílias do Grupo C e 16% do D residirem em imóveis ocupados, percentual que eleva-se ainda mais no caso dos miseráveis (38,4%). (ibidem p. 103)

Em termos de acesso à infraestrutura de serviços públicos, 20% das famílias localizam-se em ruas sem pavimentação e sem guias e sarjetas, sendo que para as famílias classificadas nos Grupos C e D, estes percentuais elevam-se, na média, em torno de 35%, mesmo contingente relativo apurado junto às famílias miseráveis. 17% das famílias não têm acesso ao sistema público de esgoto (atingindo 40% das famílias do Grupo C, 36% do D e 38% para o caso das famílias miseráveis).

O abastecimento de água não incide sobre cerca de 6% do total de famílias e essa proporção eleva-se para as famílias dos Grupos C (15%) e D (12%), indo para 23% no caso das famílias extremamente pobres. O fornecimento de energia elétrica cobre 97,7% do total de famílias (94% para as famílias dos Grupos C e D e 85% dos miseráveis) (PCV op. cit. p. 97 e 99)

Avaliando-se a última variável considerada pela metodologia da PCV, qual seja o nível de instrução, o município de Campinas possui cerca de 6,2% de analfabetos entre aqueles indivíduos com 15 anos ou mais.

Para os Grupos C e D, essa proporção alcança, em média, cerca de 13% (mais que o dobro) e, entre os miseráveis, atinge 1/5 de seu contingente (20,4%). (PCV-Campinas p. 112)

Entre os distintos níveis de escolarização, cerca de 50% dos chefes de família não têm o primeiro grau completo e a proporção daqueles que cursaram ou estão cursando o terceiro grau supera 20%, determinando uma escolaridade média dos chefes de família em torno de 7,5 anos (tabela 27).

Tabela 27
Distribuição dos Chefes de Família Segundo Grau de Instrução, por Grupos Sócio-Econômicos
Município de Campinas - 1994

Grau de Instrução	Grupos Sócio-Econômicos					Miseráveis
	A	B	C	D	Total	
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Primário Incompleto	(0,1)	26,4	(34,3)	41,3	21,8	54,8
Primário Grau Incompleto	(3,6)	41,3	(31,5)	44,5	28,8	(44,6)
Primeiro Grau Completo	(7,1)	15,5	(12,9)	(9,9)	11,3	(0,6)
Segundo Grau Incompleto	(2,0)	(4,8)	(6,2)	(1,3)	(3,2)	—
Segundo Grau Completo	25,6	11,0	(11,4)	(2,6)	14,0	—
Terceiro Grau	61,6	(1,0)	(3,7)	(0,3)	20,8	—
Escolaridade Média (em anos)	13,0	5,3	5,2	3,9	7,5	2,9

Fonte: PCV-Campinas - p. 111
Obs: Os valores em parênteses significam que estão sujeitos a erro amostral superior a 30%.

Nos grupos C e D, 2/3 dos chefes não têm primeiro grau completo, restando aos chefes do Grupo D uma situação mais adversa ainda, com quase 86% deles sem o primeiro grau completo. Esse grupo apresenta uma escolaridade média de 3,9 anos, contra 2,9 do sub-grupo dos miseráveis onde mais da metade (54,8%) tem primário incompleto.

Entre as crianças com 7 a 14 anos, cerca de 5% delas não frequentam o primeiro grau (encontram-se fora da escola), sendo que essa proporção mais que duplica (11,3%) entre as crianças vinculadas ao Grupo D. Entre os extremamente pobres, a proporção eleva-se para 15,8%. A situação adquire contornos mais dramáticos quando aferimos o desempenho escolar entre as crianças que estão inseridas no processo de escolarização.

Nesse caso, mais da metade delas (54,8%) está cursando uma série inferior à esperada para sua idade. O relatório da PCV afirma que "*esta elevada parcela de crianças com atraso escolar pode estar refletindo problemas de inadaptação ao sistema de ensino ou dificuldades decorrentes da combinação de estudo e trabalho, e explica, por sua vez, o grande percentual de pessoas que abandonam o primeiro grau sem concluí-lo*" (idem p. 122)

As crianças pertencentes ao Grupo C, chama especial atenção, onde cerca de 74,2% encontram-se em situação de atraso escolar (série-idade), proporção maior do que a existente entre os miseráveis (65,4%) (tabela 28).

Tabela 28
Distribuição dos Estudantes de Primeiro Grau Segundo Adequação Série e Idade, por Grupos Sócio-Econômicos
Município de Campinas - 1994

Adequação Entre Série e Idade	Grupos Sócio-Econômicos					Miseráveis
	A	B	C	D	Total	
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sem Atraso Escolar	72,1	40,6	(25,8)	34,5	45,2	(34,6)
Com Atraso Escolar	27,9	59,4	74,2	65,5	54,8	65,4

Fonte: PCV-Campinas - p. 123
Obs: Os valores em parênteses significam que estão sujeitos a erro amostral superior a 30%.

Estas são, a nosso ver, as principais informações produzidas pela PCV e que permitem, de certa maneira, subsidiar nossa avaliação sobre a gestão do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima do Município de Campinas.

A pesquisa evidencia os desníveis sociais absorvidos pelas unidades familiares do município mas, em termos gerais, há dois aspectos principais que se sobressaem: a perversa desigualdade de renda e a acentuada carência na aquisição de instrução.

Considerando-se a renda familiar *per capita*, cerca de 40% do total de famílias são consideradas pobres, por não conseguirem adquirir uma cesta adequada de consumo (este valor chega a 88,6% para as do Grupo D), sendo que deste montante, 25% não dispõem de rendimentos sequer para os gastos com alimentação.

Enfocando-se o nível de renda familiar *per capita*, por tipologia e composição familiar, observou-se que as famílias que supostamente tendem a apresentar menor grau de coesão, integração e estruturação, convivem com maiores níveis de rendimento, o que evidencia a necessidade de programas sociais que privilegiem trabalhos de atenção e orientação a essas famílias, procurando impedir que esses instáveis agrupamentos familiares dissolvam-se, comprometendo suas satisfatórias condições de rendimento. Trata-se de propugnar por ações sociais preventivas, ante a vulnerabilidade e insegurança, que normalmente permeiam esse perfil de organização familiar.

Os números tornam-se mais sombrios quando se vislumbram as perspectivas de saída dessa situação de insuficiência de renda, por parte exclusivamente dos mais carentes, via trabalho: quase 40% delas possuem carência de inserção no mercado de trabalho (no Grupo D este valor alcança a absurda cifra de 99,4%), dos quais, quase 70% (68,7% precisamente) possuem inserção em péssimo grau de vulnerabilidade.

A carência em instrução, mensurada através da combinação entre a escolaridade do chefe e a do segundo membro melhor classificado na família, abrange 39,8% delas (com 76,8% para o Grupo D). Em anos de escolaridade, a média total em torno de 7,5 (supostamente elevada para um padrão brasileiro médio de 5 anos) esconde o desnível da maioria dos grupos (5,3 anos para o B; 5,2 anos para C; 3,9 para D e 2,9 para os miseráveis contra 13,0 de A).

Especificamente entre os grupos, fica evidente, realmente, que as carências atingem mais severamente o Grupo D (que abriga 21,7% do total de famílias do município), onde as proporções destoam-se para a maioria absoluta das variáveis analisadas, dando vazão, inclusive, a um sub-grupo de miseráveis (representando 7,4% do total) que congrega nada menos que cerca de 18.000 famílias.

Quanto às crianças e adolescentes entre 10 a 14 anos, 12,3% delas encontram-se fora do sistema escolar (chegando a quase 1/4 das crianças do Grupo D e 1/3 entre as miseráveis), realçando a relação entre piores condições de sobrevivência e abandono escolar. No limite, tal relação pode significar a reprodução e perpetuação das situações de miséria, dado que a pesquisa indica a existência de uma relação entre maiores níveis de escolaridade e melhores condições de vida. A principal dúvida quanto a esse ponto reside na seguinte indagação: as famílias são miseráveis porque não possuem instrução ou não possuem instrução justamente porque são miseráveis ?

IV

GESTÃO E CRITÉRIOS PARA PERMANÊNCIA, EMANCIPAÇÃO E DESLIGAMENTO DAS FAMÍLIAS DO PGRFM

IV.1 - Diretrizes Constitucionais e o surgimento do PGRFM

As ações administrativas públicas adotadas a partir de 1993, pelos novos gestores do Poder Executivo Municipal, estimulam a descentralização da gestão da cidade através da criação das Secretarias de Ações Regionais - SARs - e incentivam o projeto de incubadora de empresas (tentando inclusive revitalizar e fortalecer o pólo de alta tecnologia aguardando a criação de um novo salto econômico). Além disso, instituem o Trade Point, um balcão comercial e de negócios que visa a integração da cidade com o Mercosul; informatizam as escolas públicas municipais; reorganizam o sistema de atendimento de saúde, objetivando adequá-lo ao modelo SUS (gestões plenas e semi-plenas). Mas, por outro lado, os gestores não conseguem conter as "saídas e/ou desmontes" das grandes empresas situadas nos parques industrial e petroquímico, não conseguem arrefecer o forte ajuste do setor bancário local (e o consequente fechamento de agências), cujos reflexos são a potencialização das demandas sociais, o desemprego, a instabilidade econômica e fiscal do município.

Diante disso, a nova Administração Municipal convive com uma dura crise nos anos 90 e tenta agir de forma múltipla diante das mudanças estruturais da economia, vis-à-vis a realidade sócio-econômica e político-representativa da cidade.

Nesse momento, junto a um contexto de demanda social forte, vigorosa e difusa, amadurecem os novos instrumentos de participação política franqueados pela Constituição Federal de 1988, que são, dentre outros, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), os Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) e o respectivo Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o Conselho Tutelar e a orientação para construção das unidades especiais para menores infratores (que seriam os Centros de Reabilitação e Auxílio a Menores Infratores - CRAMI).

A Administração Municipal, porém, não se instrumentaliza desses referidos novos "modelos" de gestão das políticas sociais, particularmente importantes para a esfera das políticas sociais assistenciais e, mais ainda, para serviços de atendimento à criança.

Parecem não destinar a devida importância ao Conselho Municipal de Assistência Social que, a partir de então, tem a obrigação de gerir os recursos públicos assistenciais mediante a constituição do Fundo Municipal de Assistência Social e também do Plano Municipal de Assistência Social, e não mais ser gerido pela 1ª Dama, como acontecia quando estava em sintonia com a Federação das Entidades Assistenciais de Campinas [46].

A Lei nº 8.069, de 13 de Julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, faz constar, em sua parte Especial, Título I (sobre as políticas de atendimento), artigo 88:

> "*Art. 88 - São diretrizes da política de atendimento (dos direitos da criança e do adolescente):*
> *I - municipalização do atendimento;*
> *II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas (.....)*
> .....
> *IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente*" [47]

Ao não se instrumentalizar de referidos mecanismos, a Administração Municipal não estimula a criação da Lei Orgânica da Assistência Social, nem o Conselho Tutelar e nem o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA.

O Conselho Tutelar é derivado do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA - e é uma política de atendimento à criança que foi amplamente defendida pelo setores progressistas que desenvolvem trabalhos de

[46] No caso específico do PGRFM, nossa interpretação é a de que ao utilizar a família como unidade de acesso às crianças e adolescentes, inclusive para a concessão do benefício, a Administração Municipal "desviou-se", de certa maneira, da legislação que trata especificamente das políticas sociais da criança e do adolescente, remetendo a gestão do Programa como sendo um serviço de apoio familiar, tendo, inclusive, permanecido hierarquicamente vinculado diretamente ao Gabinete do Prefeito.

proteção às crianças. No entanto, a Administração Municipal de Campinas hesita em implementá-los. E, quando o fazem, já no último ano da gestão do então Prefeito Magalhães Teixeira, o mesmo reluta em nomear seus Conselheiros eleitos [48].

Num primeiro momento, os gestores municipais parecem não entender (ou acreditar) que a "criança em situação de risco" (criança em "situação de rua") é fruto de um problema de ausência de direitos sociais[49] e, ao não se instrumentalizarem dos novos referenciais e mecanismos político-programáticos constitucionais, propõem um pacto da sociedade pela infância, incluindo ações policiais repressivas para resolver os problemas das crianças em "situação de rua".

A Administração Municipal procede a uma contradição profunda com o que determina os novos postulados das práticas assistenciais e que limitam, acentuadamente, as ações de cunho policialesco contra as crianças e adolescentes.

Posteriormente, visualizando que a questão da criança (tanto em "situação de risco", quanto em exploração via trabalho infantil) torna-se polêmica, negam-se a doar o terreno para a construção da unidade dos menores infratores (CRAMI), entrando em conflito com os setores da sociedade civil organizada, que reivindicam essa unidade, já que militam na defesa da criança e dos novos instrumentos políticos apregoados pela Constituição de 88 (Assoc. Educadores de Crianças de Rua e a Igreja, entre as principais).

Os gestores percebem, contudo, que a questão global da assistência social pública está em crise mas, ao invés de depositar uma expressiva soma de recursos sociais assistenciais obtida como doação dos EUA (cerca de 5 milhões de dólares) junto ao Conselho Municipal de Assistência Social, que deveria estar em funcionamento, doa esta verba para a Federação das Entidades Assistenciais de Campinas – FEAC (que é a

---

[47] Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei Federal nº 8.069 de 13 de Julho de 1990 - Editora Saraiva, São Paulo/SP - 8ª edição, 1998 p. 17

[48] Talvez porque os cinco membros (Conselheiros) eleitos do Conselho Tutelar são filiados ao Partido dos Trabalhadores de Campinas, agremiação essa que fazia permanente oposição ativa e declarada às práticas governamentais do Sr. Prefeito e de seu Partido, o PSDB.

[49] Especificamente do direito à liberdade, ao respeito e à dignidade, bem como do direito de convivência familiar e comunitária, conforme determina o ECA em seus capítulos II e III. Estatuto da Criança e do Adolescente, editora Saraiva, op. cit. p. 04 e 05.

Federação das entidades privadas de prestação de serviços sociais assistenciais), provocando insatisfações e atritos com os setores mais progressistas da cidade, defensores das novas práticas constitucionais.

Em que pese a Constituição Federal determinar que o fortalecimento com o terceiro setor deva ser meta primordial no combate à desintegração social sistêmica, o fato é que deveriam surgir novas formas de parceria entre o público e o privado, pois os recursos públicos assistenciais deveriam ser geridos prioritariamente pelo próprio Poder Público, mediante auxílio do já anunciado Conselho Municipal de Assistência e Fundo Municipal de Assistência Social.

Interessante observar (a nosso ver) que os novos instrumentos políticos, ao democratizarem a discussão e execução das políticas de cunho social assistencial, possibilitam forte controle e centralização decisória dessas ações e diretrizes, ao contrário do que se apregoa nos discursos descentralizadores, e isso, porque a ação assistencial passa a se fortalecer enquanto ação pública de controle frente aos parceiros e executores sociais privados.

A esse respeito, o capítulo II da Lei 8.069 de 13 de Julho de 1990 (Lei do ECA), tratando das Entidades de Atendimento, oferece uma dimensão do fortalecimento do setor público frente aos parceiros privados[50]:

> *"Art 90 (.....)*
> *Parágrafo Único: As entidades governamentais e não-governamentais deverão proceder a inscrição de seus programas, especificando os regimes de atendimento, na forma definida neste artigo, junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o qual manterá registros das inscrições e de suas alterações,(.....)*
> *Art. 91: As entidades não-governamentais somente poderão funcionar depois de registradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (.....)*
> *Art. 97- Parágrafo Único: Em caso de reiteradas infrações cometidas por entidades de atendimento, que coloquem em risco os direitos assegurados nesta Lei, deverá ser o fato comunicado ao Ministério Público ou representado perante autoridade judicial competente para as providências cabíveis, inclusive suspensão das atividades ou dissolução da entidade"*

Mas o fato é que os novos instrumentos políticos, que deveriam ter sido implementados, são sistematicamente adiados pela Administração Municipal, retardando-se a transição de um padrão assistencial antigo para um novo, política e institucionalmente mais participativo e democrático.

---

[50] Estatuto do Direito da Criança e do Adolescente, Editora Saraiva op. cit. p.18 e 21.

Nesse contexto, conflitante e contraditório, implementou-se o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima em Campinas. Sua aprovação final em segunda votação na Câmara Municipal deu-se através de sessão legislativa extraordinária, iniciada à 01:00 h da madrugada e, em regime de urgência onde, em conformidade com seu regimento interno, sequer pode ser solicitada vistas ao Projeto, por parte dos parlamentares. Nem mesmo o líder do Governo na Câmara na ocasião[51] conhecia o conteúdo e escopo do PGRFM. O mesmo fora aprovado no afogadilho, ao "apagar das luzes" e com total desconhecimento da maioria dos parlamentares, sem que houvesse uma única discussão aberta entre o Poder Legislativo e a sociedade (nem mesmo com os edis) sobre um projeto que vincula 1% das receitas orçamentárias correntes anuais a apenas um programa assistencial.

Uma vez aprovada pela Câmara Municipal, foi publicada, em 06 de janeiro de 1995, a Lei nº 8.261/95 que dispõe sobre o "Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima Para Famílias Com Filhos Em Situação de Risco" [52]. Coloca-se em implementação um programa assistencial dirigido especificamente às crianças e que se utiliza da unidade da família, em profunda contradição com as novas práticas de gestão sociais assistenciais, que prezam pela implementação e difusão dos novos instrumentos ofertados pela Constituição Federal.

O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima de Campinas nasce completamente órfão de mecanismos político-participativos e fiscalizatórios, como um Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, um Conselho Municipal de Assistência Social e seu correlato Fundo Municipal de Assistência (em que pese o programa absorva, de modo vinculado, 1% de recursos originários das receitas orçamentárias correntes anuais quando a Secretaria toda recebe, historicamente, para fins de custeio e investimentos, não mais que 2 a 3% do orçamento municipal); não instituiu o Conselho Tutelar, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e muito menos estimulou a instalação da unidade para menores infratores (CRAMI).

Trata-se, portanto, de um programa social assistencial público de suporte às crianças, implementado em desacordo e na contramão da democracia política propugnada pelos preceitos constitucionais.

---

[51] Vereador Gilberto Braede Biléo Soares, do PSDB, era o então líder de bancada e de governo no Legislativo Campineiro.

[52] Em 03 de março de 1995 o Prefeito Municipal expediu o Decreto nº 11.741, regulamentando a Lei 8.261/95, onde estabelece os procedimentos administrativos a serem seguidos, a fim de recrutarem-se as famílias beneficiárias.

Além do mais, como veremos em capítulo específico sobre o desempenho do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, os gestores enfrentam dificuldades financeiras para levar adiante um programa em expansão com o perfil do Renda Mínima, porque depara-se com sérias restrições em sua capacidade financiadora frente à clientela absorvida (sua estrutura de financiamento encontra-se limitada e debilitada frente a demandas crescentes de incorporação de famílias) [53].

O fato municipal histórico, contrastante à nova política de assistência à criança e adolescente, é que no momento imediatamente anterior ao de sua implantação (do PGRFM), os gestores públicos haviam instituído um polêmico "*Pacto da Sociedade pela Infância*"[54], onde fazia-se constar a possibilidade de ação policial repressora contra as crianças que se encontravam em "situação de rua", contabilizadas em número de 550.

Surge então, a indagação, se a implementação de um novo programa social assistencial público, dissociado dos demais instrumentos constitucionais de gestão, rompe com o antigo padrão assistencial ? Esta pergunta, importante a nosso ver, ficará sem resposta, diante deste trabalho, por exigir orientações de pesquisa que extrapolam o escopo deste trabalho.

IV.2 - Etapas de acesso e incorporações das famílias no PGRFM [55]

O PGRFM de Campinas, iniciado em março de 1995, dirige-se às famílias residentes em Campinas há pelo menos dois anos da data de instituição do Programa, que tenham em sua composição crianças e adolescentes

---

[53] O Relatório de Pesquisa sobre Condições de Vida - PCV - da Fundação SEADE/DIEESE, realizado em 1994, aponta que cerca de "40% das famílias de Campinas não dispõem de renda *per capita* suficiente (R$ 49,87) para cobrir as despesas com uma cesta adequada de consumo" - p. 10

[54] Este Pacto trata-se de documento oficial, assinado pelo Prefeito Municipal em Julho de 1994, e que prevê ações de entidades de classe, da Prefeitura, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros no enfrentamento à violência ocasionada pelos menores infratores que perambulam "livremente" pela cidade.

[55] Este tópico foi elaborado fundamentalmente através de nosso acompanhamento "in loco" do PGRFM e concebido a partir de entrevista com a Coordenadora responsável pelo Programa, Sra. Regina Hirata. Trata-se de uma funcionária pública de carreira, com formação superior em Serviço Social e que assumiu a função de Coordenação do Renda Mínima desde sua implementação, em março de 1995. Referida entrevista foi por nós realizada na data de 28 de novembro de 1998.

(0-14 anos) e cuja renda familiar *per capita* seja inferior a R$35,00[56]. Apresenta, ainda, como objetivos garantir a freqüência e o bom desempenho escolar das crianças entre 7 e 14 anos, propiciar um melhor acesso aos equipamentos da área de saúde e aliviar as condições de penúria dessas famílias [57].

Para o acesso (condições de entrada) ao PGRFM, respeitadas as demais condições (renda, presença de crianças e adolescentes e tempo de moradia), os responsáveis pelas famílias assinam um termo de compromisso e responsabilidade, pelo qual comprometem-se a garantir a freqüência na escola das crianças em idade escolar, garantir atenção à saúde das crianças e adolescentes, assegurar a não permanência das crianças nas ruas (evitando a exposição das mesmas à violência, exploração e discriminação) e a participar das reuniões mensais dos grupos socio-educativos(Pref. Municipal Campinas - PGRFM s.d. op. cit.)

Para efeitos do PGRFM, contabiliza-se a renda familiar per capita exclusivamente a partir dos rendimentos dos pais ou responsáveis. Deste modo, as famílias constituídas por mãe e/ou pai ou pelos pais e/ou responsáveis e seus filhos (ou tutelados) com até 14 anos incompletos (ou maiores de 14 anos desde que portadores de necessidades especiais) é que compõem o cálculo da renda familiar per capita. Não se considera os rendimentos dos maiores de 14 anos (tanto filhos como demais agregados), mesmo sendo residentes no mesmo domicílio e participando da mesma unidade de consumo. O benefício consiste na diferença entre a renda familiar *per capita* e o limite estabelecido pelo Programa (R$ 35,00 *per capita*). Neste sentido, os valores repassados às famílias são diferenciados. Um família composta por um casal e duas crianças e com renda familiar de R$ 70,00 (R$ 17,50 *per capita*) recebe do PGRFM R$70,00. Com tal complementação, a família atinge R$ 35,00 *per capita*.

A legislação do PGRFM estabelece que *o "prazo de permanência das famílias, na condição de beneficiárias do Programa, é de um (1) ano, podendo ser prorrogado por igual período desde que não tenha ocorrido alterações na situação que permitiu o acesso"*(PMC -PGRFM sd, op. cit.).

---

[56] Esse valor teto de renda *per capita* (R$ 35,00) fora instituído em Março de 95 e, passados mais de 4 anos de sua implementação (Julho/99) não sofreu quaisquer reajustes, sendo que a inflação para o período, medida pelo IPC-FIPE foi da ordem de 58,2%.

[57] Prefeitura Municipal de Campinas - Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima - Campinas, s.d. p.14.

Registre-se que na apresentação do Programa, a Prefeitura Municipal de Campinas afirma que com o PGRFM "*busca alternativas que possam vir a minimizar as situações de extremas pobreza (....) e objetiva ativar o processo emancipatório das famílias para que elas mesmas venham a prescindir do subsídio financeiro (...)* [58].

Em que pese haver um preceito legal, institucional, de projeto, frente à clientela a ser absorvida pelo Programa, as práticas administrativas para se identificá-la, avaliá-la e incluí-la são subjetivas e não convergentes. Segundo relata Hirata, "*atualmente estamos desenvolvendo uma proposta para se normatizar essas práticas administrativas. No momento cada SAR/DRO tem seu método, e isso porque depende muito da infraestrutura de cada região, pois há regiões onde a pobreza é concentrada, como na Norte, ao contrário da Sudoeste onde a mesma é mais dispersa*" [59].

Em essência, há técnicos de determinada região que preenchem as fichas para cadastros das famílias (fichas estas que são iguais para cada SAR/DRO), onde fazem anotações pontuais sobre a gravidade das situações, procedendo-se a uma checagem das informações prestadas. Após as visitas, avaliam-nas e finalmente incluem ou não as respectivas famílias no Programa. Há outros técnicos, de outras regiões, que fazem anotações num caderno (endereço, situação econômica e social em geral) e quando forem cadastrá-las identificam quais as situações mais agravantes, entre aquelas "fichadas", a fim de se permitir filtrar o acesso.

Tentando equacionar essas incongruências de práticas administrativas para avaliação e inclusão no Programa, os gestores estão desenvolvendo um sistema de pontuação, através do uso de critérios matemáticos ponderados, para se detectar o nível de gravidade, carência e exclusão das famílias. Isso permitirá, segundo eles, uniformidade nas práticas administrativas e uma tomada de decisões sobre a incorporação, o acesso, o cadastramento das famílias ao Programa de forma muito mais objetiva. Classificar-se-ão as famílias de acordo com seu grau de vulnerabilidade, a partir de critérios homogeneamente definidos e parametrizados através de ponderação matemática.

---

[58] Como **processo emancipatório**, compreende-se a capacidade das famílias em conquistar rendimentos iguais ou superiores ao teto mínimo estabelecido pelo PGRFM que é de R$ 35,00 em Março/95, prescindindo-se assim, dos recursos públicos. Prefeitura Municipal de Campinas - Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, op. cit. p.16

[59] Hirata, Regina - Coordenadora do PGRFM, em entrevista concedida ao autor, na data de 25 de novembro de 1998.

O cadastro significa que as famílias estão automaticamente incorporadas ao Programa, pois ele é praticamente sinônimo de benefício, de acesso. Salvo raras exceções, cadastra-se e não se concede o benefício, procedendo-se à exclusão do mesmo, seguida de outros encaminhamentos.

Detectamos a existência de uma lista de "espera", via fichamento, assim explicada por Hirata: *"quem sai da ficha pode ir para o cadastramento, porém, não se respeita a ordem cronológica de entrada das famílias nessas listas de "espera", porque tudo dinamiza-se em função do grau de vulnerabilidade das famílias, das características jurídico-legais do Programa e de seu desenho normativo, e não em função de seu fichamento, de sua respectiva ordem de entrada nos fichamentos"* [60].

Há famílias que foram fichadas em determinada DRO, mas não saem dessa "lista" porque não encontram-se dentro dos critérios de acesso do Renda Mínima; não têm tempo de moradia e, no momento do fichamento, a renda superava os limites do Programa ou, na ocasião de cadastramento final, a situação se repetia. Trata-se na verdade, de uma lista de pessoas que procuraram o Renda Mínima. Uma determinada região tem a lista das pessoas que procuraram pelo Renda Mínima, mas não se sabe dos critérios adotados por cada SAR/DRO para incluí-las nesta "lista de espera - fichamento". A decisão de "listá-las" é muito subjetiva.

Porém, há ainda uma outra lista especial, na qual se procede (de modo não regular, sistemático) a uma triagem das listas anteriores, das famílias que procuraram o programa nas SARs/DROs e aí obtém-se uma verdadeira lista de espera das famílias que se enquadram nos parâmetros institucionais do programa.

Mais uma vez, cada DRO procede de uma forma: mesmo o fichamento que antecede o cadastro não quer dizer exatamente que aquelas famílias serão efetivamente cadastradas. Vai depender da gravidade, da vulnerabilidade considerada para cada família. Pode ocorrer, e ocorre com freqüência, que surjam famílias que não encontravam-se sequer fichadas ou na lista de espera mas que, devido à sua gravidade, atinge mais rapidamente os benefícios do Renda Mínima, via cadastro.

Trata-se de uma decisão das duplas de técnicos e, em situação de dúvidas, os casos são resolvidos nas reuniões da Coordenadoria do Programa, das quais participam todas as equipes. Assim, algumas famílias que

[60] Hirata, Regina - op. cit. 25/11/98

são "deixadas para depois", quando chegam no começo da lista, não atendem mais aos critérios estabelecidos pelo Programa: alterou-se a renda, mudou-se de endereço, os filhos já são maiores de 14 anos, etc.

Sob esse aspecto, a Coordenação do Programa afirma "*que há uma preocupação por parte da SMFCAAS para que não haja filas de espera, objetivando não levantar expectativas sobre as famílias "fichadas, listadas" que anseiam pelos benefícios. E isso porque uma fila pressupõe que chegará a sua vez e, no caso do Renda Mínima, isso não é nem necessário e nem logicamente verdadeiro. As listas não funcionam de forma cartesiana. O princípio lógico de organização da fila é substituído pelo princípio, ainda subjetivo, de avaliação da vulnerabilidade. A organização do Programa remete a isso, inclusive. As famílias se candidatam e são "fichadas" numa lista com ordenação lógico-matemática mas, sua convocação para o benefício corresponde a outros parâmetros não matemáticos, mas fundamentalmente sociais, de risco*" (Hirata, op. cit.).

Num primeiro levantamento, realizado em Fevereiro de 1998, o número de famílias inscritas em lista especial de espera, que é aquela onde as famílias já passaram por triagens e apresentam condições de acesso ao Programa, estava em torno de 1.000 famílias (quase a metade do total de famílias que estavam sendo atendidas na ocasião, o que denota uma forte demanda e a indicação de uma insuficiência de oferta). As regiões Norte e Leste não apresentam listas. A Sul e Oeste abrangem a totalidade desses casos.

Como quem cadastra são os técnicos, são eles também que definem se a família será cadastrada ou entrará em lista de espera. Na DRO Sul, a dupla que irá atender pessoalmente as famílias é que cadastram-nas. Isso também não é uma norma geral para todas as DROs. A Sul seleciona as famílias candidatas, faz as entrevistas e as visitas e só então, após avaliação, é que cadastram, sendo que, o acompanhamento é feito desde a seleção até a concessão do benefício e monitoramento nas reuniões do Grupo Sócio-educativo, feito pelos mesmos técnicos (mesmas equipes de duplas).

Já a DRO Oeste não procede da mesma maneira que a Sul porque a demanda é considerada elevada. As duplas fazem rodízios de plantões entre si para selecionar as famílias que se candidataram. Dessa forma, significa reconhecer que nem sempre a dupla que cadastrou determinada família será a mesma que irá atendê-la e monitorá-la.

Há um período do mês em que não ocorrem reuniões entre os grupos familiares e as duplas de técnicos. Isso porque quando está se aproximando da data do pagamento do benefício tem-se que fazer os empenhos financeiros individualizados, onde se processam os nomes, os valores etc. É o período destinado à

burocracia. Nesse período, faz-se internamente os cadastramentos, as visitas domiciliares, as entrevistas individuais, os contatos com as instituições comunitárias dos bairros. Conciliam uma demanda concentrada e intensa no tempo, com limites de atendimento às famílias, porque há a necessidade de se dar encaminhamento burocrático interno ao Programa, porém, sem uniformidade nas avaliações e decisões de acesso e incorporação das famílias

IV.3 - Serviços de Atenção às Famílias, composições familiares diferenciadas e o PGRFM

A Secretaria Municipal de Apoio à Família, Criança, Adolescente e Ação Social (SMAFCAAS) criou, em dezembro de 1992 (com implementação a partir de 1993), o Departamento de Apoio à Família, Criança e Adolescente (DAFCA), procurando acompanhar as prerrogativas constitucionais e, por orientação do Estatuto da Criança e do Adolescente, ofertar uma estrutura de serviços vinculados diretamente às famílias e às crianças.

No interior do DAFCA desenvolveram basicamente três novos Programas representando novos desafios para seus respectivos gestores: o Serviço de Atenção à Família (SAF), o Serviço de Atenção à Criança e Adolescente em Situação Especial (SACASE) e o Centro Municipal de Proteção à Criança e Adolescente (CMPCA) e, "*diante da novidade que significava essa orientação assistencial, que prevê a prioridade de utilização da unidade da família para as práticas assistenciais, não sabíamos bem, que formas de atuação deveríamos seguir, nem por onde começar a atuar, porque normalmente os programas sociais não faziam um trabalho diretamente com as famílias. Atendíamos o portador de necessidades especiais (deficiente físico, mental, drogaditos, alcoolistas, doentes crônicos etc), a criança é, por tabela, atendia-se a família para dar suporte no atendimento prestado às crianças, aos deficientes, drogaditos etc. Orientava-se informalmente as famílias a fim de que providenciassem documentos, fossem a determinados locais recomendados pelo assistente social etc*" (Hirata, entrevista nov/98).

A proposta de se desenvolver ações e trabalhos sistemáticos com famílias trata, realmente, de uma ação nova, recente, recomendada e preconizada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente que exige, em seu artigo 90, a implementação de programas de apoio sócio-familiar. Para que se tenha uma rede de proteção

para as crianças em situação de risco, há que se elaborar programas de apoio sócio-familiar, conforme determina o ECA em seu capítulo II seção I [61]:

> *"Art. 90: As entidades de atendimento são responsáveis pala manutenção das próprias unidades, assim como pelo planejamento e execução de programas de proteção e sócio-educativos destinados a crianças e adolescentes, em regime de:*
> *I - orientação e apoio sócio-familiar;*
> *II - apoio sócio-educativo em meio aberto;*
> *III - colocação familiar;*
> *IV - abrigo;*
> *V - liberdade assistida;*
> *VI - semiliberdade;*
> *VII - internação"*

A Secretaria procurava, então, criar condições de atender a lei, não demonstrando desconhecimento dela. Ao contrário, os servidores conheciam os princípios gerais de como deveriam proceder em suas ações. Como sempre praticaram ações pontuais e não sistemáticas com as famílias, avaliavam que, de certa maneira, elas sempre se apresentavam a fim de conseguir bons resultados no auxílio a seus dependentes mais diretos, porém não sabiam como sistematizar um trabalho com famílias.

Diante de tal situação *"preparamos uma pesquisa, no ano de 1994, que foi aplicada por sobre as crianças que se encontravam em situação de risco (situação de rua). Montamos um mutirão, sem quaisquer compromissos rigorosos com o universo e amostra (sem ferramental estatístico apropriado), aplicamos a pesquisa e tabulamos os dados. Concluímos haver famílias que, diante da pobreza, reagiam de variadas formas: umas se agregavam, outras se desagregavam, outras iam juntas para as ruas em busca de renda, de sobrevivência; outras iam constituir-se como agregados, morando com os tios; outras fugiam de casa; outras famílias permitiam-se morrerem todos de fome dentro de casa"* (Hirata, op. cit.).

Quanto aos arranjos familiares, Hirata revela *"que em alguns modelos familiares, particularmente aqueles onde as famílias eram mais coesas e que os pais possuiam ascendência sobre as crianças, que se fosse feito um trabalho que oferecesse renda (dinheiro), condições de sobrevivência mínima, orientações psico-sociais a elas; pelo fato de terem estruturação mínima, poderiam progredir e, através desses apoios, até mesmo romper com os elos da exclusão com que se deparavam"*.

Os gestores acreditavam que essas famílias caminhariam por si só, com as próprias pernas, desde que devidamente orientadas e monitoradas. Não vislumbravam, porém, quaisquer possibilidade de se oferecer recursos financeiros diretamente às famílias, na forma de um programa institucionalmente constituído.

---

[61] Estatuto da Criança e do Adolescente - Lei 8.069de 13 de Julho de 1990 - Editora Saraiva - São Paulo - 8ª edição - 1998 - p. 18.

Por outro lado, continua a Coordenadora: "*já as famílias que apresentavam conflito familiar, que absorviam drogaditos, alcoolistas, doentes mentais e crônicos, violência doméstica etc, eram muito mais resistentes à obtenção de resultados satisfatórios em termos de auto-capacidade de organização, mesmo concedendo-se renda e orientação psico-social, porém, o Poder Público não pode deixá-las sem atendimento, justamente porque são esses modelos de famílias que mais violentam os direitos das crianças, dando vazão às situações de risco*" (Hirata, op. cit.).

Com esses estudos, os técnicos da Secretaria procuravam encontrar um "rumo" para se definir como poderiam ser e que perfil teriam os novos serviços de oferta assistencial de orientação familiar. Encontravam-se em finais de 1994 e sistematizaram uma prática de encaminhamentos e atendimento que inicialmente absorvia cerca de 150 famílias, denominado Serviço de Apoio à Familia (SAF).

Com a sua implementação em março/95, o inusitado Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima absorveu esta população carente inicial, em seus duplos segmentos familiares (tanto as famílias mais estruturadas quanto aquelas com forte predominância desagregadora), além de, posteriormente, ampliar o universo de famílias miseráveis atendidas pelo Poder Público.

O novo Programa internalizou as características de organização, estruturação e desagregação familiares específicas de um universo amostral previamente avaliado pelos gestores assistenciais públicos (tratava-se das famílias absorvidas pelo SAF), apesar da situação inusitada, já que o PGRFM foi implementado de forma surpreendente (e diríamos excludente, do ponto de vista das articulações sócio-políticas), o que permitiu definir, mais claramente, os futuros limites de gestão e desenho desse Programa familiar frente à clientela absorvida.

Em um artigo sobre a avaliação do PGRFM, suas consequências, seus limites e seus resultados esperados, pelo fato de absorver famílias mais problemáticas, o Instituto de Estudos Especiais (IEE) da PUC/SP permite-nos concluir que se o renda mínima de Campinas investisse todo seu tempo dispensado com as famílias mais problemáticas, para aquelas mais estruturadas, o impacto sobre os resultados do Programa seriam muito maiores [62].

A coordenadora do Programa (Hirata) defende-se, dizendo que "*de fato, o Renda Mínima, dispende grande temporalidade no apoio e atenção às famílias mais desestruturadas (desorganizadas socialmente), mais problemáticas, justamente porque são as famílias que mais produzem a agudização das situações de risco e, que esse tempo é direcionado às famílias mais desestruturadas, objetivando cumprir o que determina o ECA, prescrevendo que deve ser garantida à criança o direito à convivência solidária e comunitária, e que o abrigo deve ser a última medida a ser aplicada à criança. A criança deve ser inserida na comunidade, não sendo permitido (a não ser em casos extremos) abrigá-las*".

Procurando seguir as recomendações do Estatuto, a Secretaria se justifica dizendo que há que se esgotar todas as possibilidades a fim de que a criança fique com a família. Se não ficar com a família, deve ficar com os tios, os avós, com alguém de referência, mas a criança deve permanecer "não-abrigada", num lugar que ela fique institucionalizada, onde não sofra perdas de densidade afetiva, emocional, física etc. Por isso investe-se nessas famílias mais problemáticas, de características fortemente desagregadoras, a fim de se evitar por toda sorte o abrigamento, reconhecendo que se ficam comprometidas/prejudicadas, as almejadas eficiência e eficácia emancipatória do Programa, além de burlar os preceitos legais referentes à temporalidade de concessão dos benefícios.

Essa família, que tem uma demanda maior de problemas, é, portanto, uma família que depende de serviços relativos à saúde mental, de tratamentos específicos que ela consiga aderir, enfim, depende de muitas outras ações, depende essencialmente da orientação sócio-educativa, e não só da renda, do dinheiro. O impacto, em termos de resultados efetivos sobre essas famílias, mostra-se, diante do exposto, muito menor que o esperado, que é a emancipação das famílias via conquista (ou concessão) de renda.

Para esse caso específico, dos estreitos limites emancipatórios em que se encontram as famílias derivadas de suas formas de organização e estruturação, os técnicos afirmam que se houvesse recursos financeiros da ordem de 3% do orçamento, se houvesse subsídios suplementares por parte da União, do Estado, o Renda Mínima poderia deslanchar ainda mais.

Eles acreditam, ainda, que se o volume de recursos fosse mais amplo, mais significativo, seria possível prolongar a permanência das famílias no Programa (porque cada vez que se opta pela permanência de famílias mais vulneráveis por mais tempo no Programa, interfere-se no volume do estoque das famílias e na

---

62 "O Programa de Renda Mínima de Campinas - Caminhos para o enfrentamento da pobreza" in Instituto de Estudos Especiais - IEE - da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, 1997 pp. 55 e 56

rotatividade do mesmo) e em sua gestão. Se não houvesse limites de recursos orçamentários (que embora reconhecidamente vultuosos para um programa assistencial público mas ainda escassos para as dimensões da demanda) e fosse possível estabelecer tempo de direito necessário e suficiente no Programa, a situação poderia ser diferente.

Curioso é que, como veremos adiante, o Programa esterilizou (ao não utilizar) cerca de 42% do total de recursos orçados para o mesmo. Ou seja, os gestores clamam, propugnam por mais recursos a serem concedidos às famílias quando conseguem gastar apenas 58% dos recursos disponíveis (caso do ano de 1998).

Apuramos que a nova Administração Municipal, que tomou posse em 1997, optou por manter as famílias mais vulneráveis no Renda Mínima (mesmo tendo-se esgotado seu prazo legal de 24 meses) até que se encontre outras formas de atendimento que não comprometam os trabalhos anteriormente ofertados a elas, em termos de orientação e apoio social assistencial público. Em detrimento disso, deixa-se de atender muitas famílias que não acessaram o Programa ainda. Ou seja, o problema da gestão dos estoques de famílias no Programa tornou-se o problema número um, quando se pensa na expansão do número de famílias pelo mesmo.

Reconhecendo o problema, Hirata procura justificá-lo dizendo "*que o que faltou, portanto, na elaboração e escopo do Projeto de Renda Mínima é que ele não foi pensado intersetorialmente. Porque afirmam que o Renda Mínima é um programa que trabalha com a questão da saúde e da educação em primeira instância, porém, não se trata de interface. Nos trabalhos de grupo, de orientação, no fundamento da orientação, falta essa interface orgânica. Se o Programa de Renda Mínima fosse um programa das três Secretarias (Assistência, Educação e Saúde), onde se conseguisse o mesmo espaço, o mesmo técnico, onde as equipes aportassem um trabalho de orientação e monitoramento integrados, o desempenho do programa poderia ser muito diferente. E diferente, porque as famílias que frequentam os grupos sócio-educativos, são as mesmos que são encaminhados para a saúde mental, para as creches, para as escolas, para as escolas especiais, para o balcão de empregos, para as oficinas artesanais e culturais etc, porém, eles não retornam com convincentes referenciais dos equipamentos utilizados e nem guardam vínculos com os técnicos das demais áreas. Falta a integração setorial, a interface concêntrica, convergente, unitária, orgânica*" (Hirata op. cit.).

Torna-se fato, portanto, que a produtividade (em termos emancipatórios) do PGRFM encontra-se obstruída devido à inexistência de interfaces orgânicas do mesmo junto às demais Secretarias/setores, e que os simples encaminhamentos apresentam resultados de monitoramentos de frágil alcance, potencializando a situação de permanência (não desligamento e emancipação).

As demais Secretarias são demandadas pelo Programa em pontos específicos e suas respostas aparecem na forma de atendimentos pontuais, não estruturais, assistemáticos. Elas não são sujeitas do Programa, não sentem-se priorizadas por ele, não interagem modificando-o, adaptando-o ou decidindo sobre as ações, tanto do desenho do Programa quanto do desempenho das famílias. Há apenas um canal de entrada (input) e muitos de saída (output), quando deveriam se estabelecer ações conjuntas.

O Renda Mínima poderia, dessa forma, desenvolver muitas outras ações, desde que demandadas estrutural e intersetorialmente e, o que é mais importante, especificamente construídas para determinados fins.

Esse problema (da inexistência de interface), é um dos principais limites do Programa, visto pelo ângulo da oferta de capacidade emancipatória do mesmo, frente às estruturas e modelos familiares que absorve. E esses limites sobrepujam fortemente, a nosso ver, o compromisso de conquista da renda. Porque tornou-se mais claro que, além da conquista de renda como fator emancipatório institucional, a estruturação das famílias é crucial para a defesa das situações de risco.

E sobre a relação entre situações de risco e concessão de benefícios monetários, Hirata entende que "*a concessão do benefício monetário é condição necessária porém insuficiente para assegurar a não proliferação das situações de risco, a proteção às crianças. Nesse caso, parece-nos muito mais importante o grau de vulnerabilidade (capacidade desagregadora) das famílias frente a garantia dos direitos das crianças*" (Hirata op. cit.).

Nesse aspecto, até mesmo a obrigatoriedade da freqüência à escola entra como fator complementar e necessário, porém não suficiente e nem decisivo (até porque, a frequência e temporalidade das atitudes que conduzem a criança à situação de risco, sobrepassa, largamente, a temporalidade emancipatória pretendida pela escolarização).

Ou seja, há que se estruturar os núcleos ou grupos familiares (a fim de que que não produzam as situações de risco), de modo muito mais intenso e prioritário, a fim de que, inclusive, melhor absorvam os benefícios provenientes da concessão de renda, da matrícula escolar e do atendimento de saúde.

Dessa maneira, o desenho do Programa deveria contemplar um perfil mais organizativo e dirigido à "gestão" dos núcleos familiares e, a partir dele, definir estruturas de atendimento e acesso continuado ao Programa ou não, sobrepujando o que foi legalmente instituído, onde se definiu critérios de renda, exigência de escolaridade e freqüência aos postos de saúde, para se selecionar (filtrar) as famílias possivelmente beneficiárias.

Nos grupos de orientação sócio-educativos, as famílias começam a perceber que necessitam de organização melhor, para poderem superar quaisquer dificuldades, passando a compreender a força do grupo e a importância que é viver numa comunidade de forma solidária, com vínculos duradouros, permanentes.

Para que tenhamos uma dimensão da exclusão da vida comunitária e a eficácia dos trabalhos de orientação educativas, o relato da Coordenadora do PGRFM é bastante oportuno: "*muitas vezes as crianças ficavam trancadas, sozinhas, dentro de casa, enquanto os pais ou responsáveis precisavam ir a algum lugar e não podiam levá-las. As famílias não desenvolviam relações com a vizinhança, sequer para pedir a alguém que as olhasse por alguns momentos. Com os trabalhos de grupo, até mesmo o receio da violência do contato pessoal foi quebrado. Muitas famílias afirmavam que não confiavam nos vizinhos para olharem suas crianças, tinham medo de que os vizinhos as raptassem ou entregassem a outros sem paradeiro. No grupo, as famílias do Renda Mínima "descobriram" que são da mesma região e elas fortalecem laços de relacionamento, passando a desenvolver assuntos comuns e, de maneira geral, desenvolvendo ou desobstruindo aspectos de convivência rotineira. Há porém, grupos que não conseguem evoluir, mas a maioria os desenvolve. Há famílias que perguntam aos técnicos se elas podem permanecer reunidas ali (no salão) após o término da orientação sócio-educativa, pois prezam muito o espaço das reuniões. É um espaço onde elas se sentem acolhidas, pois como as reuniões sócio-educativas são mensais, elas passam o mês inteiro acumulando, de certa maneira, problemas que elas podem não só extravazar, mas obter solução ou orientação para eles*" (Hirata op. cit.).

Referidos trabalhos de grupo, porém, são de difícil encaminhamento, pois o que se esperava dos mesmos era que as famílias saíssem das reuniões refletindo sobre alternativas próprias para superar suas dificuldades. E a dificuldade reside no fato de que os técnicos têm outra vivência, outros conceitos sobre a realidade, outras mazelas em relação às requerentes beneficiárias e têm por obrigação orientar os diálogos, conduzir a reunião, fazendo os encaminhamentos que julgam necessários ou convenientes.

Nesse momento, segundo Hirata "*a grande questão que surge é como passar para o outro, transmitir conceitos, ações, reflexos até, como internalizar, para as famílias, a partir dos técnicos, fatos e valores que não fazem parte de sua realidade, devido o exacerbado grau de carência e exclusão em que vivem?*"

Diante disso, os técnicos utilizam as reuniões dos grupos sócio-educativos a fim de ativar o potencial próprio dessas famílias, não impondo valores novos a elas mas, conjuntamente, pensam sobre as saídas, as alternativas para superar parte de suas sinistras situações e condições de vida.

Isso porque, segundo a Coordenadora, "*não há ninguém melhor do que elas próprias para encontrarem as respostas às suas situações, para saber o que fazer, de qual forma e quais os limites e ações a serem enfrentadas e desencadeadas, desde que minimamente orientadas diante de determinadas reflexões sobre os direitos e deveres da cidadania*" (Hirata op. cit.).

Como ações adicionais, com objetivos de cunho emancipatório, além dos grupos de apoio sócio-educativos, foram desenvolvidos cursos de capacitação e qualificação profissional, bem como a facilitação, às famílias, para acessar um sistema de crédito (Pró-Rendas), visando organizarem pequenos "negócios" autônomos, que se mostraram insuficientes e precários.

A alternativa mais atraente encontrada pelos gestores do Programa, com o intuito de ocupação e geração de renda, tem sido a tentativa de profissionalização dessas famílias. O Programa as encaminha para os cursos, mas a maioria delas não os freqüenta, sequer se interessam em comparecer para tomar conhecimento do que se trata.

Em virtude disso, a Secretaria está desenvolvendo um sistema de acompanhamento vigiado dos fluxos de encaminhamentos, a partir dos técnicos e de suas correspondentes concretizações. Passaram a cobrar das famílias "atestados de presença" dos locais encaminhados. Tentam descobrir por que as famílias não correspondem aos encaminhamentos. Algumas requerentes afirmam que os maridos não permitem, outras dizem que não tinham nem onde e nem com quem deixar as crianças, outras alegam problemas de horários e locomoção etc.

E esse policiamento, deveu-se, segundo Hirata porque "*embora haja uma atitude por parte da Secretaria quanto aos encaminhamentos e à profissionalização, há limites institucionais para a efetivação dos resultados, para o estabelecimento de parcerias, interfaces, operacionalização e acompanhamento. Contudo, percebemos também, junto às famílias, que esses limites institucionais não são as maiores restrições de fato. O que mais restringe a inserção/participação dessas famílias são as iniciativas e problemas gerados no interior próprio delas a fim de acessá-los. Ou seja, mesmo existindo oferta e demandas de interface, o grande problema é realizá-las com as famílias. Elas não o acessam devido a uma série de questões que dizem respeito à estruturação de seu cotidiano, de sua limitada*

capacidade de iniciativa, de suas incapacidades em criar as condições iniciais de mudança de sua rotina estigmatizada".

Continuando, a Coordenadora destaca: "*há famílias que absorvem mais rapidamente essas orientações, que se mobilizam mais rapidamente a fim de acessarem as demandas de interfaces, e há outras que não, que apresentam maior resistência involuntária a esses processos, decorrentes de déficits de entendimento, de limites de estruturação e organização*".

Os gestores poderiam reverter essa situação, obrigando as famílias do Renda Mínima a freqüentarem cursos ou oficinas, a procurar emprego (tal qual a Renda Mínima de Inserção Francesa), mas como essa obrigatoriedade é muito polêmica devido o caráter impositivo e, diante do desenho e perfil da clientela do Programa de Campinas, provavelmente não funcionaria: as crianças seriam novamente levadas a situações de risco em virtude de práticas compulsórias, punitivas, o que poderia inclusive descaracterizar o Programa.

Diante desse impasse, Hirata afirma que a todo momento são indagados pela sociedade "*sobre como é que estão tentando melhorar a vida dessas famílias, concedendo apenas os benefícios monetários ? Elas não estariam criando uma "situação de dependência" ? Não teriam que "oferecer uma contrapartida à sociedade" ? Não tinham que estar envolvidas com atividades práticas profissionais que permitissem a elas desencadearem um processo de elevação de suas perspectivas, quanto à ocupação e geração de renda ?*"

A primeira tentativa de resposta a esses questionamentos, a nosso ver bastante inquietantes, ocorreu com um Programa de Geração de Renda, desenvolvido pelo governo Federal, denominado Pró-Rendas, que trata-se de um sistema de crédito específico para pequenos "negócios" (para geração de ocupação e renda). O Pró-Rendas veio "encomendado" para Campinas, no mesmo ano de implantação do Renda Mínima (final de 1995), instalando-se aqui devido ao ineditismo da proposta assistencial pública.

Houve muita dificuldade de implantação e, principalmente, em promover um intercâmbio, uma parceria com o Programa. As famílias do Renda Mínima, devido aos critérios de acessibilidade, possuem renda muito baixa, são absorvidas dentre aquelas muito excluídas. Essas famílias, com esse grau de exclusão, não sabem fazer conta, não são alfabetizadas, enfim, não conseguem tirar proveito do Pró-Rendas.

As requerentes identificadas como sendo alfabetizadas, que possuíam algum curso e que tinham vontade de iniciar negócio próprio, foram encaminhadas ao Pró-Rendas.

Porém, segundo a Coordenação "*essa população abrangida pelo Renda Mínima têm medo, aversão pelo fato de eventualmente não poderem saldar seus débitos. Mais do que isso, devido sua vulnerabilidade estrutural, suas tendências desagregadoras, o sistema de crédito as apavora, ativando no interior das famílias, inclusive, os processos desagregadores. O endividamento assusta mais do que as atrai, observando-se então, que a maioria das famílias não desejavam acessar referido sistema de crédito*" (Hirata. Op. cit).

Procurando equacionar referida problemática, montou-se um curso chamado "Despertando o Cidadão Empreendedor", onde se conseguiu agrupar três turmas, com cursos de matemática, qualidade, almoxarife, custos, controle de estoque e controle de produção. Foram cursos com 20 encontros (períodos), montados conjuntamente com outras Secretarias e com conteúdo programático especificamente dirigido. A clientela fora identificada entre as requerentes que possuíam perfil "empreendedor" (iniciativa própria).

O propósito era o de que as pessoas do Renda Mínima que participassem do curso se tornassem mais seguras e acessassem o Pró-Rendas. O resultado foi decepcionante, pois apenas três pessoas de cada grupo de vinte (portanto 9 de 60) foram em busca do Pró-Rendas.

Diante disso, entendemos que o problema não é tanto de acesso ao Pró-Rendas, mas sim de insegurança dessas pessoas, desses grupos vulneráveis, mesmo daquelas que passaram pelos cursos. E essa falta de segurança remete-se muito mais aos potenciais riscos desagregadores, sentidos pelas famílias, frente a este tipo de parceria (de sistema de crédito), do que à falta de iniciativa individual dos beneficiários.

Nossa interpretação para esse fato é que o fluxo contínuo de recursos proporcionado pelo PGRFM às famílias aliado com o monitoramento público, despertando a ascendência dos responsáveis sobre seus dependentes, consubstanciando num forte processo de agregação das famílias, torna-as "fugazes" em relação ao possível risco desagregador a ser assumido pelas mesmas, diante da alternativa de um sistema de crédito como o Pró-Rendas e pelo esforço de profissionalização. Ou seja, a proposta de trabalho do Renda Mínima junto às famílias, orientando-as quanto às formas de estruturação e coesão, é potencialmente contraditória à idéia de qualificação profissional acoplada a um sistema de crédito, objetivando ativar o processo emancipatório dessas famílias.

Hirata nos esclarece melhor esse ponto: "*as famílias não conseguem entender o que é carência de pagamento, seguro de crédito, controle de gastos, liberação de recursos, limite de crédito etc. As famílias não compreendem a dinâmica mercantil, apavoram-se só em pensar em acessar o dinheiro via dívida. Na ocasião, conforme apuramos junto aos técnicos que encaminharam as requerentes ao Pró-Rendas, elas não estabeleciam a interface ofertada porque apresentavam uma preocupação geral exacerbada, manifestando enorme insegurança quanto à devolução do dinheiro emprestado. Perguntavam: - 'E se me roubarem o dinheiro antes mesmo de conseguir montar meu negócio? E se me roubarem os equipamentos ? E se eu não for prá frente, como vou pagar isso tudo ? E se cair o meu barraco ?'*".

Diante disso, avalia-se que a saída seria por outro caminho. Podendo, inclusive, arriscar a perguntar: a saída emancipatória individualizada por requerente é a melhor? À primeira instância, e no calor da experiência do Pró-Rendas, entendemos que não. Talvez até mesmo a formação de um antigo e conhecido sistema cooperativo de artesãos (com todos os problemas de desproteção social que carregam, mas cujos trabalhos sabidamente propiciam uma maior capacidade de coesão/agregação do núcleo familiar), com monitoramento por parte do Poder Público, seja mais atraente que o inseguro fornecimento de um sistema de crédito.

Entendemos, portanto, que a experiência com a gestão do Programa ainda não permitiu descobrir e desenvolver formas efetivas de conquista de renda, o que de certa maneira, dada a dimensão equivocada e desinformada que o Programa alcançou junto à sociedade, torna-se um grande problema, acentuando, particularmente, as questões relativas à credibilidade e capacidade emancipatória do Renda Mínima.

Há que se desenvolver uma forma de aproximação mais efetiva e sólida entre os instrumentos de conquistas de renda e as tipologias e estruturas das famílias beneficiárias. Após a experiência do Pró-Rendas, pelo menos as iniciativas ficaram mais claras no sentido de conhecer-se quais os caminhos que não devam ser trilhados, a fim de se obter referido intento. Esse caminho, de interface com vistas à emancipação das famílias, via conquista de renda e ocupação, ainda encontra-se, a nosso ver, muito obscuro e indefinido.

Em síntese, os critérios de emancipação pela renda são complexos e de difícil equacionamento e, diante da impossibilidade de se proceder aos desligamentos institucionais via conquista de renda, os critérios adotados pelos gestores do Programa para justificarem as permanências, o desligamento ou a emancipação são uma soma de vários outros elementos condicionantes (além da renda), assim definidos por Hirata:

> "*Avaliamos se as crianças das famílias a serem desligadas encontram-se bem, protegidas, se estão frequentando a escola, se as famílias compreenderam a importância da escola, se eventualmente a*

família encontrar-se em situação de emergência física, de exposição à sua integridade moral etc, se ela saberá o que fazer, onde ir, como agir; se ela conhece bem seus direitos; se desenvolveu sociabilidade com as demais famílias do grupo; se essas famílias encontram-se em situação de oferecer apoio a outras famílias; se manterão a coesão familiares e a iniciativa de ruptura com a situação de miséria em que se encontravam, dentre outros".

Sob essa perspectiva, nossa compreensão é a de que, olhando para essa gestão dos critérios de permanência, desligamentos ou emancipação entendemos que as famílias que rotinizaram um avanço em suas estruturações sociais, organizacionais e afetivas, é que são preparadas para o desligamento ou emancipação.

Outras famílias, minimamente estruturadas, que desenvolveram mecanismos de conquista de renda (para ao menos sustentar a família com alimentação, higiene e material escolar) porém sem conseguir melhorar seu barraco, mas que efetivamente desenvolveram proteção à criança, também são preparadas pelos técnicos para futuro desligamento.

Os técnicos observam a evolução material das famílias a fim de ter certeza, que as crianças não retornarão instantâneamente à situação de risco: se possuem fogão, geladeira, TV, liquidificador, ferro elétrico, panela, talher, cama e cobertor para os filhos, divisória no barraco etc. De outro modo, as famílias que apresentam "boas" condições de habitação, mas cujos filhos não estão na escola, permanecem no Programa.

Avaliamos, então, que de certa maneira as condições de saída das famílias são muito melhores que suas condições de entrada no Programa. São concretamente melhores porque elas estariam garantindo proteção social às crianças, conseguindo oferecer o mínimo em termos de atenção monitorada a elas. Proteção social que evita que vivam em situação de risco, que não voltem às ruas, que não se envolvam com drogas, para que não sejam violentadas, e para que continuem frequentando a escola, etc.

Essas famílias saíram da situação de risco e, particularmente as crianças, "emanciparam-se", de certa maneira social, comunitária e afetivamente com o Programa, mas continuam extremamente pobres, porém menos vulneráveis em seus arranjos familiares, no tocante à organização, estruturação e coesão.

Remetendo esses contextos em que se gestam a emancipação, o desligamento ou a permanência das famílias junto ao Programa, percebemos não enquadrarem-se ao desenho gestor institucionalmente confeccionado para o mesmo. Esses contextos, onde se procura avaliar a proteção à criança via estruturação nos núcleos/grupos familiares sobrepassam amplamente o quesito referente à temporalidade de concessão dos benefícios via número de parcelas (12 meses prorrogáveis por mais 12). Há cerca de 13% de famílias do PGRFM que encontram-se vinculadas a ele há mais de 24 meses.

Essa ocorrência de produtividade desigual do Programa frente às diferentes tipologias e arranjos familiares já era esperada pelos técnicos e gestores, pois a experiência anterior com os trabalhos do SAF permitiu-lhes antever, desde os primeiros meses da operacionalização do Renda Mínima, que tal problemática ocorreria, ou seja, que certas famílias teriam que permanecer mais tempo vinculadas ao Programa e até mesmo algumas dificilmente se encontrariam aptas ao desligamento.

Se o Programa não tivesse sido formulado a "sete chaves" e implementado de modo "relâmpago" pelo Gabinete do Prefeito e a formatação do mesmo absorvesse as experiências desenvolvidas pelos técnicos e pela comunidade, o resultado poderia ser completamente diferente, tomando como base de referência não exclusivamente o critério de renda *per capita* mas, primordialmente, considerando-se a estruturação familiar. Inclusive, a fim de se depreender que a renda *per capita* guarda função com a a estrutura familiar, antecipamos que as famílias biparentais possuem rendimentos médios *per capita* 2 vezes maior que as famílias monoparentais (vide capítulo adiante sobre o desempenho do Programa).

O impasse, derivado da reduzida capacidade emancipatória do PGRFM fez surgir propostas, idealizadas pelos gestores, de que a saída para tal problema seria criar condições de constituição, montagem e gestão de três tipos de programas, pois avaliavam que só seria possível equacionar os problemas de todos os modelos de famílias que se apresentaram ao programa no interregno de sua existência.

A Coordenadora do PGRFM afirma que "*quando chega a família, nós já sabemos, devido a experiência adquirida, se sua dimensão social e estruturação permitirá ou não seu futuro desligamento ou emancipação e como ocorrerá. Perguntamo-nos, então, porque é que devemos manter uma equipe técnica com grupos sócio-educativos para aquelas famílias que já se sabe não absorverão, não irão aderir ao perfil e desenho programático do Renda Mínima ?* "(Hirata, op. cit.)

Os gestores entendem que, para essas famílias mais desestruturadas, deve-se oferecer um tipo específico de apoio, podendo-se até atribuir-lhes o subsídio financeiro, mas com outros critérios de acesso, permanência e desligamento, além de outros custos, ações e formato de equipes. Diante disso, idealizaram um Programa denominado "Subsistência Mínima", substituindo o benefício financeiro do Renda Mínima por cesta básica de alimentos mais acompanhamento social, com forte trabalho sobre os filhos, sobre as crianças.

Segundo Hirata (op. cit.), *"se houvesse um programa onde se pudesse agrupar famílias que apresentem disponibilidades para o trabalho, programas para famílias mais estruturadas dentro mesmo do grupo de miséria, famílias que pudessem apresentar mesmo perfil e fossem reunidas num programa específico, obteria-se condições de praticar e apreciar um novo tipo de intervenção. Poderia-se ter uma maior rotatividade e melhor utilização dos recursos. Porque, em essência, o Renda Mínima e o Subsistência Mínima absorvem famílias que praticamente nunca tiveram emprego, nunca foram integradas ao mercado de trabalho"*.

Desse modo, a fim de se avaliar os processos e critérios de desligamentos e emancipação, a SMAFCAAS entende que não deve-se admitir critérios diferenciados no seio do Programa, mas sim, confeccionar programas sociais diferenciados para tipologias e composições familiares diferenciadas, a partir de seus graus de coesão e estruturação.

Por enquanto todas as famílias, independente de sua segmentação organizacional (serem mais ou menos desestruturadas ou desagregadoras), encontram-se no Renda Mínima e, estão aí porque aguardam a operacionalização do novo Programa de Subsistência Mínima, que está em fase piloto há cerca de dois meses, possuindo um modelo específico de atendimento às famílias mais desestruturadas e de forte tendência desagregadora e seus grupos técnicos também são diferenciados em relação ao Renda Mínima.

O atendimento desse novo Programa de Subsistência Mínima é feito por 5 técnicos ligados ao SAF que estão trabalhando com cerca de 220 famílias do Renda Mínima, justamente aquelas consideradas mais vulneráveis pelos técnicos do Renda Mínima, e que já deveriam estar desligadas dele.

Devido a razões de ordens burocráticas, administrativas, impeditivas ainda não foi possível comprar as cestas básicas (a Prefeitura não encontra fornecedores porque há dúvidas por parte deles quanto ao futuro recebimento pelo fornecimento). Essas famílias permanecem no Renda Mínima, recebendo os recursos, porém com modelo de atendimento diferenciado.

As famílias absorvidas pelo Subsistência Mínima não participam mais dos grupos sócio-educativos, são atendidos por um assistente social que faz a reunião nas comunidades. Não se fala mais, nesses grupos, da importância da escola, da importância da educação, da questão dos bairros, da sociabilidade. E isso porque essas famílias têm estreitos limites. Passaram três anos no Renda Mínima ouvindo essas orientações nos grupos sócio-educativos e não conseguiram absorvê-las. Os gestores entendem que não se pode deixar de atender essas famílias, pois elas têm filhos que tinham 10 anos e hoje têm 14 e não podem prescindir de apoio e recursos.

Os grupos dessas famílias, que estão sendo encaminhados para o Programa de Subsistência Mínima, têm sido organizados com orientações diferentes daquelas transmitidas nos grupos sócio-educativos do Renda Mínima.

Definindo a especificidade desses grupos, a Coordenadora declara: "*tratam-se de grupos cujas realidades de estruturação familiares são muito distintas, diacrônicas, divergentes. As características que levam à desorganização social dessas famílias não são homogêneas: algumas desmancham-se através da violência doméstica contra crianças e mães; outras devido os efeitos perniciosos da drogadição, do alcoolismo, da disputa interna pela ascendência sobre os demais membros; algumas pela situação material econômico-financeira; outras através da própria estrutura familiar frente a problemas de saúde e sobrevivência, entre muitos outros*".

Observamos, assim, que essas famílias demonstram limitações de déficits cumulativos de entendimento, afetividade, sociabilidade, de cultura etc, mas, particularmente, muitos déficits vinculados a problemas de saúde: alcoólatras, drogaditos e doentes mentais.

No Programa de Renda Mínima faz-se o trabalho com a escola, com a educação, com a orientação familiar e social, etc. Nessas famílias mais problemáticas pretende-se olhar especialmente o adolescente, investir nele, porque aposta-se que ele será o futuro referencial daquela família. Procurar-se-á fazer grupos com esses adolescentes, trabalhar com eles e com suas famílias, além de outras orientações oportunas.

Torna-se nítido, a nosso ver, que o corte gerencial mais importante produzido pela experiência do Programa de Renda Mínima diz respeito à seleção entre aqueles grupos mais coesos que caminham, que evoluem com o programa, e outros grupos que não conseguem superar a situação de desvalorização do ser humano, a

péssima situação de moradia na qual se encontram, enfim, a própria organização familiar desagregadora. Não aderem ao desenho normativo emancipatório proposto pelo Programa. Essas famílias têm um comportamento mais passivo, e resistem naturalmente, justamente àquilo que o Programa pretende ativar, que é desencadear o processo emancipatório.

Diante desse fato, confirmando inclusive o que os técnicos já haviam detectado durante as pesquisas do SAF realizadas em 1994, referentes aos limites de determinadas estruturas familiares reagirem de modo próprio, não acreditam também, que diante do grau de vulnerabilidade desses grupos, seja possível emancipá-las através do Renda Mínima. Tentam ativar essas famílias mostrando-se a elas que são cidadãos de direito, que elas têm potencial, que elas podem acessar a alfabetização, entre outros direitos. Procura-se incutir-lhes novas alternativas para as perspectivas de vida dessas famílias, porém internalizam apenas parcialmente o *"start"* emancipatório, agregador, organizativo, da renda, cidadão.

Um dado interessante, que se extraiu junto aos técnicos do Renda Mínima, diz respeito ao fato das famílias passarem a ter um fluxo regular de recursos. Isso é uma situação nova na vida dessas famílias, porque a maioria delas vive no mundo informal, precário, da exclusão, intermitente, incerto, obscuro até.

A introdução regular de recursos, no seio dessas famílias, produziu sintomaticamente o planejamento em suas vidas. Instituíram, à sua maneira, rotinas mais elaboradas em sua organização e convivência familiar e afetiva. A primeira coisa que fazem é pagar as contas, comprar material escolar, roupas, sapatos, alimentos, procurar melhorar suas condições de habitação. As famílias priorizam os recursos.

Não há pesquisas e nem informações precisas, mas observa-se que o fluxo regular, estável de recursos transferidos mensalmente a essas famílias têm representado um considerável salto de qualidade, a despeito e contra toda ordem de preconceitos que pretendesse proliferar. Ou seja, a possibilidade do fluxo regular de recursos nessas famílias miseráveis, matrizes do "lumpesinato" urbano indicam que essas famílias produzem organização e planejamento em suas rotinas de vida, melhorando-a sobremaneira em termos de qualidade, em que pesem serem vulneráveis em múltiplos aspectos e possuírem fortes tendências à desagregação.

Referidos fluxos permitem o desenvolvimento e fortalecimento da ascendência, por parte dos requerentes (pais) sobre seus dependentes, ascendência esta desencadeada e estimulada pela forte presença do Poder Público com os trabalhos de monitoramento sócio-educativo sobre as famílias. E, a nosso ver mais importante, é que essa ascendência dos responsáveis sobre os dependentes e o monitoramento público fortalecem os laços agregadores do grupo, arrefecendo e controlando as vazões das situações de risco das crianças.

No contexto de segmentação e diferenciação de Programas, os técnicos ainda denunciam a necessidade de um terceiro Programa, cuja clientela seria o "novo pobre", para as famílias que estão desempregadas, que já acessaram o mercado de trabalho e que possuem uma estrutura familiar forte, coesa, com vínculos, porém encontram-se morrendo de fome. Simulam que caso não se ofereça nenhum tipo de sustentação a essas famílias, seus filhos e netos caminham para conformar e consolidar famílias miseráveis, que sempre necessitarão do Renda Mínima.

Imaginam que "*deveria haver um programa como o da "renda básica" dos EUA, justificando que as famílias já estiveram empregadas, pagaram impostos e que em virtude disso deveriam receber recursos na forma de Imposto de Renda Negativo (à la Friedman), da mesma forma que o seguro desemprego.*" (Hirata, op. cit.).

Em suas observações, os gestores do Renda Mínima entendem que as famílias não têm culpa de estarem onde estão e da forma que estão. Elas têm capacitação e encontram-se nessa situação desfavorável devido à situação econômica do país, da qual não têm culpa diretamente. Propugnam que deva ser ofertada uma assistência, na forma de sustentação da estruturação dessas famílias, bastando, para isso, entregar o subsídio financeiro, sem necessidade de manter equipes de orientação sócio-educativas.

Não há informações precisas sobre a avaliação e resultados específicos alcançados entre as famílias mais vulneráveis, mais desagregadas, e os trabalhos de orientação sócio-educativos. O que se estima é o número de famílias dentre as que se encontram no Programa, para as quais ele não funcionou efetivamente: cerca de 600.

Porém, os gestores não sabem afirmar quantas famílias não evoluíram (na forma de continuidade pós-desligamento), em relação às cerca de 4.800 famílias que passaram pelo Programa e que foram desligadas,

quantos vieram nessa situação e como o atendimento de inclusão na rede de proteção permitiu a elas se superarem ou, até mesmo, a duração dos efeitos desencadeados.

Sabem que há famílias que superaram, mas também não sabem dizer precisamente quantas. Havia famílias que eram usuárias de álcool e drogas e não são mais. Há mulheres que eram vítimas de violência doméstica, casaram-se com outros parceiros e não são mais. Há famílias que esmolavam na rua, compraram aparelhos e utensílios domésticos e não esmolam mais.

O que parece ficar evidente porém, é a perda de fôlego e vitalidade que o Programa passou a apresentar a partir de sua maturidade. Passada a fase de auge, de ineditismo, de implementação, o Programa padece, inclusive, de maior motivação por parte dos próprios técnicos, que vislumbram segmentá-lo em outros sub-programas (ou programas derivados). Isso pode, inclusive, comprometê-lo em sua continuidade, no momento em que ele mais necessita se consolidar como política assistencial alternativa.

V

TIPOLOGIA FAMILIAR E DESEMPENHO DO PGRFM

Este capítulo trata de investigar as potencialidades da relação entre a gestão do PGRFM (considerando-se os critérios de emancipação, desligamento e permanência adotados pelos técnicos, que como vimos, avaliam-nas primeiramente pelo grau de coesão, estruturação e proteção às crianças) e a tipologia familiar, absorvendo não só o perfil dos requerentes, mas também suas composições (características etárias e de parentesco dos demais membros que as integram) e estruturas familiares (profissão e renda dos membros e situação de moradia). Para esse intento começamos o capítulo apresentando as diretrizes que deram origem à tipologia familiar ora proposta.

De acordo com o estado civil dos requerentes, classificamos a tipologia em monoparental (compostas por requerentes solteiros, separados, divorciados e viúvos) e biparental (casados e amasiados). Quanto à composição dos arranjos familiares (dos demais membros constituintes) trataremos de enfatizar a faixa etária dos demais membros, adotando-se como ponto de corte o grau de parentesco - membros filhos e não filhos (agregados) - maiores e menores de 14 anos e número de membros. E a estruturação das famílias serão apreendidas conjugando-se, a profissão/ocupação, renda e moradia.

Dessa forma, pretendemos, através de uma interpretação agregada entre o perfil dos requerentes (estado civil) e suas composições e estruturações familiares, definir, mais detalhadamente, os tipos de famílias absorvidas pelo Programa e, a partir daí, baseados nos critérios não-burocráticos-legais adotados pelos técnicos quanto à emancipação, permanência e desligamento, avaliar a gestão, os desafios e resultados do PGRFM.

Para fins comparativos, remeteremos, sempre que possível, a tipologia assim constituída, com os resultados da Pesquisa sobre Condições de Vida em Campinas (PCV/Campinas - elaboradas pelo SEADE, no ano de 1994 e que baliza todos os seus resultados utilizando-se da unidade da família como parâmetro e análise) bem como às situações sócio-econômicas do município, apreendidas no capítulo 3.

V.1 - Definição da Tipologia Familiar

Utilizando as informações, variáveis e categorias sociais disponibilizadas pelo banco de dados do PGRFM e conjugando o perfil dos requerentes (estado civil), a respectiva composição e estrutura familiares, foi

possível definir 6 grandes grupos, considerando-se a variável sexo e presença ou não de cônjuges e composição de seus membros (grau de parentesco e idade menor ou maior que 14 anos). Salientamos que a divisão entre graus de parentesco das famílias deve-se à possibilidade de melhor interpretarmos os graus de coesão e estruturação das mesmas, tópico observado pelos técnicos, a fim de avaliarem as famílias.

Esses critérios produziram 24 tipos de arranjos familiares (6 tipos por requerente biparental feminino, 6 biparental masculino, 6 monoparental feminino e 6 monoparental masculino). Contudo, da definição dos 6 tipos por requerente e sexo, foram necessários, em 5 delas, subdividi-las em 3 sub-itens cada um, cujos somatórios as definem. Para fins de visualização, apresentamos o quadro 01 que sintetiza os arranjos familiares apurados, onde as definições, de acordo com a presença ou não de cônjuges; o sexo dos requerentes; a composição entre os membros (considerando-se os graus de parentesco e a faixa etária dos mesmos) adquiriram as seguintes nomenclaturas:

Quadro 01
Composição Tipológica das Famílias Beneficiárias do PGRFM

Classificação dos Modelos	TIPOLOGIA E ARRANJOS FAMILIARES / REQUERENTES	PRESENÇA DE CÔNJUGES		SEM CÔNJUGES	
		REQ. FEMIN. (A)	**REQ. MASC. (B)**	**REQ. FEMIN. (C)**	**REQ. MASC. (D)**
Famílias Tradicionais	**1-) TOTAL GERAL SÓ FILHOS**	**FBFT1**	**FBMT1**	**FMFT1**	**FMMT1**
	1.1-) SÓ FILHOS MENORES	FBFC1	FBMC1	FMFC1	FMMC1
	1.2-) SÓ FILHOS MAIORES	FBFC2	FBMC2	FMFC2	FMMC2
	1.3-) FILHOS (MAIORES + MENORES)	FBFC3	FBMC3	FMFC3	FMMC3
Famílias Reduzidas ou Grupos	**2-) TOTAL GERAL SÓ AGREGADOS**	**FBRFT2**	**FBRMT2**	**GRFT2**	**GRMT2**
	2.1-) SÓ AGREGADOS MENORES	FBRFC1	FBRMC1	GRFC1	GRMC1
	2.2-) SÓ AGREGADOS MAIORES	FBRFC2	FBRMC2	GRFC2	GRMC2
	2.3-) AGREG. (MAIORES + MENORES)	FBRFC3	FBRMC3	GRFC3	GRMC3
Famílias AMPLIADAS	**3-) TOTAL GERAL FILHOS + AGREGADOS**	**FBAFT3**	**FBAMT3**	**FMAFT3**	**FMAMT3**
	3.1-) FILHOS (MEN + MAI) + AGREG. MENOR	FBAFC1	FBAMC1	FMAFC1	FMAMC1
	3.2-) FILHOS (MEN + MAI) + AGREG. MAIOR	FBAFC2	FBAMC2	FMAFC2	FMAMC2
	3.3-) FILHOS (MEN + MAI) + AGREG. (MEN + MAI)	FBAFC3	FBAMC3	FMAFC3	FMAMC3
	4-) TOTAL FILHO MENOR + AGREGADOS	**FBAFT4**	**FBAMT4**	**FMAFT4**	**FMAMT4**
	4.1-) FILHO MENOR + AGREGADO MENOR	FBAFC4	FBAMC4	FMAFC4	FMAMC4
	4.2-) FILHO MENOR + AGREGADO MAIOR	FBAFC5	FBAMC5	FMAFC5	FMAMC5
	4.3-) FILHO MENOR + AGREG. (MEN + MAI)	FBAFC6	FBAMC6	FMAFC6	FMAMC6
	5-) TOTAL FILHO MAIOR + AGREGADOS	**FBAFT5**	**FBAMT5**	**FMAFT5**	**FMAMT5**
	5.1-) FILHO MAIOR + AGREGADO MENOR	FBAFC7	FBAMC7	FMAFC7	FMAMC7
	5.2-) FILHO MAIOR + AGREGADO MAIOR	FBAFC8	FBAMC8	FMAFC8	FMAMC8
	5.3-) FILHO MAIOR + AGREG (MEN + MAI)	FBAFC9	FBAMC9	FMAFC9	FMAMC9
Casal/Ind.	**6-) SEM FILHOS NEM AGREGADOS**	**CAFT6**	**CAMT6**	**FIFT6**	**FIMT6**

Nota: Elaborado pelo autor a partir do Banco de dados do PGRFM

- **Famílias com presença de cônjuges**

1-) Famílias Biparentais (FBFT1 e FBMT1): São famílias compostas por cônjuges (casadas ou em união consensual – "amasiadas", de acordo com as definições do Banco de Dados do PGRFM) - e filhos. Nesse aspecto, subdividimos essas família, entre aquelas que possuem só filhos menores de 14 anos na data de operacionalização do programa (março/95); só filhos maiores de 14 anos e as que possuem filhos menores e maiores, simultaneamente. Nesse caso FBFT1 = Família Biparental Requerente Feminino Tipo 1 e FBMT1 = Família Biparental Requerente Masculino Tipo 1.

2-) Famílias Biparentais Reduzidas (FBRFT2 e FBRMT2): São famílias compostas por cônjuges (casadas ou em união consensual) e agregados não filhos. No caso FBRFT2 = Família Biparental Reduzida Requerente Feminino Tipo 2 e FBRFMT2 = Famílias Biparentais Reduzidas Requerente Masculino Tipo 2.

3, 4 e 5-) Famílias Biparentais Ampliadas (FBAFT3, FBAFT4, FBAFT5, FBAMT3, FBAMT4 e FBAMT5): São famílias compostas por cônjuges (casadas ou em união consensual) e que possuem tanto filhos quanto agregados. No caso, FBAFT3 = Família Biparental Ampliada Requerente Feminino Tipo 3 e FBAMT3 = Família Biparental Ampliada Requerente Masculino Tipo 3. As demais 4 e 5 seguem a mesma metodologia, conforme suas composições.

6-) Casais (CAFT6 e CAMT6): famílias compostas apenas pelos cônjuges (casadas ou em união consensual), não possuindo nem filhos e nem agregados. CAFT6 = Casal Requerente Feminino Tipo 6 e CAMT6 = Casal Requerente Masculino Tipo 6.

- **Famílias sem cônjuges**

1-) Famílias Monoparentais (FMFT1 e FMMT1): São famílias sem cônjuges (solteiras, separadas, divorciadas ou viúvas) e que possuem filhos. Nesse aspecto, subdividimos essas famílias, entre aquelas que possuem só filhos menores de 14 anos na data de operacionalização do programa (março/95); só filhos maiores de 14 anos e as que possuem filhos menores e maiores, simultaneamente. FMFT1 = Família Monoparental Requerente Feminino Tipo 1 e FMMT1 = Fam. Monoparental Requerente Masculino Tipo 1.

2-) Grupos (GRFT2 e GRMT2): São famílias sem cônjuges (solteiras, separadas, divorciadas ou viúvas) e que possuem agregados não filhos. No caso, GRFT2 = Grupo Requerente Feminino Tipo 2 e GRMT2 = Grupo Requerente Masculino Tipo 2.

3, 4 e 5-) Famílias Monoparentais Ampliadas (FMAFT3, FMAFT4, FMAFT5, FMAMT3, FMAMT4 e FMAMT5): São famílias sem cônjuges (solteiras, separadas, divorciadas ou viúvas) e que possuem tanto filhos quanto agregados. Nos casos, FMAFT3 = Família Monoparental Ampliada Requerente Feminino Tipo 3 e FMAMT3 = Fam. Monoparental Ampliada Requerente Masculino Tipo 3. As demais sequências nº 4 e 5 seguem a mesma metodologia e suas respectivas composições.

6-) Famílias Individuais (FIFT6 e FIMT6): famílias sem cônjuges (solteiras, separadas, divorciadas ou viúvas) que não possuem nem filhos e nem agregados. FIFT6 = Família Individual Requerente Feminino Tipo 6 e FIMT6 = Família Individual Requerente Masculino Tipo 6.

De acordo com essas definições, obtivemos os contingentes por arranjos familiares que encontram-se expressos na tabela 01. Conforme pode-se observar, há uma forte predominância de famílias beneficiárias, cujas requerentes são do sexo feminino: das 7.034 famílias atendidas ou em atendimento pelo PGRFM, 95,4% atendem a essa situação. Portanto, procurando objetivar nossa investigação, estudaremos apenas os grupos de famílias cujos requerentes sejam femininos e que representam a maioria absoluta dos requerentes, sem quaisquer prejuízos ou comprometimentos para os resultados globais a serem apurados, a partir de nossos objetivos e objetos de análise.

Tabela 01
Nº de Famílias Beneficiárias do PGRFM e seus Respectivos Arranjos
Março/95 a Novembro/98

Classificação dos Modelos	COMPOSIÇÃO DA TIPOLOGIA / REQUERENTES	PRESENÇA DE CÔNJUGES		SEM CÔNJUGES		
		REQ. FEMIN. (A)	REQ. MASC. (B)	REQ. FEMIN. (C)	REQ. MASC. (D)	TOTAL GERAL (E)
	TOTAL FAMÍLIAS BANCO DADOS	**3.499**	**264**	**3.213**	**58**	**7.034**
	TOTAL GERAL POR TIPOS	**3.498**	**264**	**3.212**	**58**	**7.032**
Famílias Tradicionais	**1-) TOTAL GERAL SÓ FILHOS**	**3.252**	**235**	**2.723**	**51**	**6.261**
	1.1-) SÓ FILHOS MENORES	2.348	148	1.941	32	4.469
	1.2-) SÓ FILHOS MAIORES	39	9	61	3	112
	1.3-) FILHOS (MAIORES + MENORES)	865	78	721	16	1.680
Família Reduzidas ou Grupos	**2-) TOTAL GERAL SÓ AGREGADOS**	**17**	**5**	**41**	**1**	**64**
	2.1-) SÓ AGREGADOS MENORES	16	2	23	0	41
	2.2.-) SÓ AGREGADOS MAIORES	0	0	3	0	3
	2.3-) AGREG. (MAIORES + MENORES)	1	3	15	1	20
Famílias AMPLIADAS	**3-) TOTAL GERAL FILHOS + AGREGADOS**	**76**	**10**	**94**	**0**	**180**
	3.1-) FILHOS (MEN + MAI) + AGREG. MENOR	25	2	19	0	46
	3.2-) FILHOS (MEN + MAI) + AGREG. MAIOR	42	6	64	0	112
	3.3-) FILHOS (MEN + MAI) + AGREG. (MEN + MAI)	9	2	11	0	22
	4-) TOTAL FILHO MENOR + AGREGADOS	**129**	**11**	**314**	**4**	**458**
	4.1-) FILHO MENOR + AGREGADO MENOR	33	7	32	1	73
	4.2-) FILHO MENOR + AGREGADO MAIOR	84	4	232	3	323
	4.3-) FILHO MENOR + AGREG. (MEN + MAI)	12	0	50	0	62
	5-) TOTAL FILHO MAIOR + AGREGADOS	**19**	**2**	**37**	**2**	**60**
	5.1-) FILHO MAIOR + AGREGADO MENOR	12	1	17	1	31
	5.2-) FILHO MAIOR + AGREGADO MAIOR	4	1	10	1	16
	5.3-) FILHO MAIOR + AGREG (MEN + MAI)	3	0	10	0	13
Casal/Ind.	**6-) SEM FILHOS NEM AGREGADOS**	**5**	**1**	**3**	**0**	**9**

Nota: Elaborada pelo Autor a partir das informações do Banco de Dados do PGRFM

V.2 - Tipologia Familiar e Gestão do PGRFM

Neste tópico trataremos de anunciar a tipologia das famílias beneficiárias do PGRFM, a partir de seus vários arranjos, conforme definido no início do capítulo, sempre a partir dos requerentes. Focalizaremos inicialmente os aspectos sócio-demográficos, como a localização geográfica das famílias entre as regiões, suas dispersões no interior das mesmas (número de bairros), o estado de origem dos requerentes, os respectivos anos de chegada no município e faixa etária dos mesmos (na data de acesso ao PGRFM).

Em seguida, do ponto de vista essencialmente econômico, destacaremos a renda familiar *per capita* da data de acesso ao Programa, os tipos, situações e condições (número de cômodos) de moradia; o valor das parcelas recebidas pelas famílias e as profissões dos requerentes e dos cônjuges - quando houver.

Essas caracterizações permitirão uma melhor compreensão, entre as diferentes estruturas familiares e suas respectivas capacidades de aproveitamento junto ao Programa, visando emanciparem-se das precárias condições de vida em que se encontram, pois como o relatório da PCV-Campinas definiu "*as condições de vida de cada indivíduo dependem menos de sua situação específica do que daquela que caracteriza sua família*" (PCV-Campinas, p.ix)

Relembre-se, que conforme a PCV apurou (1994), há cerca de 7,4% do total de famílias no município (cerca de 18.000) que encontram-se em situação de miséria e que, destas, 25% são potencialmente beneficiárias do PGRFM (cerca de 4.500) por auferirem renda *per capita* de até R$ 33,00 (Julho/94), além de mais 5% de famílias do Grupo D (também potencialmente beneficiária por possuírem rendimentos *per capita* médio igual a R$ 12,00), alcançando 2.640 famílias, totalizando um universo potencialmente beneficiário, da ordem de 7.200 famílias, porque o PGRFM estipula um teto de R$ 35,00 (Março/95) *per capita*.

Ainda lembrando, de acordo com as informações sócio-econômicas, demográficas e de infra-estrutura de serviços e equipamentos públicos, as regiões mais carentes no município são, pela ordem: Oeste, Sul, Norte e Leste.

Como a nova Administração Municipal, empossada em 1997, subdividiu a região Oeste em mais uma unidade de gerenciamento regional [63], criando-se a Sudoeste e, como o banco de dados do PGRFM classifica algumas famílias em mais dois agrupamentos (SAF e SACASE), impossibilitando a identificação das mesmas por regiões (dado que SAF e SACASE são programas sociais assistenciais de atenção às famílias e adolescentes), nós optamos por considerá-las, conjuntamente, em apenas um grupo para a maioria das investigações, já que são beneficiárias efetivas do PGRFM, não comprometendo as avaliações propostas.

[63] Essa nova divisão regional, que deu origem à Sudoeste, passou a ser incorporada no gerenciamento do banco de dados do PGRFM apenas no ano de 1998. Como se trata de uma sub-divisão da região Oeste, procuremos sempre referenciar nossa análise para essa última, remetendo-nos à região Sudoeste, apenas quando enterdermos tratar-se de informações que exijam tratamento diferenciado.

Durante o período compreendido entre Março/95 a Novembro/98 foram absorvidas pelo PGRFM cerca de 18.300 crianças menores de 14 anos, 4.500 adolescentes (maiores de 14 anos) e adultos, vinculados a 7.034 requerentes (famílias), abrangendo uma população total de cerca de 30.000 pessoas (cerca de 3% da população campineira que, segundo o censo "revisado" de 1996 encontra-se próximo de 910 mil habitantes).

Registre-se que o número de famílias atendidas pelo PGRFM (7.034), até novembro de 1998, é bastante próximo do que as estimativas da PCV poderiam nos sugerir (7.200 famílias com renda familiar *per capita* inferior a R$ 35,00[64]). Porém, como há uma lista de espera da ordem de 1.000 a 1.500 famílias, trata-se de uma das mais impressionantes revelações sobre a real extensão da miséria no município.

No período analisado, o Programa teve à sua disposição, cerca de 19 milhões de reais (vide tabela 02) sendo efetivamente utilizados 62% desse valor (cerca de 12 milhões). Vale observar que, entre os anos de 1995 para 1996 (momento em que o Programa apenas se expandia), houve sensível melhora no aproveitamento dos recursos orçados (de 44% em 1995 para 74% em 1996). Porém, no imediato momento em que se inicia um processo de gestão mais complexo, onde a incorporação passa a conviver com os procedimentos de desligamento e emancipação, a utilização dos recursos passa a apresentar comportamento declinante (de 74% (1996) para 64% (1997) e 58% (1998)).

Como o Programa é eminentemente sustentado por técnicos, é possível que os procedimentos de avaliação dos desligamentos (coesão ou desintegração familiares) tenham sobrepujado os processos de visitas e incorporação de novas famílias beneficiárias. Considere-se, também, que a mudança da Administração Municipal e seus novos gestores podem ter contribuído decisivamente em tal perfil gerencial, posto que as cobranças da sociedade, para a definição de critérios de desligamentos, objetivando elevar a rotatividade de famílias beneficiárias, era muito forte.

Tabela 02
Valores Orçados e Realizados do PGRFM - 1995 a 1998
Milhões de Reais

Anos	Valores Orçados (R$ - Milhões) (A)	Valores Realizados (R$ - Milhões) (B)	D / E (%)	Famílias Atendidas
1995	2,81	1,25	44%	2.374
1996	4,89	3,62	74%	1.256
1997	5,84	3,73	64%	1.979
1998	5,42	3,17	58%	1.425
Total	**18,96**	**11,78**	**62%**	**7.034**

Fonte: Prefeitura Municipal de Campinas
Notas: 1995 = 09 meses (Janeiro a Março/95) e 1998 = Até 30/Nov/98
Deflator: IPC-FIPE

Ponto também importante, que contribuiu para a mudança do perfil gerencial do Programa (além da própria exigência de respeito aos critérios legais de permanência), foi o fato da existência de uma forte demanda de famílias a espera dos benefícios. Como os recursos orçados não estavam sendo plenamente utilizados, sobrecai a pressão por sobre os recursos efetivamente utilizados e, nesse caso, como a demanda por novas incorporações (constantes das listas de espera) não se faziam atendidas, os recursos demonstram-se limitados.

Portanto, a não utilização plena dos recursos orçados, por parte dos gestores do Programa, coloca um sério obstáculo à incorporação de novas famílias, também pelo ângulo financeiro pois, a não expansão continuada do Programa (via novas incorporações de famílias) e a não utilização plena dos recursos orçados exigem posturas defensivas (e não expansionistas), a fim de se atender novas demandas, potencializando a rotatividade das famílias que se beneficiam dos recursos efetivamente realizados.

A decisão de se fomentar os processos de desligamentos permitiram conduzir a gestão do programa para as famílias mais recentemente incorporadas (vide tabela 03). A mudança no processo de gestão, a partir de 1997, caminhou para uma renovação radical do estoque de famílias, promovendo violenta rotatividade, o que

64 Vale relembrar o leitor de que este valor teto de renda *per capita* nunca fora reajustado, permanecendo assim por mais de 4 anos, desde sua implementação em Março/95.

vem a corroborar com nossa avaliação anterior, de que ao invés de se potencializar os recursos orçados, optou-se por reciclar as famílias que se beneficiavam dos recursos realizados.

Tabela 03
Situação das Famílias em 30/nov/98 por Ano de Acesso ao PGRFM

SITUAÇÃO/ ANO ACESSO	1995	1996	1997	1998	TOTAL
EXCLUIDAS	40	13	16	1	70
CANCELADAS	2.190	1.137	1.082	51	4.460
PERMANECEM	144	106	889	1.368	2.507
TOTAL	**2.374**	**1.256**	**1.979**	**1.425**	**7.034**

Fonte: Elaborada pelo Autor a partir de informações do Banco de Dados do PGRFM

Sobre tal modelo de gestão, há que se indagar, se realmente os critérios para desligamentos foram aqueles anunciados pelos gestores (e que referem-se à proteção da criança) ou dizem respeito efetivamente à temporalidade da permanência da família no Programa. É possível que, devido à redução na velocidade de incorporação - derivada dos novos processos de gestão (desligamentos e incorporação) - realmente os dados revelem uma preponderante concentração de atividades para se definir os desligamentos via identificação das famílias que oferecem proteção à criança e que se encontrem minimamente estruturadas, relegando, a um segundo plano, a incorporação e ampliação dos gastos efetivos.

V.2.1 -) Tipologia Familiar e Aspectos Sócio-Demográficos

Das 7.034 famílias beneficiárias do PGRFM entre março/95 a novembro de 1998, 6.710 (95,4%) são requerentes do sexo feminino e 324 (4,6%) são requerentes masculinos. Estudaremos exclusivamente as tipologias e arranjos familiares vinculados às requerentes femininas, que são maioria absoluta [65].

[65] Nossa compreensão porém, é a de que seja necessário um estudo que investigue inclusive a evolução tipológica das famílias a partir do sexo dos requerentes, já que o benefício e os trabalhos de orientação sócio-educativos do PGRFM incidem fundamentalmente sobre esses. Como é possível a ocorrência de resultados diferenciados entre requerentes masculinos e femininos, entendemos que deva existir um estudo próprio para compreender a distinção de sexo e sua possível influência na evolução da família junto ao PGRFM. Tal estudo porém, ultrapassa o escopo deste trabalho. A fim de precisarmos nossos resultados, centramos nosso foco de análise exclusivamente nas requerentes femininas, que compõem majoritariamente o nº de famílias beneficiárias (mais de 95%).

Contabilizando-as conforme a tipologia proposta, 3.498 (49,7%) apresentam cônjuges (são casadas ou vivem em união consensual, portanto biparentais) e 3.212 (50,3%) não possuem cônjuges (são solteiras, separadas, divorciadas ou viúvas, portanto monoparentais) (tabela 04).

Tabela 04
Distribuição das Famílias Beneficiárias do PGRFM, Requerentes Femininas, por Tipos Familiares - Março/95 a Novembro/98

TIPOLOGIA E ARRANJOS	CODIGOS TIPOLOGIA BIPAR.	REQ. FEMIN. (UNID)	% PART.	CODIGOS TIPOLOGIA MONOPAR	REQ. FEMIN. (UNID)	% PART.
TOTAL GERAL POR TIPO	**BIPARENT**	**3.498**	**100,0**	**MONOPAR**	**3.212**	**100,0**
1-) TOTAL GERAL SÓ FILHOS	**1-) FBFT1**	**3.252**	**92,9**	**1-) FMFT1**	**2.723**	**84,8**
1.1-) SÓ FILHOS MENORES	FBFC1	2.348	67,1	FMFC1	1.941	60,4
1.2-) SÓ FILHOS MAIORES	FBFC2	39	1,1	FMFC2	61	1,9
1.3-) FILHOS (MAIORES + MENORES)	FBFC3	865	24,7	FMFC3	721	22,4
2-) TOTAL GERAL SÓ AGREGADOS	**2-)FBRFT2**	**17**	**0,4**	**2-) GRFT2**	**41**	**1,3**
2.1-) SÓ AGREGADOS MENORES	FBRFC1	16	0,4	GRFC1	23	0,7
2.2.-) SÓ AGREGADOS MAIORES	FBRFC2	0	0,0	GRFC2	3	0,1
2.3-) AGREG. (MAIORES + MENORES)	FBRFC3	1	0,0	GRFC3	15	0,5
3-) TOTAL GERAL FILHOS + AGREGADOS	**3-)FBAFT3**	**76**	**2,2**	**3-)FMAFT3**	**94**	**2,9**
3.1-) FILHOS (MEN + MAI) + AGREG. MENOR	FBAFC1	25	0,7	FMAFC1	19	0,6
3.2-) FILHOS (MEN + MAI) + AGREG. MAIOR	FBAFC2	42	1,2	FMAFC2	64	2,0
3.3-) FILHOS (MEN + MAI) + AGREG. (MEN + MAI)	FBAFC3	9	0,3	FMAFC3	11	0,3
4-) TOTAL FILHO MENOR + AGREGADOS	**4-)FBAFT4**	**129**	**3,7**	**4-)FMAFT4**	**314**	**9,8**
4.1-) FILHO MENOR + AGREGADO MENOR	FBAFC4	33	0,9	FMAFC4	32	1,0
4.2-) FILHO MENOR + AGREGADO MAIOR	FBAFC5	84	2,5	FMAFC5	232	7,2
4.3-) FILHO MENOR + AGREG. (MEN + MAI)	FBAFC6	12	0,3	FMAFC6	50	1,6
5-) TOTAL FILHO MAIOR + AGREGADOS	**5-)FBAFT5**	**19**	**0,5**	**5-)FMAFT5**	**37**	**1,1**
5.1-) FILHO MAIOR + AGREGADO MENOR	FBAFC7	12	0,3	FMAFC7	17	0,5
5.2-) FILHO MAIOR + AGREGADO MAIOR	FBAFC8	4	0,1	FMAFC8	10	0,3
5.3-) FILHO MAIOR + AGREG (MEN + MAI)	FBAFC9	3	0,1	FMAFC9	10	0,3
6-) SEM FILHOS NEM AGREGADOS	**6-) CAFT6**	**5**	**0,1**	**6-) FIFT6**	**3**	**0,1**
% DO GRUPO TIPOLÓGICO / TOTAL FAMÍLIAS	**BIPARENTAIS**		**49,7**	**MONOPARENTAIS**		**50,3**

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de informações do Banco de Dados do PGRFM

Entre a tipologia biparental, as famílias nucleares tradicionais (com pais e filhos), prevalecem majoritariamente em suas composições, com 92,9% do total dessa tipologia, sendo que destas, 67% possuem apenas filhos menores de 14 anos, totalmente dependentes, em fase de escolarização fundamental e, portanto, trata-se de membros que não contribuem com a formação da renda familiar, pois encontram-se fora do mercado de trabalho, e não estão disponíveis para o mesmo. Saliente-se que o PGRFM exige, para fins de

concessão dos benefícios, que as crianças menores de 14 anos freqüentem a escola. Nesse caso, apenas um dos pais é que contribuem para a renda familiar [66].

Ainda no interior dos arranjos da tipologia biparental nuclear, cerca de ¼ das famílias (24,7%) possuem, simultaneamente, filhos menores e maiores de 14 anos, o que viabiliza a essas, uma maior possibilidade de rendimentos, tendo-se em vista uma possível inserção por parte dos maiores de 14 anos no mercado de trabalho, além de, evidentemente, um dos pais. Assim, o que as diferencia é que possuem em sua composição uma maior quantidade de membros disponíveis para o trabalho, vale dizer, possuem supostamente um maior nível de atividade familiar para conquista e geração de renda.

Completando esse arranjo biparental nuclear, cerca de 1,1% possuem apenas filhos maiores, o que indica a existência de portadores de necessidades especiais, classificando-se como membros não disponíveis para o trabalho.

Tradicionalmente esse arranjo tipológico representa uma composição familiar onde os graus de coesão, integração, sociabilidade e estruturação entre os membros são mais sólidos, menos vulneráveis devido fundamentalmente à razão de parentesco.

Em segundo lugar, como proporção do total de famílias biparentais, encontram-se as de tipo ampliadas (com um total de 224 famílias), possuindo, além de filhos, mais outros agregados não filhos, representando 6,4% (2,2% + 3,7% + 0,5%) do total da tipologia biparental.

Para fins de avaliação da composição de seus membros, as famílias ampliadas foram divididas em 3 tipos, a partir da idade dos filhos (menores ou maiores de 14 anos). Assim, o primeiro tipo de família ampliada (FBAFT3) possui filhos menores e maiores (simultaneamente), mais agregados. O segundo tipo (FBAFT4) possui apenas filhos menores mais agregados e o terceiro tipo (FBAFT5) possui apenas filhos maiores mais agregados.

[66] Para fins de nossa avaliação tipológica, estabelecemos como aceitável que cada família designe um dos seus membros disponíveis para executar tarefas domésticas, particularmente porque o PGRFM concede benefícios a famílias que possuam crianças menores de 14 anos, que frequentem a escola e, para maiores de 14 anos desde que sejam portadores de necessidades especiais.

Essa especificidade permite avaliar se as famílias ampliadas dispõem de maior potencial de renda, via maior contingente de membros disponíveis para o trabalho (possuindo agregados maiores, além de filhos maiores de 14 anos) ou se os agregados comprometem os níveis de renda familiar *per capita*, à medida em que, sendo menores de 14 anos, somam-se àquelas famílias que possuem apenas filhos menores de 14 anos.

Nestes arranjos biparentais ampliados (com 224 famílias) destacam-se, particularmente, 2 composições: a FBAFC5 com 84 famílias (representando 37,5% do total de famílias biparentais ampliadas ou 2,5% do total de famílias do tipo biparental) e a FBAFC2 com 42 famílias (representando 18,8% do total de biparentais ampliadas ou 1,2% do total de famílias tipo biparental). Ou seja, entre os arranjos ampliados biparentais prevalecem as composições que possuem, primeiramente, filhos menores mais agregados maiores (FBAFC5) e, em seguida, aquelas que possuem filhos menores e maiores (simultaneamente) mais agregados maiores.

Somados, esses arranjos respondem por mais da metade das combinações de famílias biparentais ampliadas (56,3%). Trata-se portanto, de famílias cujas composições possuem maior contingente de membros disponíveis para a geração de renda.

Com apenas 0,4% do total de famílias biparentais apresentam-se os arranjos classificados como Famílias Reduzidas, que compõem-se de casal mais agregados não filhos e, por último, com 0,1% das famílias biparentais, encontram-se os casais sem filhos e sem agregados que, somente devem ter ser sido inseridos no Programa, por apresentarem-se como portadores de necessidades especiais, ou inseriram-se irregularmente descumprindo a legislação que rege o PGRFM, ou mesmo em função de a erros de informações cadastrais junto ao banco de dados. Trata-se, porém, de uma desprezível proporção em relação ao total de famílias.

Quanto à tipologia monoparental (requerentes que não possuem cônjuges - solteiras, separadas, divorciadas ou viúvas), essas representam 50,3% (3.212 famílias) do nosso universo de análise e percebe-se haver, também, um forte predomínio do modelo tradicional, ou seja, chefe de família mais filhos (respondendo por 84,8% do total de famílias monoparentais).

Ressalte-se, que 60,4% (1.941) desse modelo monoparental tradicional é composto por famílias que possuem apenas filhos menores de 14 anos, implicando reconhecer a inexistência de membros disponíveis para o trabalho. Como trata-se de famílias cujos núcleos de coesão e estruturação foram abalados, rompidos afetivamente, pode-se vislumbrar os desafios que esses arranjos familiares suportam, a fim de manterem-se unidos pela sobrevivência.

Na outra ponta desse arranjo familiar encontram-se 22,4% de famílias cujas composições possuem tanto membros disponíveis para o trabalho como membros não disponíveis (filhos menores), o que, de certa maneira, deve atenuar a penúria em que sobrevivem. Por último, há cerca de 1,9% de famílias que possuem apenas filhos maiores, devendo-se apresentar, tal qual no modelo biparental, como membros não disponíveis para o trabalho, supondo-se serem portadores de necessidades especiais.

Considerando-se os arranjos monoparentais ampliados, que totalizam 445 famílias ou 13,8% do total (mais que o dobro em relação às biparentais ampliadas, que são da ordem de 6,4%), há três tipos que prevalecem: primeiramente a composição FMAFC5 (tal qual nas biparentais) com 52,1% (ou 7,2% do total de monoparentais), em seguida vem a composição FMAFC2 (repetindo mais uma vez a seqüência ordinal das biparentais) com 14,3% (ou 2,0% do total de monoparentais) e, em terceiro, vem FMAFC6 com 11,2% (ou 1,6% do total).

A composição FMAFC5 é constituída por chefe mais filhos menores mais agregados maiores, já a composição FMAFC2, diferencia-se, por possuir adicionalmente, filhos maiores e, finalmente, a composição FMAFC6 possui filhos e agregados menores mais agregados maiores.

Percebe-se que, embora todas possam ofertar membros disponíveis para a conquista de renda, entendemos haver uma maior vantagem por parte das famílias que conformam a composição FMAFC2, por possuírem supostamente duas categorias de membros maiores de 14 anos (filhos e agregados) e ainda, pela também suposta menor resistência e maior fidelidade de membros filhos em transferir recursos a seus chefes (e daí, conseqüentemente, para o restante do agrupamento familiar).

Completando a tipologia monoparental, apresentam-se os Grupos Familiares GRFT2 (chefes e demais membros agregados não filhos) com 1,3% do total de famílias (41 unidades) e as Famílias Individuais FIFT6 (requerente sem filhos e nem agregados), onde, também aqui, aparece de modo irregular, ou representando erro de cadastramento de informações ou, ainda, ser portador de necessidades especiais.

Vale observar que a ordem de grandeza dos arranjos no interior das tipologias mono e biparentais mostra-se similar: primeiramente, os modelos tradicionais, em seguida, as ampliadas e, por último, as reduzidas e casais (caso das biparentais) e grupos e individuais (casos das monoparentais). Em termos proporcionais, porém, a tipologia monoparental possuem maior volume de famílias ampliadas (quase que precisamente o dobro em

quantidade - 445 monoparentais contra 224 biparentais e mais que o dobro como proporção intra-arranjos: 13,8% contra 6,4%) e, também de Grupos, quando comparados às famílias biparentais Reduzidas (41 unidades contra 17 ou 1,3% do total de famílias monoparentais contra 0,4% de famílias reduzidas no total de famílias biparentais).

Essa maior heterogeneidade interna entre os arranjos monoparentais revelam sua maior fragilidade em termos de coesão, sociabilidade e estruturação afetivas familiares nucleares ou, de outra forma, mostram maior difusão em suas segmentações organizacionais, volatilizando e/ou vulnerabilizando as relações entre os membros constituintes dos arranjos, devendo, conseqüentemente, comprometer suas próprias capacidades e tentativas de impedir a reprodução e perpetuação das precárias situações em que vivem.

Particularmente, afetando os membros dependentes menores de 14 anos, que encontram-se em fase de escolarização básica, onde a proteção (entenda-se a segurança da referência familiar) e afetividade são cruciais para a constituição de suas personalidades além, é claro, da necessidade de alimentação.

Nesses casos, a concessão de benefícios monetários com temporalidade prolongada, particularmente às famílias que possuem apenas membros não disponíveis para conquista de renda, e a oferta de serviços de orientação sócio-educativa, objetivando atenuar as vulnerabilidades entre os membros familiares, constituem, a nosso ver, importância decisiva para que não se dê vazão a situações de risco.

E esse serviço de orientação ganha mais realce ainda quando aferimos haver, entre a maior quantidade de famílias ampliadas, a presença marcante de agregados não filhos maiores de 14 anos, disponíveis para o trabalho e que, normalmente, são mais resistentes (impondo até mesmo condições) à transferência de seus rendimentos para o chefe e demais membros do agrupamento familiar.

O PGRFM possui por esse ângulo, um desenho institucional e uma focalização adequados para tais desafios, embora apresente temporalidade definida de12 meses prorrogáveis por mais 12 para todos os arranjos familiares, o que nos parece inadequado e, particularmente, insuficiente para a grande maioria das famílias monoparentais (que possuem apenas membros menores de 14 anos, além do chefe).

No caso das biparentais, prevalece uma maior homogeneidade entre os tipos familiares, com supremacia absoluta dos modelos familiares nucleares tradicionais. Destaque-se, porém, que cerca de 67% desses

arranjos possuem apenas filhos menores, necessitando da concessão dos benefícios monetários. No entanto, como trata-se de arranjos familiares com maior coesão e estruturação, que possuem pelo menos um membro disponível para o trabalho, entendemos que sua temporalidade no Programa possa ser realmente determinada (ao contrário dos arranjos monoparentais).

Assim, os serviços de orientação sócio-educativa, talvez pudessem ser não obrigatórios para esses arranjos (em sua grande maioria), aplicando-se apenas uma avaliação/triagem específica, para se precisar, inicialmente, os graus de coesão ou desestruturação dessas famílias.

E isso porque os custos referentes à manutenção das equipes técnicas que realizam as reuniões dos grupos sócio-educativos do PGRFM são consideráveis, estimados, de acordo com nossos cálculos, em nada menos que entre 40% a 50% dos custos totais mensais com transferências às famílias beneficiárias (52 técnicos de nível superior com salário mensal em torno de R$ 1.000 mais benefícios, encargos sociais e trabalhistas que acabam por resultar num custo médio estimado por técnico da ordem de R$ 2.200/mês, R$ 114.400,00/equipe/mês contra uma média mensal de repasse às famílias para o ano de 1998, da ordem de R$ 264.000,00). A triagem por arranjo familiar poderia reduzir pela metade a exigência de equipes técnicas de apoio sócio-educativo.

Além do mais, é bastante provável que a segmentação programática proposta pelos gestores e técnicos do Programa (ver Hirata capítulo III) possa encontrar aí suas raízes, posto que afirmam haver famílias que permaneceram três anos junto aos trabalhos sócio-educativos e não avançaram, ao passo que há famílias que já se sabia, desde seu acesso, que não necessitariam dos serviços contínuos dos grupos sócio-educativos. Tratou-se pois, de um montante considerável de recursos esterilizados com técnicos e trabalhos sócio-educativos.

Comparando-se a distribuição da tipologia biparental e monoparental entre as regiões, observamos uma notável simetria que, embora existindo um estabelecimento de quotas de cadastros por região (que por si só explicaria a proximidade na proporção distributiva de famílias entre as regiões), não dá conta de explicar a relativa proximidade nas distribuições dos arranjos familiares. Torna-se curiosa, a nosso ver, a simetria na distribuição dos diferentes tipos familiares (tabelas 05 e 06).

Como vimos, os arranjos biparentais ampliados representam 6,4% do total da tipologia biparental e, geograficamente, excluindo-se as famílias beneficiárias provenientes do SAF/SACASE (que atingem 16,5% de famílias ampliadas em relação a seu total), a região Norte possui 8%, a Sul 5,8%, a Leste 4,4%, a Oeste 6% e a Sudoeste 5%. Mesmo se somarmos as regiões Oeste e Sudoeste, esse montante é de 6,4%. Ou seja, há uma distribuição muito próxima entre as regiões, não só entre o montante dos arranjos pertencentes à tipologia biparental, como também na distribuição interna entre os arranjos familiares.

Para o caso das monoparentais, a interpretação é exatamente a mesma, embora a magnitude de tipologias ampliadas seja maior que no caso das tipologias biparentais (13,8% contra 6,4%): cerca de 14% para a região Norte, 12% para a Sul, 11% na Leste, 16,9% na Oeste e 13,5% para a Sudoeste. Aqui também as famílias oriundas do SAF/SACASE apresentam maiores proporções (22%).

Tabela 05
Distribuição Tipológica das Famílias Biparentais por Região (SAR)
Beneficiárias do PGRFM por Região - Município de Campinas

Classificação dos Modelos	Arranjos/ Regiões	Região Norte	Região Sul	Região Leste	Região Oeste	Região Sudoeste	SAF e SACASE	Total	% PARTIC.
	TOTAL	**691**	**783**	**654**	**856**	**370**	**144**	**3.498**	**100,0**
Famílias Tradicionais	**1-) FBFT1**	**627**	**733**	**621**	**803**	**351**	**117**	**3.252**	**92,9**
	FBFC1	475	525	474	595	243	36	2.348	67,1
	FBFC2	1	16	7	7	4	4	39	1,1
	FBFC3	151	192	140	201	104	77	865	24,7
Famílias Reduzidas	**2-)FBRFT2**	**5**	**3**	**3**	**1**	**2**	**3**	**17**	**0,4**
	FBRFC1	4	3	3	1	2	3	16	0,4
	FBRFC2	0	0	0	0	0	0	0	0,0
	FBRFC3	1	0	0	0	0	0	1	0,0
Famílias AMPLIADAS	**3-)FBAFT3**	**16**	**13**	**11**	**16**	**6**	**14**	**76**	**2,2**
	FBAFC1	3	7	1	8	1	5	25	0,7
	FBAFC2	10	6	9	6	4	7	42	1,2
	FBAFC3	3	0	1	2	1	2	9	0,3
	4-)FBAFT4	**33**	**32**	**16**	**32**	**10**	**6**	**129**	**3,7**
	FBAFC4	9	4	4	11	3	2	33	0,9
	FBAFC5	22	25	11	18	5	3	84	2,5
	FBAFC6	2	3	1	3	2	1	12	0,3
	5-)FBAFT5	**7**	**1**	**2**	**4**	**1**	**4**	**19**	**0,5**
	FBAFC7	5	0	1	3	1	2	12	0,3
	FBAFC8	1	1	1	1	0	0	4	0,1
	FBAFC9	1	0	0	0	0	2	3	0,1
Casal	**6-) CAFT6**	**3**	**1**	**1**	**0**	**0**	**0**	**5**	**0,1**
	% REGIAO	**19,7**	**22,3**	**18,7**	**24,4**	**10,7**	**4,2**	**100,0**	**—**

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de informações do Banco de Dados do PGRFM

E nessa ordenação simétrica entre os arranjos, tanto da tipologia biparental quanto monoparental, sobressaem também as mesmas composições de membros: FBFC1 e FBFC3 para os modelos tradicionais biparentais e FMFC1 e FMFC3 para os modelos monoparentais tradicionais. Para o caso das ampliadas, FBAFC5 e FBAFC2 para as biparentais e FMAFC2 e FMAFC5 para as tipologias monoparentais.

Adicionando-se os dados da região Sudoeste na Oeste que, como vimos, trata-se da região mais carente em infraestrutura de serviços e equipamentos urbanos, além de possuir uma das maiores densidades demográficas do município, o PGRFM conseguiu recrutar uma quantidade de famílias superior em relação às outras três regiões restantes, mostrando, mais uma vez, sua eficiência focalizadora também nesse quesito: 35,1% no caso das biparentais (contra uma média das demais regiões da ordem de 20,2%) e 30,1% das monoparentais (com média para as demais regiões igual a 21,8%).

Tabela 06
Distribuição Tipológica das Famílias Monoparentais
Beneficiárias do PGRFM por Região - Município de campinas

Classificação dos Modelos	Arranjos / Regiões	Região Norte	Região Sul	Região Leste	Região Oeste	Região Sudoeste	SAF e SACASE	Total	% PARTIC.
	TOTAL	**683**	**740**	**682**	**715**	**251**	**139**	**3.212**	**100,0**
Famílias Tradicionais	**1-) FMFT1**	**579**	**642**	**600**	**582**	**217**	**103**	**2.723**	**84,8**
	FMFC1	423	466	459	416	145	32	1.941	60,4
	FMFC2	15	15	11	9	2	9	61	1,9
	FMFC3	141	161	130	157	70	62	721	22,4
Grupos	**2-) GRFT2**	**7**	**9**	**6**	**11**	**3**	**5**	**41**	**1,3**
	GRFC1	6	5	3	7	2	0	23	0,7
	GRFC2	0	1	0	0	0	2	3	0,1
	GRFC3	1	3	3	4	1	3	15	0,5
Famílias AMPLIADAS	**3-)FMAFT3**	**23**	**15**	**14**	**20**	**10**	**12**	**94**	**2,9**
	FMAFC1	4	3	1	7	2	2	19	0,6
	FMAFC2	16	10	13	10	6	9	64	2,0
	FMAFC3	3	2	0	3	2	1	11	0,3
	4-)FMAFT4	**67**	**68**	**58**	**91**	**21**	**9**	**314**	**9,8**
	FMAFC4	5	2	3	20	0	2	32	1,0
	FMAFC5	52	48	53	56	16	7	232	7,2
	FMAFC6	10	18	2	15	5	0	50	1,6
	5-)FMAFT5	**6**	**6**	**3**	**10**	**2**	**10**	**37**	**1,1**
	FMAFC7	1	3	1	6	1	5	17	0,5
	FMAFC8	3	1	1	2	0	3	10	0,3
	FMAFC9	2	2	1	2	1	2	10	0,3
INDIVID.	**6-) FIFT6**	**1**	**0**	**1**	**1**	**0**	**0**	**3**	**0,1**
	% REGIÃO	**21,2**	**23,1**	**21,2**	**22,3**	**7,8**	**4,4**	**100,0**	—

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de informações do Banco de Dados do PGRFM

Porém, considerando-se o hiato de carência da região Oeste para com as demais regiões, poderíamos esperar um contingente proporcionalmente muito maior de famílias beneficiárias nessa região, quando comparadas com as demais. Portanto, chama-nos particular atenção que as famílias miseráveis beneficiárias do PGRFM encontrem-se bastante dispersas entre as regiões, indicando não haver uma relação direta entre infraestrutura urbana e situação de miséria, quando interpretamos os níveis regionais.

Contudo, verificando-se a distribuição interna à cada região (interpretada a partir do número de bairros abrangidos), confirmamos, por um lado, a ocorrência de ampla dispersão territorial de famílias beneficiárias (miseráveis) no interior das regiões e, por outro, o volume de famílias entre os bairros, aferimos a existência de uma forte concentração de famílias em poucos bairros.

Para investigar esse intento, consideramos as quantidades dos dois maiores arranjos de cada tipologia familiar: FBFC1 e FBFC3 (para as biparentais) e FMFC1 e FMFC3 (para as monoparentais), excluindo-se daí, os contingentes referentes ao SAF/SACASE, originando as tabelas 7-A e 7-B.

Da tabela 7-A é possível extrair que, no caso dos arranjos FBFC1, há uma concentração de famílias beneficiárias entre os bairros, para quase todas as regiões, com menor índice para a região Sudoeste (com 37%) contra 42% da Sul, 53% da Oeste e 62% para cada uma das regiões Norte e Leste. Há, assim, uma homogeneidade dessa concentração (garantida pelos semelhantes índices de 4 regiões) para esse arranjo tipológico, mostrando-nos que a extrema pobreza tem endereços bastante definidos no interior das regiões.

Para as famílias constituintes de FBFC3, nota-se uma menor concentração para as regiões Oeste e Sul, respectivamente com 30% e 38%, enquanto as demais regiões Norte, Leste e Sudeste apresentam cerca de 50% de concentração de famílias entre bairros, sugerindo uma dualidade (marcada pelo corte entre grupos de regiões) quanto ao grau de concentração.

Tabela 07-A

Concentração dos Arranjos das Famílias Biparentais Beneficiárias do PGRFM por Região [67]

Arranjos	Itens/SAR	Totais	Norte	Sul	Leste	Oeste	Sudoeste
		TIPOLOGIA BIPARENTAL					
FBFC1	Nº FAMÍLIAS	2.312	475	525	474	595	243
	Nº BAIRROS (DISPERSÃO)	266	38	77	40	82	29
	Nº MÓDULOS	56	10	15	12	13	06
	Nº MÉDIO FAMÍLIAS POR MÓDULO	----	40	22	35	29	29
	DISPERSÃO DAS FAMÍLIAS DE ACORDO COM MÓDULO MÍNIMO DE 10 OU + FAMÍLIAS POR BAIRRO	----	84,4% de famílias em 26,3% de bairros	62,8% de famílias em 19,4% de bairros	88,8% de famílias em 30,0% de bairros	64,3% de famílias em 15,8% de bairros	70,4% de famílias em 20,6% de bairros
	ÍNDICE DE CONCENTRAÇÃO	**0,51**	**0,62**	**0,42**	**0,62**	**0,53**	**0,37**
FBFC3	Nº FAMÍLIAS	788	151	192	140	201	104
	Nº BAIRROS (DISPERSÃO)	173	24	51	23	56	19
	Nº MÓDULOS	26	06	06	06	04	04
	Nº MÉDIO FAMÍLIAS POR MÓDULO	----	17	14	16	17	16
	DISPERSÃO DAS FAMÍLIAS DE ACORDO COM MÓDULO MÍNIMO DE 10 OU + FAMÍLIAS POR BAIRRO	----	67,5% de famílias em 25,0% de bairros	44,3% de famílias em 11,8% de bairros	67,1% de famílias em 26,0% de bairros	34,8% de famílias em 7,1% de bairros	62,5% de famílias em 21,0% de bairros
	ÍNDICE DE CONCENTRAÇÃO	**0,43**	**0,50**	**0,38**	**0,50**	**0,30**	**0,49**

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de informações do Banco de Dados do PGRFM

[67] Como medida de concentração das famílias entre os bairros, adotamos um módulo mínimo de 10 famílias por bairro. Dessa forma, para fins do percentual de concentração de famílias, contabilizamos o total de famílias pertencentes a estes módulos e dividimos pelo total de famílias de cada região. No caso do percentual de concentração de bairros, dividimos o número de módulos com famílias iguais ou superiores a 10 pelo total de bairros de cada região. E, para o índice de concentração utilizamos a seguinte fórmula:

$$I.C. = \frac{\text{(Nº Médio de Famílias nos módulos mínimos)}}{\text{(Nº Médio Fam. por Bairro - Excluso módulos)}} \times \frac{\text{(Nº de módulos)}}{\text{(Nº de bairros)}}$$

Tabela 07-B

Concentração dos Arranjos das Famílias Monoparentais Beneficiárias do PGRFM por Região

Arranjos	Itens/SAR	Totais	Norte	Sul	Leste	Oeste	Sudoeste
		TIPOLOGIA MONOPARENTAL					
FMFC1	Nº FAMÍLIAS	1.909	423	466	459	416	145
	Nº BAIRROS (DISPERSÃO)	256	35	77	44	75	25
	Nº DE MÓDULOS	56	11	17	14	10	04
	Nº MÉDIO FAMÍLIAS POR MÓDULO	----	34	19	28	25	21
	DISPERSÃO DAS FAMÍLIAS DE ACORDO COM MÓDULO MÍNIMO DE 10 OU + FAMÍLIAS POR BAIRRO	----	88,2% de famílias em 31,4% de bairros	68,7% de famílias em 22,0% de bairros	85,1% de famílias em 31,8% de bairros	59,4% de famílias em 13,3% de bairros	57,9% de famílias em 16,0% de bairros
	ÍNDICE DE CONCENTRAÇÃO	**0,55**	**0,60**	**0,54**	**0,58**	**0,52**	**0,49**
FMFC3	Nº FAMÍLIAS	659	141	161	130	157	70
	Nº BAIRROS (DISPERSÃO)	147	25	43	27	55	17
	Nº DE MÓDULOS	17	05	03	03	04	02
	Nº MÉDIO FAMÍLIA POR MÓDULO	----	17	13	17	15	12
	DISPERSÃO DAS FAMÍLIAS DE ACORDO COM MÓDULO MÍNIMO DE 10 OU + FAMÍLIAS POR BAIRRO	----	60,3% de famílias em 20,0% de bairros	23,6% de famílias em 6,9% de bairros	39,2% de famílias em 11,1% de bairros	38,2% de famílias em 7,3% de bairros	35,7% de famílias em 11,7% de bairros
	ÍNDICE DE CONCENTRAÇÃO	**0,34**	**0,49**	**0,22**	**0,35**	**0,36**	**0,30**

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de informações do Banco de Dados do PGRFM

No todo, esses arranjos da tipologia biparental oferecem uma amplitude média de concentração entre si relativamente reduzida (cerca de 7,8 pontos percentuais - 51,2% para FBFC1 e 43,4% de FBFC3) quando comparada com a amplitude média dos arranjos da tipologia monoparental, que atingem cerca de 20 pontos percentuais (54,6% para FMFC1 e 34,4% para FMFC3).

Da amplitude de concentração entre a tipologia biparental e monoparental, fica caracterizado, de imediato, que no caso das famílias beneficiárias monoparentais a heterogeneidade entre essas famílias de menor coesão, ocorrem também entre si, no tocante específico à relação entre os arranjos e a sua distribuição territorial. Para FMFC1, a homogeneidade de concentrações é total entre as regiões, na faixa dos 50%, enquanto que para FMFC3, ocorre um menor índice para a maioria delas. Excetuando-se a região Norte, com

49% de concentração, as demais apresentam valores bastante reduzidos (entre 22% para a região Sul até o máximo de 36% para a região Oeste).

Essa amplitude de número de bairros, por onde esparramam-se, dispersamente, os maiores arranjos tipológicos de famílias de extrema pobreza aqui enfocados, exige um enorme esforço por parte do poder público, a fim de localizá-las e monitorá-las, procurando assegurar a focalização proposta pelo Programa, além do fato de supostamente dificultar os esforços de inserção, sociabilidade e integração dessas famílias junto à comunidade local, devido ao seu reduzido número por bairros.

De outra forma, o PGRFM identificou os bolsões de miserabilidade entre os bairros, onde as concentrações das famílias os atestam. Esse fato deve requerer menor esforço das equipes gestoras no tocante ao monitoramento da focalização. Além disso, deve haver uma maior capacidade de inserção comunitária dessas famílias, uma vez que suas convivências de grupo (fora e dentro do Programa) devem favorecer tais atitudes, realçando os laços de coesão e estruturação dessas famílias, contribuindo favoravelmente para o desempenho do Programa.

Contudo, se não nos foi permitido identificar uma relação direta, em nível regional, entre as carências de infra-estrutura e de equipamentos/serviços públicos, devido à forte simetria existente na distribuição das famílias, já no espectro local, dos bairros, considerando-se as concentrações dos bolsões existentes para a maioria das regiões e para a maioria dos arranjos familiares investigados, foi possível o estabelecimento de relações causais entre as carências de infraestrutura e de equipamentos/serviços públicos e miserabilidade.

Verificamos que a maioria das famílias concentradas em bairros (e que dão forma aos bolsões), pertencem a núcleos de favela e loteamentos periféricos, com reduzida infraestrutura pública e econômica[68]. Confirmando-se as relações causais, depreende-se que programas focalizados devem procurar suas relações e condicionamentos causais em níveis bastante concretos. No nosso caso, apenas conseguimos estabelecer as relações de carência de infra-estrutura e distribuição de famílias extremamente pobres quando analisamos as características dos bairros, não conseguindo visualizá-las apenas instrumentalizando-se dos níveis regionais.

---

[68] Jardim São Marcos, Santa Mônica, Jardim Campineiro, Favela São Marcos, Favela Jardim Campineiro, Favela Santa Mônica, Vila Francisca, Jardim do Lago, Jardim Campo Belo I e II, Vila Ipê, Vila Formosa, Jardim Paranapanema, Jardim Itatiaia, Vila Brandina, Vila Nogueira, Bairro Cafezinho, Jardim São Vicente, Vida Nova, Jardim Satélite Íris, Jardim Florence, Favela Real Parque, Favela Campos Elíseos, Favela Parque Universitário, Favela Jardim Metanópolis, Favela São Quirino, Favela Jardim Aeroporto, Favela Jardim Bandeiras I e II, Favela Recanto do Sol, Favela Jardim Ouro Verde entre muitos outros.

Quanto à origem dos requerentes, considerando-se os dois principais arranjos de cada tipologia familiar, percebe-se uma forte dualidade: pouco mais da metade é paulista e o restante é proveniente de outros Estados. Porém, nesses casos há uma forte predominância de mineiros e paranaenses, seguidos por baianos, pernambucanos, cearenses e alagoanos. Esses sete Estados respondem por cerca de 95% das origens dos requerentes para todos os arranjos familiares (tabelas 8-A e 8-B).

Tabela 08-A
Estado de Origem das Requerentes por Tipologia Familiar Beneficiária Biparental

TIPOLOGIA BIPARENTAL					
FBFC1			FBFC3		
Estados	Nº Famílias	% Participação	Estados	Nº Famílias	% Participação
SP	1.202	51,1	SP	449	51,9
PR	334	14,2	MG	154	17,8
MG	327	13,9	PR	107	12,4
BA	162	6,9	BA	41	4,7
PE	77	3,2	PE	36	4,2
CE	48	2,0	AL	18	2,0
AL	34	1,4	CE	16	1,8
Outros	164	7,3	Outros	45	5,2
TOTAL	2.348	100,0	TOTAL	865	100,0

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações do Banco de Dados do PGRFM

Tabela 08-B
Estado de Origem das Requerentes por Tipologia Familiar Beneficiária Monoparental

TIPOLOGIA MONOPARENTAL					
FMFC1			FMFC3		
Estados	Nº Famílias	% Participação	Estados	Nº Famílias	% Participação
SP	1.161	59,8	SP	397	55,0
PR	234	12,0	MG	105	14,6
MG	231	11,9	PR	99	13,7
BA	90	4,6	BA	34	4,7
PE	63	3,2	PE	22	3,0
CE	26	1,3	CE	11	1,5
AL	23	1,2	AL	7	1,0
Outros	97	5,0	Outros	47	6,5
TOTAL	1.941	100,0	TOTAL	721	100,0

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações do Banco de Dados do PGRFM

Ao considerarmos as origens das requerentes, observamos que as famílias miseráveis também apresentam um roteiro bastante definido, ressaltando-se o fato de que quase todos os Estados brasileiros encontram-se representados, com uma maior atração de imigrantes da própria região Sudeste (SP e MG principalmente), Sul (PR) e Nordeste (BA, PE, CE, AL).

Quanto ao ano de chegada (tempo de residência) das requerentes no município (tabelas 9-A e 9-B), observamos, em ambas as tipologias, uma heterogeneidade temporal: anterior a 1980 estavam 35% das

requerentes biparentais e 44% das monoparentais (quase a metade estava no município antes de 1980), nos anos 80, a proporção entre as tipologias é muito próxima, com 34% para as biparentais e 31% para as monoparentais. Em ambas, a maior parcela das famílias chegou no município na segunda metade dos anos 80 (63% das biparentais e 61% das monoparentais). A partir dos anos 90, a maior proporção de famílias cabe às biparentais: 30% contra 24% das monoparentais.

Tabela 09-A
Ano de Chegada das Requerentes no Município,
por Tipologia e Arranjos Familiares Biparentais

Classificação Dos Modelos	Arranjos	Até 1979	1980 a 1989	A partir De 1990	Total
	TOTAL	**1.235**	**1.205**	**1.060**	**3.498**
Famílias Tradicionais	**1-) FBFT1**	**1.140**	**1.130**	**982**	**3.252**
	FBFC1	807	783	758	2.348
	FBFC2	16	14	9	39
	FBFC3	317	333	215	865
Famílias Reduzidas	**2-)FBRFT2**	**9**	**3**	**5**	**17**
	FBRFC1	9	3	4	16
	FBRFC2	0	0	0	0
	FBRFC3	0	0	1	1
Famílias AMPLIADAS	**3-)FBAFT3**	**32**	**21**	**23**	**76**
	FBAFC1	11	6	8	25
	FBAFC2	16	13	13	42
	FBAFC3	5	2	2	9
	4-)FBAFT4	**41**	**43**	**47**	**129**
	FBAFC4	10	13	10	33
	FBAFC5	28	27	31	84
	FBAFC6	3	3	6	12
	5-)FBAFT5	**11**	**5**	**3**	**19**
	FBAFC7	9	2	1	12
	FBAFC8	2	1	1	4
	FBAFC9	0	2	1	3
CASAL	**6-) CAFT6**	**2**	**3**	**0**	**5**
	% PARTIC.	**35,2**	**34,4**	**30,3**	**100,0**

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações do Banco de Dados do PGRFM

Como traços gerais, sob a ótica da gestão do PGRFM, mesclaram-se a miséria estrutural (anterior à 1ª metade dos anos 80 - 10 anos anteriores à implementação do Programa), e a miséria conjuntural (2ª metade dos anos 80 e particularmente após 1990) e isso, certamente, deve influenciar os esforços emancipatórios da situação de extrema de pobreza, porque os miseráveis estruturais pertencem mais fortemente aos grupos familiares de menor coesão (monoparentais), além do que, seus membros carregam o ônus de terem, de certa maneira, se estruturado na miséria, de terem se habituado a situações de risco social.

Por outro lado, essas famílias mais antigas no município devem possuir um ciclo vital mais elevado (requerentes mais velhas com menor proporção de filhos novos, entre 0 a 7 anos), o que pode contribuir, dependendo das composições dos demais membros, para uma maior capacidade de conquista de renda.

Tabela 09-B
Ano de Chegada das Requerentes no Município,
por Tipologia e Arranjos Familiares Monoparentais

Classificação dos Modelos	Arranjos	Até 1979	1980 a 1989	A partir De 1990	Total
	TOTAL	1.401	1.017	784	3.212
Famílias Tradicionais	1-) FMFT1	1.158	876	689	2.723
	FMFC1	810	579	552	1.941
	FMFC2	26	27	8	61
	FMFC3	322	270	129	721
Grupos	2-) GRFT2	19	11	11	41
	GRFC1	8	8	7	23
	GRFC2	3	0	0	3
	GRFC3	8	3	4	15
Famílias AMPLIADAS	3-)FMAFT3	44	32	18	94
	FMAFC1	7	7	5	19
	FMAFC2	32	22	10	64
	FMAFC3	5	3	3	11
	4-)FMAFT4	155	88	61	314
	FMAFC4	13	10	9	32
	FMAFC5	122	59	41	232
	FMAFC6	20	19	11	50
	5-)FMAFT5	23	9	5	37
	FMAFC7	8	5	4	17
	FMAFC8	7	2	1	10
	FMAFC9	8	2	0	10
INDIVID.	6-) FIFT6	2	1	0	3
	% PARTIC.	43,6	31,7	24,4	100,0

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações do Banco de Dados do PGRFM

A significativa proporção de famílias, com pouco tempo no município (1/3 para as biparentais e ¼ para as monoparentais), mais uma vez indicam, a nossos olhos, a dificuldade de se estabelecer uma relação direta entre ausência de infraestrutura de serviços e equipamentos públicos e situação de miséria.

Ainda quanto à temporalidade, poderíamos perguntar: por que as famílias que se encontram há mais tempo no município, não se beneficiaram das fases de crescimento e desenvolvimento econômico que permearam a cidade, particularmente até final dos 70 ?

Enfocando-se as características das origens das requerentes e a temporalidade no município, percebe-se a heterogeneidade cultural absorvida pelo Programa: metade das famílias (mono e biparentais) é paulista ou nasceu no município, a outra metade é constituída por migrantes; no tangente a temporalidade misturou-se a miséria estrutural com a conjuntural, porque a miséria conjuntural, formada por requerentes que chegaram ao município a partir da segunda metade dos anos 80, só podem ser, em sua absoluta maioria, migrantes.

Ainda quanto à migração, a PCV-Campinas apurou que cerca de 40% dos chefes das famílias miseráveis (13% com menos de 4 anos na data da pesquisa - 1994 - e 27% entre 4 a 10 anos) migraram a menos de 10 anos para o município e que a maioria (60%) desses seria não-migrantes com mais de 10 anos de residência em Campinas (PCV-Campinas p. 36).

Nesse quesito o PGRFM absorveu um contingente maior de famílias migrantes (quase a metade delas o é, e também um contingente de famílias que aqui chegaram, a partir de 1990, proporcionalmente maior (30% de biparentais, 24% de monoparentais contra 13% estimados pela PCV).

Encerrando o perfil sócio-demográfico da tipologia familiar, apresentamos a faixa etária dos requerentes em seus respectivos arranjos (tabelas 10-A e 10-B). Nelas, podemos verificar que a maioria é composta por jovens mulheres com idade até 35 anos na data de acesso ao Programa (71,7% para as tipologias biparentais e 73,4% para as monoparentais). Mais uma vez, repete-se, a simetria entre as proporções de número de requerentes, por faixa etária, quando confrontamos as 2 tipologias e, mais além, até mesmo quando comparamos os arranjos que as compõem. Essas proporções indicam, basicamente, dois fatos:

1-) a faixa etária não influencia a tipologia (e nem os arranjos), estruturação e composição das famílias beneficiárias do PGRFM (e que se encontram em situação de extrema pobreza), pois a juventude das requerentes está vigorosamente presente em ambas as tipologias e em todos os arranjos familiares. Nos modelos tradicionais biparentais (FBFT1) e monoparentais (FMFC1) a proporção de famílias com idade até 35 anos é, respectivamente, 71% e 73% de seus totais e exatamente os mesmos valores para o caso das ampliadas.

Na comparação entre as Famílias Reduzidas (biparentais - FBRFT2) e os Grupos (monoparentais - GRFT2) frente aos demais arranjos intra-tipos, há uma maior proporção para ambos em relação aos demais arranjos,

porém, para as primeiras, a proporção de requerentes com idade até 35 anos é ligeiramente superior (com 88% de seu total) contra 76% de ocorrência no Grupo monoparental;

Tabela 10-A
Idade das Requerentes da Tipologia Familiar Biparental

Classificação dos Modelos	Arranjos/Idade Requerente (anos)	<= 35	36 a 50	51 a 60	> 60	Total
	TOTAL	**2.511**	**872**	**87**	**28**	**3.498**
Famílias Tradicionais	**1-) FBFT1**	**2.331**	**820**	**78**	**23**	**3.252**
	FBFC1	1.692	583	58	15	2.348
	FBFC2	27	10	2	0	39
	FBFC3	612	227	18	8	865
Famílias Reduzidas	**2-)FBRFT2**	**15**	**2**	**0**	**0**	**17**
	FBRFC1	14	2	0	0	16
	FBRFC2	0	0	0	0	0
	FBRFC3	1	0	0	0	1
Famílias AMPLIADAS	**3-)FBAFT3**	**55**	**16**	**3**	**2**	**76**
	FBAFC1	16	6	2	1	25
	FBAFC2	32	8	1	1	42
	FBAFC3	7	2	0	0	9
	4-)FBAFT4	**94**	**27**	**5**	**3**	**129**
	FBAFC4	23	7	1	2	33
	FBAFC5	61	18	4	1	84
	FBAFC6	10	2	0	0	12
	5-)FBAFT5	**11**	**7**	**1**	**0**	**19**
	FBAFC7	8	4	0	0	12
	FBAFC8	3	1	0	0	4
	FBAFC9	0	2	1	0	3
CASAL	**6-) CAFT6**	**5**	**0**	**0**	**0**	**5**
	% PARTIC.	**71,7**	**24,9**	**2,4**	**0,8**	**100,0**

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações do Banco de Dados do PGRFM

2-) Embora a miséria focalizada pelo Programa seja composta essencialmente de requerentes jovens, seus horizontes de vida produtiva (idade em que o indivíduo atinge a qualidade máxima de trabalho, devido ao acúmulo de experiência e conhecimento) e ciclo vital familiares devem encontrar-se já em plena fase de amadurecimento, portanto, precoces.

Nesse caso, como a proporção de arranjos familiares com presença de filhos ou agregados não filhos menores de 14 anos é quase total (pois incidem sobre a maioria dos arranjos), e a presença de filhos e agregados não-filhos maiores de 14 anos é proporcionalmente menor (embora no caso das tipologias monoparentais essa ocorrência seja mais acentuada), tudo indica realmente, que a maioria dessas famílias, embora com idades inferiores a 35 anos, já se encontre com ciclo vital no limiar da fase de amadurecimento,

representando que se iniciaram na maternidade, tutela, chefia do domicílio e provavelmente da exclusão de vida produtiva organizada (do mercado de trabalho formal) com idades bastante reduzidas.

Tabela 10-B
Idade das Requerentes da Tipologia Familiar Monoparental

Classificação Dos Modelos	Arranjos/Idade Requerente (anos)	<=35	36 a 50	51 a 60	> 60	Total
	TOTAL	**2.357**	**760**	**76**	**19**	**3.212**
Famílias Tradicionais	**1-) FMFT1**	**1.999**	**648**	**61**	**15**	**2.723**
	FMFC1	1.441	446	42	12	1.941
	FMFC2	38	21	2	0	61
	FMFC3	520	181	17	3	721
Grupos	**2-) GRFT2**	**31**	**8**	**2**	**0**	**41**
	GRFC1	20	2	1	0	23
	GRFC2	2	1	0	0	3
	GRFC3	9	5	1	0	15
Famílias AMPLIADAS	**3-)FMAFT3**	**67**	**26**	**1**	**0**	**94**
	FMAFC1	16	3	0	0	19
	FMAFC2	46	17	1	0	64
	FMAFC3	5	6	0	0	11
	4-)FMAFT4	**236**	**63**	**12**	**3**	**314**
	FMAFC4	27	4	0	1	32
	FMAFC5	170	53	7	2	232
	FMAFC6	39	6	5	0	50
	5-)FMAFT5	**22**	**14**	**0**	**1**	**37**
	FMAFC7	9	7	0	1	17
	FMAFC8	4	6	0	0	10
	FMAFC9	9	1	0	0	10
INDIVID.	**6-) FIFT6**	**2**	**1**	**0**	**0**	**3**
	% PARTIC.	**73,4**	**23,6**	**2,3**	**0,6**	**100,0**

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações do Banco de Dados do PGRFM

No entanto, se por um lado tal quadro comprometeu suas potencialidades de melhor estruturação social, comunitária e afetiva, por outro, amadureceram-se mais rapidamente em suas precárias condições de vida e inserção sociais, estruturando-se nessas situações, o que deve tê-las afastado, cada vez mais, da vida produtiva organizada formalmente, gerando um enorme hiato entre suas atuais potencialidades produtivas (mesmo sendo jovens) e as que efetivamente deveriam possuir, caso não houvessem se estruturados em situações precárias de modo bastante precoce.

Este cenário lúgubre, fundamentalmente marcado pela precocidade da "precarização social, produtiva e familiar" torna-se mais sombrio ainda quando vislumbramos que tais precocidades, são cotidianamente reproduzidas, como heranças, para os demais membros do núcleo/agrupamento familiar.

- **Tamanho das famílias**

O tamanho das famílias beneficiárias revela, conjuntamente com as composições dos arranjos familiares, o desafio emancipatório das mesmas. Das 6.710 famílias aqui analisadas, 41,9% possuem até 4 membros em sua composição e 58,1% possuem 5 ou mais, chamando a atenção para o fato de que 19,1% do total de famílias possuem mais de 7 membros residindo sob o mesmo teto. Portanto, um traço marcante dessas famílias que encontram-se em situação de extrema pobreza (e que são beneficiárias do PGRFM) é o elevado número de membros que constituem os agrupamentos familiares.

No caso da tipologia biparental, quase a metade das famílias possuem entre 5 e 6 membros (45,9%), pouco mais de 1/3 (31,5%) possuem até 4 pessoas e, quase ¼ (22,5%) é constituída por mais de 7. No caso das monoparentais, mais da metade (53,3%) apresenta-se com até 4 membros, cerca de 1/3 (31,2%) tem entre 5 e 6 e 15,4% possuem mais de 7 pessoas. As monoparentais, portanto, apresentam-se com maior contingente de famílias com menor tamanho, constituídas por até 4 membros. Destaque-se, como já vimos, que o contingente total de famílias ampliadas monoparentais é exatamente o dobro da ocorrência nas biparentais (445 contra 224) (tabelas 11-A e 11-B).

Tabela 11-A
Tamanho das Famílias Beneficiárias por Tipologia Biparental

Classificação dos Modelos	Arranjos/ Nº Membros	<=3	4	5 e 6	>= 7	Total
	TOTAL	**320**	**784**	**1.606**	**788**	**3.498**
Famílias Tradicionais	**1-) FBFT1**	**305**	**761**	**1.511**	**675**	**3.252**
	FBFC1	293	696	1.060	299	2.348
	FBFC2	9	7	20	3	39
	FBFC3	3	58	431	373	865
Famílias Reduzidas	**2-)FBRFT2**	**3**	**8**	**2**	**4**	**17**
	FBRFC1	3	7	2	4	16
	FBRFC2	0	0	0	0	0
	FBRFC3	0	1	0	0	1
Famílias AMPLIADAS	**3-)FBAFT3**	**0**	**0**	**24**	**51**	**76**
	FBAFC1	0	0	10	15	25
	FBAFC2	0	0	13	29	42
	FBAFC3	0	0	2	7	9
	4-)FBAFT4	**0**	**16**	**62**	**51**	**129**
	FBAFC4	0	6	15	12	33
	FBAFC5	0	10	43	31	84
	FBAFC6	0	0	4	8	12
	5-)FBAFT5	**0**	**3**	**9**	**7**	**19**
	FBAFC7	0	3	5	4	12
	FBAFC8	0	0	3	1	4
	FBAFC9	0	0	1	2	3

CASAL	6-) CAFT6	5	0	0	0	5
	% PARTICIP.	9,1	22,4	45,9	22,5	100,0

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações do Banco de Dados do PGRFM

Considerando-se, primeiramente, as famílias constituídas por até 3 membros, a tipologia biparental apresenta cerca de 92,5% de suas famílias (de seus arranjos) possuindo filhos ou agregados não filhos menores de 14 anos, na data de acesso ao PGRFM, contra 84,6% para o caso das monoparentais. Com até 4 membros, 90,4% das biparentais possuem apenas dependentes menores contra 65,2% das monoparentais. Para o caso das constituições com 5 e 6 membros, observa-se 67,1% para as primeiras e 46,2% para as segundas. Finalmente, entre 7 a 9 membros, as biparentais possuem 41,6% contra 45,2% e, acima de 10 membros 27,2% contra 57,5%. Chama-nos particular atenção a proporção de famílias e seus respectivos tamanhos, que possuem apenas filhos e agregados não filhos menores de 14 anos (portanto dependentes não disponíveis para conquista de renda), quando comparamos as tipologias mono e biparental (tabela 12).

Tabela 11-B
Tamanho das Famílias Beneficiárias por Tipologia Monoparental

Classificação dos Modelos	Arranjos/ Nº Membros	<=3	4	5 e 6	>= 7	Total
	TOTAL	920	794	1.003	495	3.212
Famílias Tradicionais	1-) FMFT1	867	726	792	338	2.723
	FMFC1	763	509	445	224	1.941
	FMFC2	24	17	17	3	61
	FMFC3	80	200	330	111	721
Grupos	2-) GRFT2	17	4	14	6	41
	GRFC1	11	2	8	2	23
	GRFC2	3	0	0	0	3
	GRFC3	3	2	6	4	15
Famílias AMPLIADAS	3-)FMAFT3	0	4	43	47	94
	FMAFC1	0	2	7	10	19
	FMAFC2	0	2	35	27	64
	FMAFC3	0	0	1	10	11
	4-)FMAFT4	28	52	139	95	314
	FMAFC4	5	7	11	9	32
	FMAFC5	22	42	117	51	232
	FMAFC6	1	3	11	35	50
	5-)FMAFT5	5	8	15	9	37
	FMAFC7	2	4	8	3	17
	FMAFC8	2	4	2	2	10
	FMAFC9	1	0	5	4	10
INDIVID.	6-) FIFT6	3	0	0	0	3
	% PARTIC.	28,6	24,7	31,2	15,4	100,0

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações do Banco de Dados do PGRFM

Tabela 12

Proporção de Famílias com Filhos e Agregados Não Filhos Menores de 14 Anos em seus Respectivos Tamanhos Familiares - (%)

Tipologia/Nº Membros	<=3 membros	4 membros	5 e 6 membros	7 a 9 membros	>=10 membros
Biparental	**92,5**	**90,4**	**67,1**	**41,6**	**27,4**
Monoparental	**84,6**	**65,2**	**46,2**	**45,2**	**57,5**

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações do Banco de Dados do PGRFM

Esses dados nos mostram que, proporcionalmente ao número total de famílias, as monoparentais apresentam maior participação de membros maiores de 14 anos, o que sugere possuírem maiores capacidades de emancipação via conquista de renda, devido o fato de possuírem maior proporção de membros disponíveis para o trabalho no interior de seus arranjos familiares. Intra-grupos, as monoparentais são melhor servidas no tocante a esse aspecto, particularmente nos tamanhos familiares com até 6 membros, sendo que a partir daí, prevalece uma maior proporção de membros maiores de 14 anos a favor das biparentais.

De outra forma, essa maior proporção de membros maiores de 14 anos, sugere que as "precarizações sociais e produtivas", às quais nos referimos no tópico anterior devem afetar mais fortemente a tipologia monoparental, ou seja, seus horizontes de vida produtiva e ciclos vitais familiares indicam que seus chefes (requerentes) devem estar em plena fase de amadurecimento, onde a requerente-chefe, provavelmente, já esteja às voltas com seu ponto máximo de acúmulo de experiência e conhecimento, colocando restrições ao efetivo potencial de alcance das políticas sociais produtivas de reciclagem e aperfeiçoamento profissional.

E aqui nos referimos ao fato de que qualquer que seja a característica da reciclagem profissional, provavelmente seus efeitos serão bastante reduzidos, mesmo aqueles concernentes ao aspecto motivacional, posto que as requerentes consolidaram-se estrutural e precocemente com fortes déficits sociais e afetivos.

Sintetizando o perfil sócio-demográfico das famílias beneficiárias, apuramos que as mesmas revelaram a existência de um contingente de famílias miseráveis, fundamentalmente migrantes. E que essas famílias abrangidas pelo PGRFM são lideradas por mulheres jovens com idade até 35 anos, observando também, que a faixa etária não influencia na tipologia, estruturação e composição das famílias beneficiárias, e que, embora trate-se de requerentes jovens, desenvolveram precocemente seus horizontes de vida produtiva e de ciclo vital familiares.

Do ponto de vista da organização familiar, em metade delas não há presença de cônjuges. Os modelos familiares tradicionais são predominantes entre os arranjos: pais e filhos representando 93% das biparentais e mãe e filhos compondo 85% das monoparentais. No caso das biparentais, 67% delas possuem apenas filhos menores de 14 anos contra 60% das monoparentais.

No tocante aos arranjos familiares ampliados, observou-se que a ocorrência desta forma de agrupamento é 2 vezes maior na tipologia monoparental, tanto em termos absolutos quanto relativos (intra-grupos) - 445 contra 224, ou 13,8% contra 6,4% das biparentais. Maior, também, é a presença de Grupos Familiares monoparentais frente às Famílias Reduzidas biparentais. Essa maior heterogeneidade interna entre os rranjos da tipologia monoparental, revelam sua maior fragilidade em termos de coesão, sociabilidade e estruturação afetivas familiares.

Do ponto de vista da localização geográfica das famílias entre as regiões, a utilização de quotas de cadastros, por parte dos gestores, impediu o estabelecimento da relação entre carências de infra-estrutura de serviços e equipamentos públicos e proporção de famílias miseráveis. Contudo, enfocando-se a distribuição interna às regiões (através dos bairros), percebeu-se que, embora as famílias encontrem-se presentes esparramadas por todo o interior das regiões, há fortes concentrações de contingentes familiares entre os bairros, dando visíveis contornos à existência de relação entre bolsões de miséria e carência de infraestrutura de serviços e equipamentos públicos urbanos. Conjugaram-se focalização de famílias miseráveis com respectivas focalizações micro-territoriais.

E essas distribuições concentradas, micro-territoriais, atingem indistintamente as tipologias e arranjos familiares. Entretanto, apurou-se a existência de uma maior heterogeneidade da dispersão entre os arranjos familiares monoparentais, demonstrando que a desigualdade das famílias que não apresentam cônjuges não deve-se apenas à diversidade de suas organizações grupais, mas também, para o caso do município de Campinas, à sua maior dispersão entre os bolsões de miséria.

Quanto às origens dos requerentes, há uma dualidade bastante definida: mais da metade são provenientes de migração interna ao Estado de São Paulo e a outra metade origina-se em sua maioria absoluta (95%), pela ordem, dos Estados de Minas Gerais, Paraná, Bahia, Pernambuco, Ceará e Alagoas. Porém, a maioria dos Estados brasileiros encontram-se representados.

O tempo de residência dos requerentes no município revela, que em ambas as tipologias mono e biparental, mais de 60% chegaram na cidade após a segunda metade dos anos 80 (portanto 10 anos antes da implementação do Programa) e os 40% restantes encontram-se no local anteriormente à essa data. A partir dos anos 90, porém, encontram-se cerca de 30% das famílias biparentais e 24% das monoparentais, indicando a existência, mais uma vez, de uma clara heterogeneidade: mesclaram-se junto à gestão do PGRFM a miséria estrutural com a miséria conjuntural.

Quanto aos tamanhos familiares, mais da metade (58,1%) é composta por 5 ou mais membros, sendo que cerca de 1/5 do total de famílias possuem mais de 7 membros residindo sob o mesmo teto. Porém, chama especial atenção a composição intrínseca a esses tamanhos de arranjos familiares, quando comparamos as tipologias mono e biparental. As monoparentais não só apresentam maior contingente de famílias com menor tamanho, como também possuem uma maior incidência de filhos e agregados não filhos maiores de 14 anos, vale dizer, possuem um maior manancial de membros disponíveis à conquista de renda no interior de seus agrupamentos.

- **Perfil sócio-econômico das famílias**

Considerando-se os rendimentos *per capita* das famílias beneficiárias, na data de acesso ao PGRFM, apuramos, para o período compreendido entre março/95 a novembro/98, que o valor médio, entre as 6.710 requerentes aqui analisadas, é de R$ 8,26, com mediana igual a zero e terceiro quartil em torno de R$16,67. Ou seja, metade das famílias sobrevive sem rendimento algum e 25% delas com valores *per capita* acima de R$16,67 (quase a metade do teto estabelecido pelo PGRFM, que é de R$ 35,00).

Quando confrontamos as tipologias familiares e seus respectivos arranjos, verificamos que os agrupamentos biparentais possuem rendimentos *per capita* quase 2 vezes maiores que os monoparentais (R$ 10,40 contra R$ 5,93), além de possuírem, também, melhor distribuição entre os arranjos tipológicos (tabelas 13-A e 13-B).

Das biparentais, 38,6% não possuíam rendimento algum na data de acesso ao Programa, contra 70,0% das monoparentais. Na distribuição quartílica, enquanto 50% das biparentais possuem rendimentos *per capita* da ordem de R$ 10,00, as monoparentais apresentam-se com valor igual a zero e, para até o 3° quartil (75%), as biparentais possuem valores *per capita* de R$ 18,40 contra R$ 11,67 das monoparentais.

Portanto, não só a renda *per capita* média das monoparentais é menor que a da tipologia biparental, como também é mais concentrada. E concentrada devido principalmente às composições familiares que possuem filhos ou agregados não filhos maiores de 14 anos, pois para o caso dos arranjos que têm apenas filhos e agregados não filhos menores de 14 anos, os rendimentos *per capita* (para todos os arranjos) são inferiores ao rendimento médio, tanto da média do respectivo arranjo, quanto da média da tipologia geral.

Tabela 13-A
Rendimentos *Per capita* das Famílias Beneficiárias Biparentais
na Data de Acesso ao PGRFM - (R$)

Arranjos Familiares	Nº Famílias e Faixas de Rendimentos *per capita* na Data de Acesso ao PGRFM				Total de famílias	Rendimentos dos Arranjos Familiares (Reais)			
	R$ 0,00	R$ 1,00 A R$ 10,00	R$ 11,00 a R$ 20,00	R$ 21,00 a R$35,00		Média	1° Quartil	Mediana	3° Quartil
TOTAL	**1.350**	**523**	**1.060**	**565**	**3.498**	**10,40**	**0,00**	**10,00**	**18,40**
1-) FBFT1	**1.267**	**493**	**972**	**520**	**3.252**	**10,27**	—	—	—
FBFC1	973	395	710	270	2.348	9,17	0,00	8,33	16,67
FBFC2	18	2	5	14	39	14,07	0,00	10,00	23,33
FBFC3	276	96	257	236	865	13,10	0,00	13,75	22,00
2-)FBRFT2	**10**	**0**	**2**	**5**	**17**	**8,75**	—	—	—
FBRFC1	9	0	2	5	16	9,30	0,00	0,00	22,87
FBRFC2	0	0	0	0	0	—	—	—	—
FBRFC3	1	0	0	0	1	—	—	—	—
3-)FBAFT3	**22**	**6**	**29**	**20**	**76**	**13,67**	—	—	—
FBAFC1	8	4	5	8	25	13,41	0,00	11,43	22,86
FBAFC2	12	2	17	11	42	13,97	0,00	14,65	21,25
FBAFC3	2	0	7	0	9	13,00	14,00	14,29	18,00
4-)FBAFT4	**45**	**22**	**51**	**11**	**129**	**10,28**	—	—	—
FBAFC4	12	3	14	4	33	11,44	0,00	12,50	20,00
FBAFC5	32	15	30	7	84	9,67	0,00	10,00	16,57
FBAFC6	1	4	7	0	12	11,36	8,33	12,50	15,00
5-)FBAFT5	**4**	**1**	**5**	**9**	**19**	**18,11**	—	—	—
FBAFC7	2	1	3	6	12	19,09	9,30	20,41	31,50
FBAFC8	1	0	1	2	4	17,50	6,67	18,33	28,33
FBAFC9	1	0	1	1	3	15,00	0,00	20,00	—
6-) CAFT6	**2**	**1**	**1**	**1**	**5**	**17,21**	**0,00**	**8,57**	**17,50**
% PARTICIP.	**38,6**	**15,0**	**30,3**	**16,1**	**100,0**	—	—	—	—

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações do Banco de Dados do PGRFM

Nesse último aspecto, embora também ocorra um menor nível de rendimentos (R$ 9,17) para o maior arranjo com filhos menores de 14 anos do grupo biparental (FBFC1), tal fato não mantém ocorrência para os demais arranjos, sendo que, nos casos dos arranjos ampliados (com filhos e agregados menores), os rendimentos são maiores que a média geral tipológica. Assim, nos casos biparentais, onde supostamente possuem no mínimo

um membro disponível para o trabalho e também um maior grau de coesão, integração e estruturação familiares, os arranjos que possuem filhos e agregados não filhos menores de 14 anos, contrariamente ao que apurou-se para a tipologia monoparental, dispõem de maiores recursos.

Tabela 13-B
Rendimentos *Per capita* das Famílias Beneficiárias Monoparentais
na Data de Acesso ao PGRFM - (R$)

Arranjos Familiares	Nº Famílias e Faixas de Rendimentos *per capita* na Data de Acesso ao PGRFM				Total de famílias	Rendimentos dos Arranjos Familiares (Reais)			
	R$ 0,00	R$ 1,00 a R$ 10,00	R$ 11,00 a R$ 20,00	R$ 21,00 a R$35,00		Média	1º Quartil	Mediana	3º Quartil
TOTAL	**2.151**	**243**	**485**	**332**	**3.212**	**5,93**	**0,00**	**0,00**	**11,67**
1-) FMFT1	**1.810**	**221**	**415**	**276**	**2.723**	**5,89**	—	—	—
FMFC1	1.398	158	276	108	1.941	4,37	0,00	0,00	7,50
FMFC2	41	1	6	13	61	8,06	0,00	0,00	16,50
FMFC3	371	62	133	155	721	9,80	0,00	0,00	20,00
2-) GRFT2	**27**	**1**	**6**	**7**	**41**	**7,87**	—	—	—
GRFC1	18	0	3	2	23	4,99	0,00	0,00	0,00
GRFC2	3	0	0	0	3	0,00	0,00	0,00	0,00
GRFC3	6	1	3	5	15	13,87	0,00	16,00	28,00
3-)FMAFT3	**51**	**6**	**15**	**22**	**94**	**10,11**	—	—	—
FMAFC1	11	2	4	2	19	7,45	0,00	0,00	16,67
FMAFC2	35	4	7	18	64	10,43	0,00	0,00	24,17
FMAFC3	5	0	4	2	11	12,87	0,00	13,33	20,00
4-)FMAFT4	**243**	**15**	**39**	**17**	**314**	**3,79**	—	—	—
FMAFC4	26	2	2	2	32	2,83	0,00	0,00	0,00
FMAFC5	176	10	34	12	232	4,13	0,00	0,00	0,00
FMAFC6	41	3	3	3	50	2,87	0,00	0,00	0,00
5-)FMAFT5	**18**	**0**	**9**	**10**	**37**	**11,79**	—	—	—
FMAFC7	10	0	2	5	17	10,93	0,00	0,00	23,33
FMAFC8	5	0	3	2	10	10,53	0,00	6,00	15,00
FMAFC9	3	0	4	3	10	14,52	0,00	17,08	23,33
6-) FIFT6	**2**	**0**	**1**	**0**	**3**	**3,89**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
% PARTIC.	**70,0**	**7,6**	**15,1**	**10,3**	**100,0**	—	—	—	—

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações do Banco de Dados do PGRFM

O problema da insuficiência de rendimentos por parte da tipologia monoparental e seus arranjos ganha destaque também quando relacionamos o fato delas possuírem menor tamanho médio familiar, além de possuírem maior proporção de membros maiores de 14 anos, supostamente disponíveis para a conquista de renda. O relatório da PCV-Campinas detectou a "*predominância de famílias mais extensas entre aquelas pior posicionadas na escala sócio-econômica (...) o que sugere que a precariedade da situação sócio-econômica das famílias pode estar relacionada à sua extensão e, por decorrência, à sua taxa de dependência mais elevada*" (PCV-Campinas, p. 28)

Parece-nos que, embora tal assertiva possa ser verdadeira para o caso geral das famílias miseráveis, especificamente para o caso daquelas absorvidas pelo PGRFM e considerando-se a renda *per capita*, a afirmação perde força porque o corte tipológico das famílias e suas respectivas composições dos membros que as integram, apresenta-se de modo inverso: famílias com menor tamanho médio e com maior disponibilidade de membros maiores de 14 anos (caso das monoparentais) são justamente as que se apresentam com menores rendimentos *per capita* para sua sobrevivência, em que pese o fato de dentre essas, as que apresentam piores níveis de rendimentos possuam apenas membros menores de 14 anos.

Por trás dessa discrepância de rendimentos entre as tipologias mono e biparental, certamente os déficits de coesão, estruturação e inserção comunitárias e produtivas são fatores decisivos, fundamentais, para aqueles arranjos que possuam filhos e agregados não filhos menores de 14 anos onde com certeza, reproduzem-se com maior virulência as situações de exclusão e riscos sociais.

Nesse tocante os trabalhos de grupo sócio-educativos realizados pelo PGRFM apresentam-se de modo bastante oportuno (podendo-se esperar uma eficácia bastante positiva especificamente para os casos da tipologia monoparental), como também, os critérios de proteção à criança adotados pelos gestores, a fim de desligar as famílias.

Para melhor compreendermos o desafio de conquista de renda por parte dessas famílias beneficiárias, elaboramos as tabelas 14-A e 14-B, onde podemos visualizar o setor de atividades/ocupações e as principais funções das requerentes e seus cônjuges. Em que pese os técnicos (que abastecem o banco de dados do PGRFM) e muito menos as requerentes não conseguirem distinguir entre profissão e ocupação, o perfil apurado identifica os níveis de precarização de suas relações e inserções profissionais além, é claro, de identificar o *quantum* de requerentes e cônjuges desempregados. Para esse intento, focalizamos nossa análise nos principais arranjos familiares de cada tipologia.

Para ambas as tipologias há essencialmente oito agrupamentos básicos que definem o setor de atividade (ou inatividade) e ocupações/funções/profissões dos requerentes e respectivos cônjuges. Os agrupamentos são os seguintes: desempregados, sem definição de ocupação/profissão, serviços domiciliares, prestação de serviços, serviços de hotelaria, indústria, construção civil e comércio. O grupo "outros" foi por nós inserido a fim de agregar as demais atividades/ocupações nas quais as famílias encontrem-se inseridas, além das oito principais.

Há duas observações gerais a serem feitas sobre as tabelas. A primeira, refere-se ao elevado contingente de pessoas desempregadas, cerca de 50%, para todos os arranjos analisados. A segunda é que, quanto a esse perfil ocupacional, excluídos os grupos referentes aos "desempregados" e os "sem definição", tratam-se de postos de trabalho que oferecem baixas remunerações, requerem reduzidas qualificações, não oferecem possibilidade de ascensão (carreira), são de elevada rotatividade e parece-nos, inclusive, que a maioria deles pertence ao mercado de trabalho não formal, significando que seus contratos de trabalho são precários e não absorvem quer sejam benefícios oficiais (via carteira de trabalho) quer privados (planos de saúde por exemplo) e nem mesmo representação sindical.

Tabela 14-A
Perfil Profissional/Ocupacional das Famílias Biparentais
na Data de Acesso ao PGRFM

Códigos das profissões	Profissões/Ocupações/ Arranjos Famil.	FBFC1			FBFC3			FBAFC5		
		Req.	Cônj.	Total	Req.	Cônj.	Total	Req.	Cônj.	Total
	Totais	2.348	2.348	4.696	865	865	1.730	84	84	168
9999	• Desempregados	1.539	1.030	2.569	480	356	836	47	33	80
0	• Sem Definição	354	393	747	138	106	244	18	11	29
100	• Serviços Domiciliares	294	18	312	155	3	158	16	1	17
- 101	- Doméstica	205	3	208	112	1	113	10	0	10
- 102	- Diarista	53	15	68	28	2	30	3	1	4
- 103	- Lavadeira	12	0	12	1	0	1	2	0	2
- 104	- Passadeira	18	0	18	11	0	11	1	0	1
200	• Prestação Serviços	85	97	182	54	47	101	2	2	4
- 201	- Faxineiro	82	10	92	51	3	54	2	0	2
- 202	- Segurança	0	11	11	0	4	4	0	0	0
- 209	- Jardineiro	0	28	28	0	13	13	0	0	0
- 224	- Coletor	0	15	15	0	8	8	0	1	1
300	• Serviços de Hotelaria	16	45	61	14	18	32	1	1	2
- 301	- Cozinheiro	3	1	4	2	0	2	1	0	1
- 302	- Ajudante de Cozinha	7	3	10	5	4	9	0	0	0
- 304	- Garçon	0	7	7	0	2	2	0	1	1
- 311	- Auxiliar Serv. Gerais	1	24	25	4	8	12	0	0	0
500	• Indústria	15	128	143	8	43	51	0	2	2
- 526	- Ajudante Geral	4	98	102	3	33	36	0	1	1
600	• Construção Civil	2	555	557	1	249	250	0	31	31
- 603	- Pedreiro	0	170	170	0	91	91	0	8	8
- 604	- Pintor	0	28	28	0	10	10	0	2	2
- 606	- Servente de Pedreiro	0	311	311	1	124	125	0	18	18
800	• Comércio	21	27	48	6	11	17	0	3	3
- 807	- Balconista	5	1	6	1	1	2	0	0	0
- 810	- Vendedor Externo	7	15	22	4	5	9	0	2	2
	• Outros	24	55	79	9	35	44	0	0	0

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações do Banco de Dados do PGRFM

Ainda nesse ponto, a divisão de trabalho, por gênero de sexo, é bastante definida para todos os arranjos: serviços domésticos (para as mulheres) e construção civil para os cônjuges (homens).

Quanto aos postos de trabalho, a PCV-Campinas apurou que cerca de 78,3% do total de ocupados, pertencentes aos grupos dos miseráveis, se inseriam em postos de trabalho com alta rotatividade e baixa renda, e que tais ofertas de postos de trabalho incidem, mais fortemente, à medida em que se decresce na escala sócio-econômica - de A para D (op. cit., p.76). Ou seja, o relatório da PCV indica a existência de uma relação inversa entre níveis de precarização dos postos de trabalho e nível de renda. Para nosso caso, as famílias apresentariam, então, baixos rendimentos justamente porque a maioria absoluta insere-se de modo acentuadamente precário no mercado de trabalho, auferindo parcos rendimentos e que, combinados com o elevado tamanho médio de suas famílias, sentenciam suas situações de extrema pobreza, tal qual revela a PCV-Campinas.

Tabela 14-B
Perfil Profissional/Ocupacional das Famílias Monoparentais
na Data de Acesso ao PGRFM

Códigos das profissões	Profissões/Ocupações/ Arranjos Famil.	FMFC1	FMFC3	FMAFC2	FMAFC5
		Requerentes			
	Totais	**1.941**	**721**	**64**	**232**
9999	**• Desempregados**	**1.115**	**313**	**27**	**131**
0	**• Sem Definição**	**207**	**72**	**6**	**21**
100	**• Serviços Domiciliares**	**395**	**225**	**20**	**55**
- 101	- Doméstica	220	127	13	33
- 102	- Diarista	93	70	3	15
- 103	- Lavadeira	19	12	4	2
- 104	- Passadeira	47	14	0	5
200	**• Prestação Serviços**	**117**	**65**	**7**	**13**
- 201	- Faxineiro	110	64	6	13
- 202	- Segurança	0	0	0	0
- 209	- Jardineiro	0	0	0	0
- 224	- Coletor	3	1	0	0
300	**• Serviços de Hotelaria**	**21**	**24**	**2**	**7**
- 301	- Cozinheiro	5	3	0	0
- 302	- Ajudante de Cozinha	1	11	0	1
- 304	- Garçon	0	0	0	0
- 311	- Auxiliar Serv. Gerais	4	5	0	3
500	**• Indústria**	**17**	**7**	**0**	**3**
- 526	- Ajudante Geral	11	3	0	2
600	**• Construção Civil**	**4**	**1**	**0**	**0**
- 603	- Pedreiro	0	1	0	0
- 604	- Pintor	0	0	0	0
- 606	- Servente de Pedreiro	4	0	0	0
800	**• Comércio**	**42**	**7**	**2**	**1**
- 807	- Balconista	19	3	0	0
- 810	- Vendedor Externo	17	4	0	0
	• Outros	**13**	**7**	**0**	**1**

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações do Banco de Dados do PGRFM

Considerando-se as políticas sociais de qualificação e requalificação de mão de obra normalmente utilizada, objetivando-se fortalecer os "ativos pessoais" para conquista de renda dos indivíduos, vê-se que o desafio é bastante amplo.

Primeiro, porque não basta apenas qualificar essas famílias (partindo-se do pressuposto que elas serão capazes de absorver os conteúdos e aplicá-los) mas, o fundamental, é que provavelmente a maioria das requerentes/cônjuges jamais tenha acessado o mercado de trabalho privado formal, onde a presença de postos de trabalho com melhor qualidade é mais significativo e que, via de regra, exige experiência funcional mínima anterior, escolaridade, referências profissionais anteriores, boa aparência e apresentação, boas condições de saúde entre outros, sem contar ainda, com a necessidade de uma forte oferta de vagas, o que nos últimos anos não se viu.

Confrontando-se as tipologias e arranjos familiares e seus respectivos perfis ocupacionais/profissionais notamos que, especificamente considerando-se as requerentes dessas famílias miseráveis, mono ou biparentais, suas ocupações hierarquizam-se em atividades do mesmo setor, tipo e intensidade: primeiramente serviços domiciliares (doméstica, diarista, passadeira e lavadeira), depois prestações de serviços (fundamentalmente faxineiras), seguidos dos serviços de hotelaria (ajudante de cozinha, cozinheira e auxiliar de serviços gerais), comércio (vendedor externo e balconista) e, quando há inserções, na indústria (ajudante geral).

Essa correlata hierarquização, de ocupações e atividades, entre os modelos tipológicos e arranjos familiares (do perfil de inserção no mercado de trabalho), ao não guardar vínculos específicos com seus respectivos graus de coesão, estruturação e integração e, nem mesmo com a composição dos arranjos, suscita a possível existência de uma variável interveniente explicativa mais intensa para essa distribuição ocupacional, e que, ao que tudo indica, possivelmente, sejam os níveis de escolaridade.

Como porém, não dispomos de dados acerca da escolaridade dos requerentes e cônjuges, fica comprometida a comprovação de referida hipótese.

Definidos portanto, os níveis de renda *per capita* familiares, na data do acesso ao Programa, bem como o perfil profissional, ocupacional e de atividades dos beneficiários, procederemos a uma avaliação das

condições de moradia dessas famílias, considerando-se a situação do imóvel (próprio, alugado, cedido, ocupado, sem residência fixa), o tipo de moradia (alvenaria, barraco, cortiço ou misto - parte alvenaria parte barraco) e o número de cômodos de que dispõem as famílias.

As tabelas 15-A e 15-B apresentam a situação dos imóveis em que vivem as famílias beneficiárias. Constata-se que a metade delas possuem imóvel próprio, com maior proporção para as famílias biparentais (57,0% contra 47,6% das monoparentais).

Tabela 15-A
Situação dos Imóveis por Tipologia Familiar Biparentais

Classificação dos Modelos	Arranjos/ Situação	Alugada	Própria	Cedida	Ocupada	Sem Residência Fixa	Total
	TOTAL	**132**	**1.995**	**959**	**405**	**7**	**3.498**
Famílias Tradicionais	**1-) FBFT1**	**119**	**1.848**	**900**	**379**	**6**	**3.252**
	FBFC1	92	1.247	708	297	4	2.348
	FBFC2	0	31	6	2	0	39
	FBFC3	27	570	186	80	2	865
Famílias Reduzidas	**2-)FBRFT2**	**2**	**11**	**1**	**1**	**0**	**17**
	FBRFC1	2	10	2	2	0	16
	FBRFC2	0	0	0	0	0	0
	FBRFC3	0	1	0	0	0	1
Famílias AMPLIADAS	**3-)FBAFT3**	**5**	**52**	**12**	**7**	**0**	**76**
	FBAFC1	2	14	6	3	0	25
	FBAFC2	2	31	5	4	0	42
	FBAFC3	1	7	1	0	0	9
	4-)FBAFT4	**5**	**64**	**42**	**17**	**1**	**129**
	FBAFC4	1	24	5	3	0	33
	FBAFC5	3	33	35	12	1	84
	FBAFC6	1	7	2	2	0	12
	5-)FBAFT5	**0**	**14**	**4**	**1**	**0**	**19**
	FBAFC7	0	9	2	1	0	12
	FBAFC8	0	3	1	0	0	4
	FBAFC9	0	2	1	0	0	3
CASAL	**6-) CAFT6**	**1**	**4**	**0**	**0**	**0**	**5**
	% PARTIC.	**3,8**	**57,0**	**27,4**	**11,6**	**0,2**	**100,0**

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações do Banco de Dados do PGRFM

Em seguida vêm os imóveis cedidos (27,4% para biparentais e 38,4% para as monoparentais), em terceiro lugar encontram-se as situações de ocupação (11,6% contra 8,5%) e, finalmente, as alugadas, com 3,8% para biparentais e 5,1% para as famílias sem a presença de cônjuges. A proporção de famílias sem residência fixa é ínfima, porém, com maior proporção de ocorrência entre as monoparentais (0,4% contra 0,2%).

Em que pese a existência de metade das famílias residindo em imóveis próprios, a outra metade recebe a influência de terceiros em suas situações de moradia, pois imóveis cedidos, ocupados e alugados requerem sempre a necessidade de negociação ou de condicionantes sociais para permanência e utilização dos mesmos. E esse fato, anunciando a presença de terceiros, na base da estruturação dessas famílias, deve influenciar em suas capacidades de organização, coesão e integração.

Tabela 15-B
Situação dos Imóveis por Tipologia Monoparental

Classificação dos Modelos	Arranjos/ Situação	Alugada	Própria	Cedida	Ocupada	Sem Residência Fixa	Total
	TOTAL	**165**	**1.527**	**1.233**	**273**	**14**	**3.212**
Famílias Tradicionais	**1-) FMFT1**	**141**	**1.298**	**1.027**	**246**	**11**	**2.723**
	FMFC1	102	810	834	187	8	1.941
	FMFC2	0	44	15	2	0	61
	FMFC3	39	444	178	57	3	721
Grupos	**2-) GRFT2**	**0**	**30**	**9**	**1**	**0**	**41**
	GRFC1	0	17	5	1	0	23
	GRFC2	0	2	0	0	0	3
	GRFC3	0	11	4	0	0	15
Famílias AMPLIADAS	**3-)FMAFT3**	**7**	**52**	**27**	**7**	**1**	**94**
	FMAFC1	1	14	3	1	0	19
	FMAFC2	5	35	20	4	0	64
	FMAFC3	1	3	4	2	1	11
	4-)FMAFT4	**17**	**113**	**165**	**17**	**2**	**314**
	FMAFC4	2	15	14	1	0	32
	FMAFC5	14	79	124	13	2	232
	FMAFC6	1	19	27	3	0	50
	5-)FMAFT5	**0**	**30**	**5**	**2**	**0**	**37**
	FMAFC7	0	13	3	1	0	17
	FMAFC8	0	9	1	0	0	10
	FMAFC9	0	8	1	1	0	10
INDIV.	**6-) FIFT6**	**0**	**2**	**1**	**0**	**0**	**3**
	% PARTIC.	**5,1**	**47,6**	**38,4**	**8,5**	**0,4**	**100,0**

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações do Banco de Dados do PGRFM

Entre os arranjos familiares, considerando-se apenas as famílias que possuem imóveis próprios, o destaque fica por conta da relação daquelas em que prevalecem a presença de filhos e agregados não filhos menores de 14 anos. Para a tipologia biparental, comparando-se os modelos nucleares tradicionais (FBFC1) e os arranjos reduzidos (FBRFC1) com os ampliados (FBAFC1 e FBAFC4), percebe-se que, para os dois primeiros, há uma maior proporção que possuem imóveis próprios, ao passo que, no caso dos ampliados, ocorre uma

inversão, pois a maior proporção de arranjos que possuem imóvel próprio desloca-se para aqueles que têm maior incidência de filhos/agregados maiores de 14 anos (FBAFC2 e FBAFC5). O mesmo raciocínio vale para as situações de imóveis cedidos, ocupados e alugados.

No caso das monoparentais, essas situações repetem-se de modo semelhante, porém com muito mais intensidade proporcional nos casos ampliados, a favor dos arranjos familiares em que prevalecem a presença de filhos/agregados maiores de 14 anos. A proporção de arranjos com maior incidência de filhos/agregados menores e que possuem imóvel próprio (FMFC1 e GRFC1) inverte-se para os casos ampliados, onde FMAFC2 e FMAFC5 sobrepõem-se, respectivamente, por sobre FMAFC1 e FMAFC4.

Esta tendência, pode estar a revelar, que à medida em que os arranjos familiares ampliam-se, mais compromete-se a estabilidade da situação do imóvel para os dependentes menores de 14 anos.

Quanto ao tipo de habitação e número de cômodos, fundamentais para que se avalie os padrões mínimos de adequação de convivência entre os membros constituintes das famílias, as tabelas 16-A e 16-B permitem-nos aferir, para ambas tipologias, que embora a maior parte das construções seja de alvenaria (cerca de 63%), as mesmas não contém o número mínimo de cômodos considerável satisfatório pelo PCV-Campinas, que seria no mínimo igual a 4 [repouso (quarto) - , estar (sala) , preparação de alimentos (cozinha) e higiene pessoal (banheiro)].

Ainda no tocante ao tipo de habitação, destaque-se o fato de que 1/3 das famílias (monoparentais e biparentais) habita "barracos" confeccionados com materiais adaptados. Ou seja, a maioria das famílias habita construções adequadas, porém não oferecem espaço interno suficiente para seus membros, para garantir as funções básicas de uma moradia (PCV-Campinas p. 7)

Considerando essa disponibilidade de espaço na moradia, a PCV-Campinas estimou, entre as famílias miseráveis, que cerca de 55% delas habitam moradias abaixo da composição mínima satisfatória, 18% sobrevivem em composição mínima e os restantes 27%, acima da nível mínimo (op. cit., p. 95). Para o caso das famílias beneficiárias do PGRFM apuramos valores superiores aos da PCV no quesito referente às composições abaixo do mínimo satisfatório (72,1% das biparentais e 71,6% para as monoparentais), e valores muito próximos para os casos de composição mínima satisfatória (17,8% biparentais e 17,2% para as monoparentais). Acima do mínimo satisfatório, os valores são menores (10,1% e 11,2% para cada respectiva tipologia).

Tabela 16-A
Tipo de Habitação por Tipologia Biparental

	Tipo de Habitação				Nº de Cômodos		
Arranjos/Tipo Hab	Alvenaria	Barraco	Cortiço/Misto	Total	<= 3	4	>= 5
TOTAL	**2.250**	**1.148**	**100**	**3.498**	**2.523**	**624**	**351**
1-) FBFT1	**2.090**	**1.073**	**89**	**3.252**	**2.382**	**567**	**303**
FBFC1	1.517	763	68	2.348	1.810	359	179
FBFC2	25	14	0	39	24	8	7
FBFC3	548	296	21	865	548	200	117
2-)FBRFT2	**10**	**7**	**0**	**17**	**11**	**6**	**0**
FBRFC1	9	7	0	16	10	6	0
FBRFC2	0	0	0	0	0	0	0
FBRFC3	1	0	0	1	1	0	0
3-)FBAFT3	**46**	**25**	**5**	**76**	**41**	**17**	**18**
FBAFC1	17	8	0	25	20	4	1
FBAFC2	23	14	5	42	19	10	13
FBAFC3	6	3	0	9	2	3	4
4-)FBAFT4	**85**	**39**	**5**	**129**	**77**	**25**	**27**
FBAFC4	20	13	0	33	20	6	7
FBAFC5	61	18	5	84	51	16	17
FBAFC6	4	8	0	12	6	3	3
5-)FBAFT5	**15**	**3**	**0**	**19**	**8**	**8**	**3**
FBAFC7	10	2	0	12	5	6	1
FBAFC8	3	0	0	4	2	1	1
FBAFC9	2	1	0	3	1	1	1
6-) CAFT6	**4**	**1**	**0**	**5**	**4**	**1**	**0**
% PARTIC.	**64,3**	**32,8**	**2,8**	**100,0**	**72,1**	**17,8**	**10,1**

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações do Banco de Dados do PGRFM

Relembrando que essas famílias beneficiárias possuem, em geral, elevado tamanho médio familiar (com a metade delas possuindo no mínimo 5 membros), é possível imaginar as precárias condições de moradia em que se confinam, provenientes dos elevados níveis de sobreposição na utilização dos cômodos, a fim de se ver atendidas as necessidades básicas à sobrevivência de seus membros.

Portanto, é bastante provável que, dadas as condições de moradia acima, seus graus de conservação sejam também bastante precários, devendo apresentar, ainda, problemas de iluminação, ventilação, umidade e outros que trazem riscos à saúde dos moradores, devendo afetar (senão potencializar), também, os riscos de coesão e estruturação familiares, na medida em que a insalubridade provoque situações de conflito entre os membros.

Tabela 16-B
Tipo de Habitação por Tipologia Monoparental

	Tipo de Habitação				Nº de Cômodos		
Arranjos/Tipo Hab	Alvenaria	Barraco	Cortiço/Misto	Total	<=3	4	>=5
TOTAL	**2.009**	**1.105**	**88**	**3.212**	**2.300**	**552**	**360**
1-) FMFT1	**1.691**	**957**	**75**	**2.723**	**2.021**	**431**	**271**
FMFC1	1.215	673	53	1.941	1.444	289	208
FMFC2	32	27	2	61	48	8	5
FMFC3	444	257	20	721	529	134	58
2-) GRFT2	**27**	**3**	**1**	**41**	**20**	**16**	**5**
GRFC1	12	10	1	23	15	7	1
GRFC2	2	1	0	3	2	1	0
GRFC3	13	2	0	15	3	8	4
3-)FMAFT3	**42**	**47**	**5**	**94**	**62**	**18**	**14**
FMAFC1	12	4	3	19	13	5	1
FMAFC2	22	42	0	64	44	10	10
FMAFC3	8	1	2	11	5	3	3
4-)FMAFT4	**225**	**84**	**5**	**314**	**172**	**78**	**64**
FMAFC4	25	7	0	32	18	11	3
FMAFC5	161	66	5	232	124	58	50
FMAFC6	39	11	0	50	30	9	11
5-)FMAFT5	**24**	**11**	**2**	**37**	**22**	**9**	**6**
FMAFC7	11	5	1	17	10	5	2
FMAFC8	5	4	1	10	9	1	0
FMAFC9	8	2	0	10	3	3	4
6-) FIFT6	**0**	**3**	**0**	**3**	**3**	**0**	**0**
% PARTIC.	**62,5**	**34,4**	**2,7**	**100,0**	**71,6**	**17,2**	**11,2**

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações do Banco de Dados do PGRFM

Encerrando a caracterização sócio-econômica das famílias beneficiárias, apresentamos as faixas de valores das parcelas recebidas (dos subsídios financeiros concedidos), bem como do volume total de gasto do PGRFM , distribuído entre os arranjos familiares (tabelas 17-A, 17-B e 18-A e 18-B).

Para o caso dos valores de parcelas concedidas às famílias, apuramos que, para o total de nossa análise (6710 requerentes femininas), a parcela média recebida foi da ordem de R$ 109,17, com 1° quartil igual a R$ 70,00, mediana igual a R$ 105,00 e 3° quartil na ordem de R$ 140,00. Observe-se que as diferenças entre os 3 quartis é de R$ 35,00, justamente o valor *per capita* definido pelo PGRFM.

Tabela 17-A
Valores das Parcelas Recebidas pelas Famílias Beneficiárias do PGRFM, por Tipologia Biparental - Novembro/98 - R$

Classificação dos Modelos	Arranjos/ Valores Parcelas	Valor Médio (R$)	1° Quartil (R$)	Mediana (R$)	3° Quartil (R$)	Total Famílias
	TOTAL	117,55	75,00	110,00	145,00	3.498
Famílias Tradicionais	1-) FBFT1	—	—	—	—	3.252
	FBFC1	121,77	80,00	115,00	150,00	2.348
	FBFC2	61,61	25,00	60,00	105,00	39
	FBFC3	111,21	60,00	105,00	150,00	865
Famílias Reduzidas	2-)FBRFT2	—	—	—	—	17
	FBRFC1	117,06	59,00	105,00	152,50	16
	FBRFC2	—	—	—	—	0
	FBRFC3	101,10	—	—	—	1
Famílias AMPLIADAS	3-)FBAFT3	—	—	—	—	76
	FBAFC1	101,80	40,00	105,00	145,00	25
	FBAFC2	108,44	55,00	105,00	140,00	42
	BAFC3	112,22	85,00	105,00	145,00	9
	4-)FBAFT4	—	—	—	—	129
	FBAFC4	116,97	75,00	105,00	140,00	33
	FBAFC5	117,55	77,50	125,00	142,50	84
	FBAFC6	121,06	90,00	98,87	160,00	12
	5-)FBAFT5	—	—	—	—	19
	FBAFC7	67,02	15,00	55,00	105,00	12
	FBAFC8	52,50	20,00	50,00	85,00	4
	FBAFC9	63,33	—	—	—	3
CASAL	6-) CAFT6	51,00	0,00	0,00	70,00	5

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de informações do Banco de Dados do PGRFM

Remetendo-se os valores médios das parcelas obtidos em cada uma das tipologias, verificamos que as biparentais receberam, em valores médios, R$ 117,55 contra R$ R$ 100,04 auferidas pelas monoparentais. Ou seja, enquanto os valores médios recebidos pelas famílias da tipologia biparental superaram em cerca de 7,6% a média total (R$ 117,55 contra R$ 109,17), os cheques recebidos pelas famílias monoparentais apresentaram valores cerca de 8,4% inferiores à média total das famílias (R$ 100,04 contra R$ 109,17). A diferença entre as tipologias atinge, assim, cerca de 17,5% a favor das biparentais. E esse fato deve-se à maior incidência de parcelas de maior valor concedidas às biparentais, a partir do 3° quartil, posto que até esse limite a maior diferença entre as tipologias ocorre no 1° quartil (9,3%).

Portanto, as biparentais apropriam-se de parcelas maiores que as monoparentais no quarto estrato inferior, ou seja, onde os valores dos cheques são mais elevados (a partir de R$ 140,00). E essa distribuição mais

desigual no último quartil deve refletir uma combinação de maior tamanho das famílias biparentais com respectivos rendimentos *per capita* menores (possivelmente igual a zero).

Tabela 17-B
Valor das Parcelas Recebidas pelas Famílias do PGRFM,
por Tipologia Monoparental - Novembro/98 - R$

Classificação dos Modelos	Arranjos/ Valores Parcelas	Valor Médio (R$)	1° Quartil (R$)	Mediana (R$)	3° Quartil (R$)	Total Famílias
	TOTAL	**100,05**	**70,00**	**105,00**	**140,00**	**3.212**
Famílias Tradicionais	**1-) FMFT1**	—	—	—	—	**2.723**
	FMFC1	104,46	70,00	105,00	140,00	1.941
	FMFC2	54,08	22,92	70,00	70,00	61
	FMFC3	94,12	55,00	100,00	140,00	721
Grupos	**2-) GRFT2**	—	—	—	—	**41**
	GRFC1	90,00	70,00	70,00	105,00	23
	GRFC2	46,67	—	—	—	3
	GRFC3	86,60	28,00	95,00	133,00	15
Famílias AMPLIADAS	**3-)FMAFT3**	—	—	—	—	**94**
	FMAFC1	93,00	70,00	75,00	110,00	19
	FMAFC2	91,65	40,00	105,00	140,00	64
	FMAFC3	92,27	60,00	75,00	140,00	11
	4-)FMAFT4	—	—	—	—	**314**
	FMAFC4	113,38	70,00	105,00	140,00	32
	FMAFC5	101,63	70,00	105,00	125,00	232
	FMAFC6	108,74	70,00	105,00	140,00	50
	5-)FMAFT5	—	—	—	—	**37**
	FMAFC7	67,94	35,00	70,00	105,00	17
	FMAFC8	56,50	40,00	70,00	70,00	10
	FMAFC9	84,70	35,00	62,50	110,00	10
INDIV.	**6-) FIFT6**	**35,00**	—	—	—	**3**

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de informações do Banco de Dados do PGRFM

Porém, se é possível explicar a diferença existente entre as duas tipologias no âmbito mais geral, através dessa combinação de fatos, já não podemos utilizar de tal assertiva quando comparamos os arranjos. A maioria absoluta dos arranjos biparentais apresenta valores médios de parcelas recebidas maiores do que os valores médios dos arranjos monoparentais. Como há uma diversidade de tamanhos e composição de membros entre os arranjos, os rendimentos *per capita* é que fazem a diferença, devendo ser os responsáveis por tais ocorrências.

Contudo, ao relembrarmos que os arranjos biparentais apresentavam, na média geral, o dobro dos rendimentos médios dos arranjos monoparentais (R$ 10,40 contra R$ 5,93) e que tal ocorrência deve-se ao fato de 70,0% das famílias monoparentais não possuírem rendimento algum, na data de acesso ao PGRFM

(contra 38,6% dos arranjos biparentais), percebemos que as disparidades na concessão dos benefícios não explicam-se somente através dos rendimentos, como seria de se supor. Pois se assim fosse, os arranjos monoparentais deveriam receber maiores valores de parcelas como concessão dos benefícios. Os arranjos monoparentais deveriam, no total dos montantes concedidos pelo Programa, receber efetivamente uma proporção menor (já que possuem tamanho médio menor e uma menor proporção quantitativa em relação ao total de famílias, porém, deveriam receber valores de parcelas médias maiores que as biparentais).

Tabela 18-A
Distribuição do Montante Concedido pelo PGRFM às Famílias Biparentais
Novembro/98 - R$

Classificação dos Modelos	Arranjos/ Valores Parcelas	Montante Total Concedido (R$ Mil)	Montante Médio Concedido (R$)	1° Quartil (R$)	Mediana (R$)	3° Quartil (R$)	Total Famílias
	TOTAL	**6.248,30**	**1.785,74**	**700,00**	**1.425,00**	**2.475,00**	**3.498**
Famílias Tradicionais	**1-) FBFT1**	—	—	—	—	—	**3.252**
	FBFC1	3.925,04	1.671,65	660,00	1.380,00	2.275,00	2.348
	FBFC2	44,44	1.139,56	175,00	850,00	2.205,00	39
	FBFC3	1.824,89	2.109,71	836,00	1.650,00	2.975,00	865
Famílias Reduzidas	**2-)FBRFT2**	—	—	—	—	—	**17**
	FBRFC1	31,98	1.999,25	800,00	1.610,00	3.027,50	16
	FBRFC2	---	---	---	---	---	0
	FBRFC3	3,99	---	---	---	---	1
Famílias AMPLIADAS	**3-)FBAFT3**	—	—	—	—	—	**76**
	FBAFC1	43,35	1.734,00	400,00	1.450,00	2.185,00	25
	FBAFC2	105,60	2.514,32	855,00	2.130,00	3.675,00	42
	FBAFC3	19,63	2.181,11	1.595,00	1.995,00	3.120,00	9
	4-)FBAFT4	—	—	—	—	—	**129**
	FBAFC4	52,99	1.605,76	560,00	1.400,00	2.160,00	33
	FBAFC5	145,05	1.726,86	525,00	1.550,00	2.539,00	84
	FBAFC6	21,54	1.795,07	495,00	1.135,44	1.825,00	12
	5-)FBAFT5	—	—	—	—	—	**19**
	FBAFC7	13,79	1.149,83	80,00	945,00	2.152,50	12
	FBAFC8	2,96	740,00	382,50	887,50	1.097,50	4
	FBAFC9	6,50	2.166,67	---	---	---	3
CASAL	**6-) CAFT6**	**4,56**	**912,00**	**0,00**	**0,00**	**490,00**	**5**

Fonte: Elaborada pelo autor a partir das informações do Banco de Dados do PGRFM

Essas discrepâncias indicam que as famílias biparentais, mesmo possuindo rendimentos maiores que as monoparentais, absorveram mais recursos do Programa. E absorvem mais recursos porque apresentam-se com maiores tamanhos médios, ou seja, há famílias biparentais que possuíam maior rendimento*per capita* que as monoparentais, porém possuem maior quantidade de membros e, na soma dos complementos a serem pagos pelo PGRFM a cada família, estas últimas recebem parcelas com valores mais elevados.

Tabela 18-B
Distribuição do Montante Concedido pelo PGRFM às Famílias Monoparentais
Novembro/98 - R$

Classificação dos Modelos	Arranjos/ Valores Parcelas	Montante Total Concedido (R$ Mil)	Montante Médio Concedido (R$)	1° Quartil (R$)	Mediana (R$)	3° Quartil (R$)	Total Famílias
	TOTAL	4.871,52	1.516,19	560,00	1.260,00	2.100,00	3.212
Famílias Tradicionais	1-) FMFT1	—	—	—	—	—	2.723
	FMFC1	2.813,37	1.449,44	600,00	1.200,00	1.995,00	1.941
	FMFC2	58,2	954,11	280,00	840,00	1.400,00	61
	FMFC3	1.228,42	1.703,77	630,00	1.375,00	2.415,00	721
Grupos	2-) GRFT2	—	—	—	—	—	41
	GRFC1	24,21	1.052,61	210,00	840,00	1.260,00	23
	GRFC2	1,19	396,67	---	---	---	3
	GRFC3	21,57	1.438,13	90,00	920,00	2.625,00	15
Famílias AMPLIADAS	3-)FMAFT3	—	—	—	—	—	94
	FMAFC1	23,28	1.225,74	525,00	910,00	1.404,00	19
	FMAFC2	108,91	1.701,67	429,00	1.342,50	2.800,00	64
	FMAFC3	18,08	1.644,09	180,00	1.650,00	2.940,00	11
	4-)FMAFT4	—	—	—	—	—	314
	FMAFC4	60,05	1.876,66	525,00	1.260,00	2.450,00	32
	FMAFC5	393,83	1.697,58	735,00	1.400,00	2.415,00	232
	FMAFC6	75,52	1.510,50	420,00	1.155,00	2.100,00	50
	5-)FMAFT5	—	—	—	—	—	37
	FMAFC7	15,13	890,00	140,00	840,00	1.520,00	17
	FMAFC8	13,07	1.307,00	840,00	1.050,00	1.680,00	10
	FMAFC9	13,64	1.364,60	720,00	1.400,00	1.680,00	10
	6-) FIFT6	2,4	805,00	—	—	—	3

Fonte: Elaborada pelo autor a partir das informações do Banco de Dados do PGRFM

Se por um lado, as biparentais absorvem cerca de 17,5% a mais que as monoparentais (nos valores das parcelas concedidas), quando comparamos o total dos gastos do PGRFM, durante o período de Março/95 a Novembro de 1998, com as respectivas tipologias, a discrepância é ainda maior. Do montante total de R$ 11,119 milhões referentes aos gastos realizados do programa com as requerentes femininas, R$ 6,248 milhões (56,2%) foram com as tipologias biparentais (que representam 52,3% do total de requerentes femininas) e R$4,871 milhões (43,8%) para as monoparentais (que perfazem um total de 47,7% das requerentes femininas). Ou seja, as biparentais receberam cerca de 28,2% mais recursos do que as monoparentais. E nesse caso há outra variável de ajuste, que pode ser o tempo de permanência no Programa. Porém, conforme a tabela 19 nos indica, ambas as tipologias permaneceram no Programa com mesma temporalidade.

Tabela 19

Tempo de Permanência das Tipologias Familiares - Meses no Programa - Mar/95 a Nov/98

Tipologia	Tempo Médio (Meses)	1° Quartil	Mediana	3° Quartil	N° de Famílias com permanência maior que 24 meses
Biparental	15	8	13	21	365
Monoparental	15	8	14	21	361

Fonte: Elaborada pelo autor a partir da informações do Banco de dados do PGRFM

Se, como vimos, as biparentais recebem, na média, maior valor de benefícios do que as monoparentais (mesmo possuindo o dobro dos rendimentos *per capita* na data de acesso ao Programa), sem contar que possuem ainda, melhor distribuição de rendimentos entre os arranjos, além de possuírem maior tamanho médio e mesma temporalidade de permanência, as biparentais absorveram proporcionalmente um percentual de recursos superior, mesmo à diferença entre os valores médios das parcelas, quando comparados com as monoparentais (28% a mais no montante e 17,5% no valor das parcelas).

Só podem ter absorvido um montante relativamente maior que a correspondente proporção do valor médio das parcelas devido à gestão "regressiva" na concessão dos benefícios, quando visualizado a partir das estruturas e composições familiares. De outro modo, as famílias mais coesas, estruturadas e integradas por razão de parentesco permanecem o mesmo tempo no Programa do que aquelas que supostamente apresentam a "quebra" do núcleo familiar, e do que aquelas que apresentam menor grau de coesão e estruturação.

Diante desse fato, ganha mais realce ainda a importância dos critérios de desligamento e emancipação administrado pelos técnicos do PGRFM. Se, como vimos, os gestores optam por considerar um critério não burocrático-legal, a fim de desligá-las, e que esse critério leva em conta fundamentalmente os graus de coesão, estruturação, integração das famílias e proteção às crianças, das duas uma: ou a coesão por razão de parentesco não guarda vínculos com essas estruturas de famílias, o que significa que as biparentais, supostamente mais coesas e melhor estruturadas, de fato não o são, e por isso necessitam permanecer o mesmo tempo que as monoparentais, e que por outro lado, as monoparentais, supostamente menos coesas, apresentaram-se melhores estruturadas que as biparentais; ou os critérios adotados pelos técnicos ao aferir-se os níveis de coesão necessitam ser aprimorados, procurando não produzir referido paradoxo. E paradoxo porque a base de comparação dos graus de coesão das famílias normalmente se faz a partir do núcleo familiar tradicional, composto por pai, mãe e filhos.

De qualquer modo, o fator decisivo para essa apropriação de um maior montante de recursos por parte das famílias biparentais, deve-se à gestão do Programa. Nesse sentido, essa gestão indica a existência de uma certa "regressividade" na distribuição dos recursos. E não só considerando-se os aspectos financeiros mas, também, "regressividade" quando se compara as tipologias e seus arranjos, absorvendo-se exclusivamente seus graus de coesão, ponto chave da gestão do PGRFM. Nesse sentido, trata-se de um programa familiar que destinou mais recursos (financeiros e de orientação social) para famílias que apresentam supostamente maior grau de coesão e estruturação, do que para aquelas mais vulneráveis dentre as vulneráveis.

Nesse âmbito, a focalização do PGRFM mostra-se bastante débil, a ponto de inclusive, a nosso ver, colocar em questão sua justificativa de desenho e operacionalização. Isso porque, tratando-se de um programa familiar, deve-se ter como parâmetro efetivo a unidade da família mas, no caso do PGRFM, a concessão do benefício é baseada no indíviduo (a renda *per capita*) que, ao ser enfatizada, desconsidera amplamente, as características e dinâmicas tipológicas e de arranjos familiares. Ou seja, pouco importa a estruturação e composição das famílias, desde que as mesmas possuam filhos menores de 14 anos e renda*per capita* abaixo de R$ 35,00.

Parece-nos então, que embora institucionalmente o PGRFM carregue um desenho familiar, os desafios de gestão que se constituíram ao longo de sua operacionalização impuseram um "*modus operandi*" que realmente superou (ou até mesmo desconsiderou) a estruturação e composição das unidades de famílias/agrupamentos. E essa ocorrência, a nossos olhos, fragiliza as prerrogativas focalizadoras do Programa.

CONCLUSÃO

O ressurgimento das políticas de mínimos sociais, agora na forma da renda mínima garantida, a partir dos anos 80, nos países desenvolvidos centrais, encontra-se às voltas com uma profunda crise estrutural capitalista, onde a superacumulação bloqueia os investimentos produtivos, arrefecendo as taxas de crescimento econômico, além de produzir instabilidades e encurtar os períodos cíclicos de expansão e recessão.

A crise é estrutural porque incide sobre uma configuração especial de Estado, forjado a partir do pós-2ª Guerra, onde a economia e a política se fundiram, sem paralelos na história mundial. Essa configuração especial de Estado assumiu a denominação de Estado Keynesiano, de Estado do Bem-Estar Social, de *Welfare State*. Assim, não se trata de uma simples crise de Estado, mas de uma crise específica, porque histórica e estruturalmente situada. Trata-se de uma crise que afeta as novas estruturas de funcionamento do capitalismo monopolista, que se formaram a partir dos anos 40, rotulando um período de 30 anos, denominado "anos gloriosos" do capitalismo.

As transformações econômico-produtivas e financeiras, lideradas pelo capital financeiro e pela 3ª Revolução Industrial, pela economia de "amarras soltas", promovem rebatimentos também profundos nesse aparelho de Estado, quer no perfil de gestão das políticas econômicas (que abandonam o pleno emprego), monetário-cambiais, quer nos direcionamentos impostos às políticas sociais.

O principal fator desencadeante dessas mudanças que abatem diretamente sobre o Estado, particularmente sobre suas políticas sociais (nos sistemas de *welfare*), são as reorganizações promovidas no cerne do mundo do trabalho. As inseguranças que passaram a predominar neste âmbito, fruto das modificações nos níveis do mercado de trabalho, do emprego, da renda, da contratação, da representação e do desemprego estrutural, como reflexos do fortalecimento do despotismo de mercado, da auto-regulação dos mercados, minaram as bases de sustentação financeira e de coesão/integração dos sistemas de proteção sociais.

Além disso, essas reorganizações produziram uma acentuada heterogeneização social, quer entre trabalhadores empregados, quer entre desempregados e excluídos social e economicamente do aparelho produtivo capitalista. Conjugaram-se a intensificação da redundância do trabalho, diferenciação e exclusão sociais com fortalecimento da livre iniciativa, do poder do mercado.

Simultaneamente a este novo cenário nefasto de mudanças, os sistemas de *welfare* encontram-se impermeáveis à absorção dessa nova categoria de excluídos sociais, formados não só por idosos e inválidos, como também por trabalhadores em idade ativa, desempregados de longa duração, jovens, mulheres e pais solteiros, sendo esses últimos verdadeiros ícones das desorganizações familiares nucleares estáveis.

Os sistemas de *welfare*, diante dessas mudanças profundas e suas correlatas e iminentes conseqüências, também passam a sofrer críticas de caráter intrínseco a si mesmo, enquanto instância burocrática.

De vários ângulos e óticas, passam a ter seus perfis de intervenções mais intensamente questionados, tanto por aqueles que sempre o consideraram uma estrutura perniciosa, perversa e falida, quanto por aqueles que crêem tratar-se de um problema de crise de legitimidade frente às mudanças "naturais" da humanidade, ou até mesmo, por aqueles que advogam que os sistemas de *welfare* encontram-se inerentemente atolado em problemas fiscais-financeiros.

O fato, porém, é que independentemente da ótica da qual se olhe, as dimensões da crise refletem a necessidade de correções imediatas no arcabouço da seguridade e proteção sociais, revelando uma inadequação de programas frente às novas dinâmicas de risco social - particularmente o desemprego de longa duração e a chamada "nova pobreza".

O reflexo mais evidente dessa nova dinâmica de riscos sociais é que ela nasce e avança potencialmente diferenciando as clientelas dos pretéritos sistemas de proteção sociais. A intensificação da pobreza relativa e do emprego precário são as faces dessa heterogeneidade.

O enfrentamento a essa vazão de novas populações marginalizadas fez ganhar corpo o retorno dos programas assistenciais públicos de concessão de benefícios monetários, na denominação da renda mínima garantida. E seu retorno veio ancorado por diferentes matizes político-ideológicos. Tanto liberais-conservadores quanto progressistas e reformistas desenvolveram ideários de operacionalização e justificativa para programas desse tipo.

Os conservadores, propondo a substituição de todo o aparato institucional de *welfare* pela concessão de uma renda mínima básica para grupos mais vulneráveis; já os progressistas propõem uma redistribuição indiscriminada de recursos, como direito universal, independente de inserção no âmbito econômico-

produtivo e os reformistas propõem desenhos de programas de concessão de renda mínima vinculados à políticas de inserção produtiva, reconhecendo a ética do trabalho como sendo a única capaz de produzir integração e solidariedade sociais.

É importante destacar que as vertentes podem se diferenciar quanto às proposituras enunciadas, mas terminam por enquadrar-se em disputas intra-campos, ou seja, dentro de mesmos parâmetros de concessão dos benefícios: vínculo ou não do beneficiário ao mundo do trabalho; concessão de benefícios em caráter regressivo à renda auferida; condicionalidade ou não para a concessão dos recursos - a partir de testes de meio; complementariedade ou substituição dos demais programas de proteção sociais; existência ou não de temporalidade na concessão dos benefícios; público alvo constituído por famílias ou indivíduos e indicação programática para combater a pobreza relativa ou absoluta.

São nestes campos que as disputas ideológicas concretamente se manifestam no interior das propostas programáticas da renda mínima garantida. Nessa disputa, porém, as experiências implementadas em vários países do mundo obstinam combater a aceleração da desigualdade social e o desemprego estrutural de longa duração.

Este já não é o cenário em que emergem as proposituras brasileiras. Aqui, o debate internaliza-se a partir de 1991 com o Projeto Suplicy e se dissemina sob a forma de implementações, a partir de 1995, tendo Campinas/SP como referência. Os subsídios que dão sustentação a essas propostas emergentes são, por um lado, a necessidade de combate emergencial e improrrogável à pobreza absoluta, seus meios de reprodução e perpetuação, bem como às suas consequências mais explícitas: prostituição e trabalho infantis, crianças fora da escola, perambulando e mendigando pelas ruas, além de praticarem pequenos furtos e assaltos e; de outro lado, a tentativa de se atenuar os efeitos negativos oriundos do ajustamento econômico de cunho liberalizante e da reforma do Estado, que normalmente sobrecaem mais fortemente sobre populações mais vulneráveis.

Quanto ao perfil dos programas implementados, a matriz reprodutora é o pioneiro Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima de Campinas/SP. A partir de sua obscura formulação, mas de sua concreta operacionalidade, vários Municípios e Estados brasileiros adotaram-no de algum modo, preservando sua formatação estrutural, de concepção e superação da situação de extrema pobreza.

E a proposta programática campineira de combate à pobreza passou a ser sinônimo de concessão de um conjunto de ações assistenciais públicas que têm na criança e no adolescente seus públicos-alvo; na renda

familiar *per capita* seu parâmetro de carências; no estímulo à escolaridade das crianças e no acesso ao sistema de saúde, a base de ruptura dos elos da miséria; na temporalidade de residência os limites de acesso ao PGRFM; e nos trabalhos de orientação sócio-educativos junto às famílias (junto aos requerentes beneficiários) a chave de encaminhamento para o sucesso e o alcance de seus objetivos.

De certa maneira, observamos que esse conjunto de ações encontra-se irradiado para a maioria das proposituras desses tipos de programas, permitindo-nos arriscar a afirmar que provavelmente os problemas derivados da gestão do PGRFM devem se instalar nos demais programas reflexos. Ou seja, os problemas de permanência, desligamento e emancipação das famílias, variáveis de maior interveniência nos custos e objetivos do PGRFM, também devem se fazer presentes nas demais localidades onde se encontra em operação, tirando o sono dos gestores frente a uma complexa problemática ainda sem solução satisfatória.

E tirando o sono porque os critérios burocrático-legais, que asseveram uma temporalidade de no máximo 24 meses para a concessão dos benefícios, foi simplesmente sobrepujado, por problemas vinculados à estruturação e composição das famílias beneficiárias.

Cerca de 13% delas, em média anual, não conseguem prescindir do PGRFM, após decorridos os 24 meses estipulados pela Lei. Apuramos que o grau de coesão e estruturação familiar é considerado pelos técnicos como o maior entrave ao processo de desligamento e emancipação das famílias beneficiárias. E isso porque há uma relação direta entre proteção às crianças e graus de vulnerabilidade e desagregação familiares. O simples desligamento das famílias, objetivando cumprir com as determinações legais de temporalidade, inscritas no PGRFM, podem significar o retorno de crianças à exposição de situações de risco social.

Os gestores do PGRFM priorizam a avaliação sobre o grau e situação da proteção oferecida pelas famílias às crianças e, a partir daí, preparam-nas para possíveis desligamentos/emancipação. Ou seja, o trabalho dos grupos sócio-educativos junto às famílias permitiram aos gestores desenvolver outros parâmetros mais eficazes que asseguram uma manutenção continuada da proteção às crianças, para que não se submetam novamente a situações de riscos sociais. E esses critérios substituíram aqueles legalmente instituídos.

Avaliando sistematicamente as famílias, os gestores têm capacidade de atestar os graus de vulnerabilidade e coesão das mesmas, cujos níveis são diretamente proporcionais à potencialização da desproteção e violência às crianças.

Essa experiência, apreendida pelos técnicos, anuncia a importância de se definir uma tipologia, arranjos, composições e estruturas familiares no interior dos desenhos dos programas, como públicos-alvo, antes mesmo de se instituir parâmetros emancipatórios ou de desligamentos, calcados em temporalidades únicas, sem nenhuma base de vinculação.

Além disso, indica também que o gerenciamento dos programas de renda mínima dirigidos a famílias é de alta complexidade e requer alta qualificação de recursos humanos, caso se pretenda desenvolver trabalhos sérios, eficazes e coerentes com as propostas de superação/ruptura da situação de pobreza extrema.

Trabalhar com famílias, enquanto unidade de referência, significa levar em conta não apenas o estado civil dos núcleos mas, fundamentalmente, conhecer suas composições e estruturas, ainda mais quando se procura identificar graus de coesão, desagregação e vulnerabilidade. Nesse caminho, de interpretação dos agrupamentos familiares, é que se complexificou e problematizou o desempenho gerencial do PGRFM de Campinas.

Mesmo com os técnicos tendo como referência a proteção social às crianças a partir dos graus de vulnerabilidade familiares, o desconhecimento objetivo das estruturas e composições familiares que gerenciavam exigiu uma demanda altíssima de atividades de identificação dos graus de coesão dessas famílias, que terminou por repercutir na redução da velocidade de incorporação de novas famílias e de esterilização de recursos orçados do Programa.

A partir de 1997, quando se completaram os primeiros 24 meses de operação do Programa, houve uma nítida queda na incorporação de novas famílias, bem como no uso efetivo dos recursos disponíveis. Ao não se instrumentalizarem dos critérios burocrático-legais para efetuar os desligamentos, reconhecendo que tal atitude significaria arremessar crianças novamente em situações de riscos e violências, os gestores adotaram o caminho da ineficácia emancipatória, investindo nas famílias mais desestruturadas, mantendo famílias no programa e buscando a segurança e proteção às crianças.

A lição é a de que a estruturação e composição das famílias são fatores decisivos e cruciais para a defesa das situações de risco social e o serviço de orientação sócio-educativo tornou-se, a nosso ver, mais importante do que a concessão do benefício monetário, em que pese esse último também tenha um papel importante a desempenhar.

A regularidade dos fluxos financeiros a essas famílias beneficiárias significa um fato novo em suas vidas, pois internalizam o planejamento em suas rotinas, algo até então completamente estranho às suas realidades. Priorizam os gastos, hierarquizam responsabilidades e desenvolvem, com a posse dos recursos, uma maior capacidade de ascendência sobre os dependentes e demais membros componentes do agrupamento familiar.

Nesse caminho, a concessão da renda é condição necessária mas não suficiente para assegurar a não proliferação das situações de risco. Há que se estruturar os grupos familiares de modo mais intenso e prioritário, através dos grupos sócio educativos, e isso influencia na produtividade do programa. A inserção das famílias nos trabalhos de orientação permitiu à elas desenvolver sociabilidade com as demais famílias, e isso, a médio prazo, pode representar um maior potencial emancipatório, mas que sobrepuja a temporalidade legalmente instituída. Os grupos sócio-educativos procuram ativar o potencial emancipatório, tanto financeiro quanto de organização e estruturação familiares, fazendo com que a busca da coesão do grupo se consolide como um mecanismo permanente de proteção à criança.

Se a importância dos trabalhos de orientação não ocasionam mais dúvidas, os efeitos desses trabalhos, quando relacionados às interfaces de busca de profissionalização das famílias, revelaram-se extremamente contraditórios, contraproducentes até.

Na tentativa de introduzir a lógica mercantil, de conquista de renda e profissionalização no seio destas famílias beneficiárias, percebeu-se que as mesmas se tornaram "arredias" às propostas, justamente porque, além de apresentarem déficits de compreensão sobre a importância dessa realidade, sentiram-se inseguras quanto à possibilidade de retornarem às pretéritas situações de desagregação familiar, à medida em que tinham receio de tomar empréstimos junto ao Pró-Rendas para iniciarem alguma atividade de conquista de renda. Ou seja, conquistaram uma estabilidade e organização junto ao Programa que as inibe de envolverem-se em situações desconhecidas ou de risco.

Daí depreende-se que o fluxo contínuo de recursos às famílias, acoplados aos trabalhos de monitoramento sócio-educativos despertam ascendência agregando-as mas, ao mesmo tempo, tornam-nas fugazes em relação ao sistema mercantil e seus potenciais riscos desagregadores. Observou-se que, nesses casos, a saída emancipatória individualizada por requerente não é a melhor solução.

Vê-se, portanto, que os critérios de emancipação e permanência produzem efeitos complexos e de difícil equacionamento. Apenas aquelas que rotinizaram um avanço em suas estruturações sociais, organizacionais e

afetivas é que são preparadas para o desligamento e, nesses casos, suas condições de saída são melhores que suas condições de entrada no PGRFM, embora continuem pobres.

Se a formulação e implementação do PGRFM tivessem sido debatidas com a sociedade e não realizadas a "sete chaves" e de modo "relâmpago", possivelmente as experiências de profissionais e técnicos que trabalham com estruturas familiares sugeririam a adoção de temporalidade vinculadas às estruturas familiares, permitindo, inclusive, a dispensa dos trabalhos de orientação sócio educativas para muitas famílias que não aderiram ao mesmo, reduzindo o custo operacional do PGRFM.

A diferenciação de estruturas familiares levou os gestores a propor uma segmentação no PGRFM, sugerindo a formatação de 3 novos programas, cuja maior diferença entre eles é exatamente os trabalhos de orientação sócio-educativas. Essa segmentação parece-nos indicar uma perda de fôlego do Programa de Campinas frente às clientelas absorvidas e justamente num momento de amadurecimento dessa nova prática assistencial pública de combate à pobreza.

Nosso estudo das tipologias, arranjos, composição e estruturação familiares indicou que as famílias monoparentais, supostamente atingidas por um menor nível de coesão, devido à quebra do núcleo familiar, provavelmente são os agrupamentos que mais remetem os técnicos a pedirem a segmentação do PGRFM. E isso porque esses arranjos familiares encontram-se mais dispersos territorialmente pelo município, o que dificulta o fortalecimento dos laços de sociabilidade comunitária, tão importantes para que se iniba as situações de risco social às crianças. Além disso, são as que mais possuem agregados não filhos em seus agrupamentos, o que deve dificultar ainda mais a capacidade de construção e estruturação dessas famílias.

Finalmente, o que nos chama especial atenção é o caráter "regressivo" da distribuição dos recursos, a partir da forma de gestão do PGRFM. As famílias biparentais possuíam, na data de acesso ao Programa, cerca de duas vezes mais rendimentos familiares *per capita* do que as monoparentais (R$ 10,40 contra R$ 5,93). Cerca de 70% das monoparentais não possuíam rendimento algum nessa ocasião, além de representarem a maioria das famílias do programas (50,3% contra 49,7% das biparentais).

Contudo, ambas tipologias permaneceram com uma mesma temporalidade média no Programa e, no entanto, as famílias biparentais receberam, nos valores das parcelas concedidas, cerca de 7,6% acima do valor médio total concedido às famílias (R$ 117,55 contra R$ 109,17). As monoparentais, por sua vez, receberam parcelas de benefícios com valores cerca de 8,4% menores em relação à média (R$ 100,04 contra R$

109,17). A diferença nos valores de parcelas concedidos às biparentais é cerca de 17,5% maior (R$ 117,55 contra R$ 100,04). Mas não pára aí.

Do montante total destinado às requerentes femininas, nosso universo de análise, as famílias biparentais apropriaram-se de 56,2% dos recursos contra 43,8% concedidos às tipologias monoparentais (uma diferença de 28,2% ou 12,4 pontos percentuais), ou seja, as estruturações familiares que supostamente possuem maiores graus de coesão e integração entre si receberam maior dotação de recursos, quer no montante global quer nos valores unitários das parcelas concedidas em relação às famílias de tipologias monoparentais, supostamente de menor coesão e estruturação, portanto, mais vulneráveis à vazão de situações de risco às crianças.

Tal fato só pode ter ocorrido em função da adoção dos critérios de permanência, emancipação e desligamento, já que interferiram na rotatividade e temporalidade das famílias no PGRFM e essa intervenção considerando-se apenas a proteção à criança, desconsiderando-se o caráter estrutural dos arranjos familiares, remeteu a gestão financeira do PGRFM a um caráter regressivo em sua distribuição: famílias supostamente mais coesas e com maiores níveis de rendimento familiar *per capita* receberam mais recursos que as famílias mais vulneráveis e que possuíam menores rendimentos *per capita* na data de acesso ao Programa.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, E. (1998) - "Programas de Garantia de Renda Mínima: Inserção Social ou Utopia?" - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - Dissertação de Mestrado - mimeo - p. 117

ARRETCHE, Marta T.S. (1992) - Emergência e Desenvolvimento do *Welfare State*: Teorias Explicativas - IFCH/UNICAMP - Documento ANPOCS – mimeo.

AURELIANO, Liana; DRAIBE, Sônia Miriam (1989) - A especificidade do "*Welfare State*" brasileiro. In: Brasil. Ministério da Previdência e Assistência Social. Comissão Econômica para a América Latina. Economia e Desenvolvimento. Brasília, v.1.

AZNAR, Guy (1988) - Revenu minimum garanti et deuxiène chèque. Futuribles, Paris, n. 120, avr. 1988.

BALTAR, P.E.de A. e DEDECCA, C.S. (1992) - "Emprego e salários nos anos 60 e 70" - mimeo Instituto de Economia UNICAMP – Maio.

BARROS, R. P. de; CAMARGO, J. M.; MENDONÇA, Rosane (1994) - Uma agenda de combate à pobreza no Brasil. In: DIPES/IPEA. Perspectivas da Economia Brasileira. Brasília, v.1, p. 117-129, 1994.

BEJARANO, S.R. (1998) "Programas de Renda Mínima no Brasil – Impactos e Potencialidades: A Experiência de Campinas"- Instituto Pólis, 1998 São Paulo/SP - p. 25 a 48

BRESSON, Yoland (1991) - Realité économique du revenu d'existence. In: BRESSON, Y.; GUITTON, H. Repenser la solidarieté. Paris: Editions Universitaires.

CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS (1993) - "Comissão Especial de Inquérito - CEI - sobre as Tarifas do Sistema de Transportes Coletivos Urbano por Ônibus de Campinas" - in documento: Prefeitura Municipal de Campinas - "Diagnóstico Preliminar sobre Orçamento e Finanças" p. 01-02 e 11 – Março.

CAMARGO, J. M. (1995) - in Renda Mínima e Pobreza Revista Mínimos de Cidadania - Núcleo de Estudo da Seguridade e Assistência Social da PUC/SP.

CANO, W. (1993) - Reflexões sobre o Brasil e a Nova (Des)ordem Internacional - Editora da UNICAMP/FAPESP, São Paulo.

CARDOSO DE MELLO, J.M. (1977) - O Estado Brasileiro e os Limites da "Estatização", Ensaios de Opinião - Vol. 5, p. 14-16.

CARNEIRO, Ricardo (1991) - A Economia Brasileira nos Anos 80 e o Ajuste Externo" - Dissertação de Mestrado - mimeo - IE/UNICAMP - tabelas anexas.

CASTEL, Robert (1998) - "A Metamorfose do Trabalho" in Globalização: o Fato e o Mito - Fiori, J.L, Lourenço, Marta S., Noronha, J.C. (orgs.) - Editora EDURJ - Rio de Janeiro/RJ

_____ (1997) - in Renda Mínima de Inserção e Exclusão - in Renda Mínima e Exclusão - Seminário Internacional Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP.

_____ (1997) - in "Las Metamorfoses de la Cuestión Sociale - Buenos Aires, Editorial Paidós Estado y Sociedad - Cap. 08 - p. 389 a 478.

COHN, Amélia (1995) - Políticas Sociais e Pobreza no Brasil - in Planejamento e Políticas Públicas - Junho/Dezembro - Vol. 12 - Revista do IPEA.

CONCEIÇÃO, S. B. (1995) - in Renda Mínima - FUNDAP - Boletim de Conjuntura. Política Social nº 19, 3º Trimestre.

CEDRIC/AFSA (1992) - Le revenu minimum d'insertion: une prestation d'accompagnement ? Recherches et Previsons, Paris, n. 27, p.13-22, mars.

DRAIBE, Sônia Miriam (1990) - As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: IPEA/IPLAN. Para a década de 90: Prioridades e perspectivas de políticas públicas; v. 4 (Políticas sociais e organização do trabalho). Brasília.

_____(1995) - Pelo reforço da proteção das famílias pobres. In: NEPP. Política de proteção às famílias pobres no Brasil e avaliação da prestação de serviços de organizações não-governamentais que atendem crianças, adolescentes e idosos. Relatório de Pesquisa - Campinas.

_____(1996) - in Proteção Social e Desenvolvimento Humano na América Latina: As Políticas Sociais de Nova Geração. NEPP/UNICAMP.

_____(1994) - in Estratégias para Combater a Pobreza no Brasil: Programas, Instituições e Recursos. Caderno de Pesquisas NEPP/UNICAMP – Maio.

_____ (1997) - in Imposto Negativo e Alocação Universal - - Renda Mínima e Exclusão - Seminário Internacional Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP.

_____(1991) "O Sistema de Proteção Social no Brasil"- - NEPP/UNICAMP mimeo - Cap. 02 - p. 91 a 114.

_____(1993) "Brasil: O Sistema de Proteção Social e suas Transformações Recentes - Proyecto Regional de Reformas de Política Pública - CEPAL - Naciones Unidas - Chile, Santiago - 84 páginas

_____(1995) Lições da Década de 80 – Repensando a Política Social: Dos AnosS 80 ao Início dos 90 - EDUSP - São Paulo/SP - p. 201 a 220.

DRAIBE, S. M. & HENRIQUE, W. (1988) - *Welfare State*, crises e gestão da crise: um balanço da literatura internacional - Revista Brasileira de Ciências Sociais nº 06 Vol.3 - Fev - ANPOCS

ESPING-ANDERSEN, G. (1991) - As três economias políticas do *Welfare State* - O presidencialismo em questão & W.S. e experiências neoliberais - Lua Nova Revista de Cultura e Política – Setembro.

ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (1998) - Lei Federal nº 8.069 de 13 de Julho de 1990 - Editora Saraiva, São Paulo/SP - 8ª edição, p. 17

EUZEBY, Chantal (1987) - Le revenu minimum garanti: experiences et propositions. Revue Internacinale de travail, Paris, v. 126, n. 2, p. 281-306, mai-jun.

FAGNANI, E. (1999) - "Ajustamento Econômico e Financiamento da Política Social Brasileira: Notas sobre o Período 1993-1998" in "Revista Economia e Sociedade" - Instituto de Economia da UNICAMP - v. 12.

FALEIROS, V.P. (1992) - A questão da renda mínima - os casos da França e do Quebec. Brasília: IPEA/PNUD/Programa de Estudos de Políticas Públicas, mimeo.

_____(1997) - Renda Mínima de Inserção e Exclusão- in Renda Mínima e Exclusão Seminário Internacional Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP.

_____ (1997) - "Renda mínima: uma avaliação" in "Renda Mínima e Crise Mundial - Saída ou Agravamento ?" Editora Cortez - São Paulo/SP - p. 11.

FERREIRA, Ivanete B. (1997) - "Saídas para a crise: o debate teórico em torno do programa de renda mínima francês" in "Renda Mínima e Crise Mundial - Saída ou Agravamento ?" - Editora Cortez - São Paulo/SP

FONSECA, Ana M. Medeiros (1996) - O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima do Município de Campinas, Cadernos FUNDAP - Boletim Conjuntura/Política Social nº 21 - Jan/Abr - São Paulo, p. 75

FRIEDMAN, Milton (1984) - Capitalismo e Liberdade - Coleção: Os Economistas - Editora Abril Cultural Cap. I, II, V, X, XI e XII

FUNDAÇÃO FORD (1998) – "Programas de Garantia de Renda Mínima – Uma Orientação aos Municípios" - Elaboradores: Lena Lavinas, Sônia Rocha e Ricardo Varsano - São Paulo - 87 páginas

GONÇALVES, R. (1992) "Programa de Garantia de Renda Mínima: A Experiência Francesa" in Programa de Garantia de Renda Mínima - Senado Federal , Brasília 1992 - p. 239 a 249

GORZ, A (1991) - Métamorphose du travail: Quête du sens. Critique de la raison économique. Paris: Galilé, Cap. I

_____(1995) - in "Saindo da Sociedade do Trabalho Assalariado" - Revista São Paulo em Perspectiva - vol. 09 - nº. 03 - Jul-Set/1995 - Revista Fundação Seade.

HAYEK, F..A. (1989) - in Caminhos da Servidão - Editora Abril - Coleção "Os Economistas" - 8ª edição.

HIRATA, Regina (1998) - Coordenadora do PGRFM, entrevista concedida ao autor, na data de 25 de novembro de 1998.

IEE - PUC/SP (1997) - "Caminhos para o combate à pobreza - O Programa de Renda Mínima de Campinas" - IEE/PUC-SP, São Paulo/SP - Editoria UNICEF - 64 págs.

_____(1994) - "Serviços de Proteção Familiar" - IEE/PUC-SP, São Paulo/SP - Dezembro - Cadernos de Ação nº 05 - Forja Editora - 42 págs.

_____(1992) - "Trabalhando com Famílias" - IEE/PUC-SP, São Paulo/SP - Março - Cadernos de Ação nº 01 - Forja Editora - 42 págs.

KING, D. (1992) - O Estado e as Estruturas Sociais de Bem-Estar em Democracias Industriais Avançadas - in artigos CEBRAP.

KUSNIR, Liliana (1996) – "La Politica Social en Europa" - México, Miguel Angelo Porrua Editores - Cap. 06, 07, 08 e 09 - p. 133 a 180.

LOPES, J. R. B. (1993) - Brasil, 1989: um estudo sócio-econômico da indigência e da pobreza urbana. Campinas: NEPP/UNICAMP.

MARQUES, Rosa Maria (1996) - in Renda Mínima Garantida: Solução para o impasse social ? - in Estudos Econômicos - São Paulo V. 26 - nº especial , p. 209-231.

_____ (1997) – in "A Proteção Social e o Mundo do Trabalho" – Editora Bienal – São Paulo

MARSHALL, T.H. (1967) - Política Social, São Paulo - Edit. Zahar, Parte I - Cap. III-V

MATTOSO, J.E.L. (1994) – "O Novo e Inseguro Mundo do Trabalho nos Países Avançados" in O Mundo do Trabalho – Crise e Mudança no Final do Século"- Editora Scritta – CESIT/UNICAMP – São Paulo

MILANO, S. (1988) Le revenu minimum garanti: les idées, les faites, les choix. Regards sur l'Actualit, Paris, n. 143, p. 19-31, jul.

_____(1986) Le revenu minimum social: un droit local à la solidarieté. Futuribles, Paris, n. 101, p. 41-45, jul-a out.

MODUS FACIENDI DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AÇÃO EDUCATIVA (1997) - "A Família em Perspectiva - Situação Atual e Tendências" - Vários Autores - São Paulo/SP - 106 p.

MYRDAL, Gunnar - O Estado do Futuro, Rio de janeiro - Edit. Zahar - Cap. I - IV

NACIONES UNIDAS/CEPAL – (1997) "La Brecha de la Equidad – América Latina, el Caribe y la Cumbre Social" - Conferência Regional sobre Desenvolvimento Social - São Paulo Abril/97 - cap. 03,04, 05 e 07

Núcleo de Estudos em Políticas Públicas – NEPP/UNICAMP (1994). Estratégias para combater a pobreza no Brasil: programas, instituições e recursos: relatório final. Campinas: NEPP/UNICAMP, maio.

_____(1996) - Acompanhamento e avaliação da implantação do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) da Prefeitura Municipal de Campinas: relatório parcial, fevereiro.

_____ _____(1991) - "O sistema de proteção social no Brasil" - Relatório do Projeto "Social policies for the urban poor Southern Latin America" - NEPP/UNICAMP – Dez.

NUPOSS (1997) - "Programa de Renda Mínima em Campinas - Do pioneirismo a resultados alcançados" - in Núcleo de Políticas Sociais e Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de Campinas - PUCCAMP -Cadernos de Serviço Social - p. 51 a 77 - Campinas/SP

OFFE, Claus (1992) - "A non-produtivist desigh for social policies". In: VAN PARIJS, Philippe. (ed) Arguing for basic income. London, p. 61-77, 1992.

_____ (1996) - in "Un diseño no productivista para las políticas sociales". Contra la Exlusión - La propuesta del ingreso ciudadano - Coleccion Políticas Públicas - Miño ey Dávila Editores - México 1996

OLIVEIRA, C. A. B. (1989) - in Comentários Sobre a Crise Atual do Estado - in Revista FUNDAP, Agosto - São Paulo

OLIVEIRA,C.A.B. & Henrique,Wilnês (1990) "Determinantes da Pobreza no Brasil - Um roteiro de Estudo" in Revista São Paulo em Perspectiva 4(2) Abr/Jun.

OLIVEIRA, L. G. S. (1995) - in O Programa de Renda Mínima Garantida - in Revista Mínimos de Cidadania - Núcleo de Estudo da Seguridade e Assistência Social da PUC/SP.

PASSET, René (1989) - Productions, employ, revenu: le divorce. Futuribles, Paris. n. 131, p. 35-53, avr. 1989.

PESQUISA SOBRE CONDIÇÕES DE VIDA EM CAMPINAS - PCV (1994) - Fundação SEADE - 1994, p. xi

PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DE ESTADO - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (1996) - Câmara da Reforma do Estado - Ministério da Administração e Reforma do Estado - Brasília - 83 páginas

POGGI, G. (1981) - A Evolução do Estado Moderno Rio de Janeiro - Zahar Editores Cap. VI, p. 125-154

POLANYI, K (1980) - A Grande Transformação, Rio de Janeiro - Edit. Campus - Cap. 17 e 18, p. 201-217

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS (1995). Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima. Campinas.

_____(1996) Programa de Garantia de Renda Mínima Familiar: projeto técnico de operacionalização - versão preliminar, jan.

PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA (1998) - Uma orientação para os Municípios - Fundação FORD / FINEP - 1998 - Cartilha para implementação de Programas de Renda Mínima.

PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA NO BRASIL (1998) - Impactos e Potencialidades - Instituto Pólis - Publicação Pólis - Bartira Gráfica - São Paulo/SP - 130 págs.

RAMOS, C. A. (1994) - Programa de garantia de renda mínima. Texto para Discussão (IPEA). Brasília, n. 367. Brasília: IPEA, nov.

RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL (1996) - PNUD/IPEA - Brasília - Cap. 02, 03 e 05.

ROBERTS, Keit (1983) . Un nouveau mode de distribuition des revenue. Futuribles, Paris, n. 68, p. 27-58, jul/out.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (1995)- Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social – Copenhague.

ROCHA, Sônia (1996) - in Pobreza e Desigualdades Regionais: Caracterização Recente e Perspectivas - A Economia Brasileira em Perspectiva - Vol. 2 - IPEA - Capítulo 24

_____(1998) - "Pobreza no Brasil: principais tendência de espacialização" in Revista Economia e Sociedade Vol. 10 - Junho/98 - Editora da UNICAMP - Campinas/SP p.196

_____(1996) - "Pobreza no Brasil: fatores básicos e implicações para política social" in Revista Economia e Sociedade Vol. 6 - Junho/96 - Editora da UNICAMP - Campinas/SP p.147

SCHERER, Elenise (1997) - Renda Mínima de Inserção: "Inclusão e Exclusão" in Renda Mínima e Crise Mundial - saída ou agravamento?" Cortez Editora – São Paulo/SP

SILVA, J. P. (1995) - in Renda Mínima, Trabalho e Cidadania: O projeto Suplicy em debate - Artigo apresentado no VII Congresso Brasileiro de Sociologia - UFRJ Set - UNICAMP/CNPQ

SILVA, Maria O. S. (1996) - "Crise da sociedade salarial e renda mínima: Nova forma de política social ?" NEPP/UNICAMP - Cadernos de Pesquisa nº 29 - Campinas/SP - p. 02

SILVEIRA, A. M. (1992) - Erradicação da miséria - o pacto básico. In: SUPLICY, Eduardo. Programa de Garantia de Renda Mínima. Brasília: Gráfica do Senado, 1992 , p. 175-177.

SPOSATI, Aldaíza (Org) (1997) - "Renda Mínima e Crise Mundial - Saída ou Agravamento ?" Cortez Editora - São Paulo - SP - 173 págs.

_____(1996) - in Sobre os Programas Brasileiros de Garantia de Renda Mínima - Renda Mínima e Exclusão - Seminário Internacional Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP - Dez/1996

SPOSATI, Aldaíza; REGULES, L. E.; OLIVEIRA, Maria Norma (1995) - Sobre os Programas de Garantia de Renda Mínima - PGRM. São Paulo – PUC/SP (mimeo).

SUPLICY, E. M. e CURY, S. (1995) - in A Renda Mínima Garantida como proposta para remover a Pobreza no Brasil - Revista Mínimos de Cidadania - Núcleo de Estudo da Seguridade e Assistência Social da PUC/SP.

SUPLICY, E.M. & MARGARIDO NETO, B. A (1995) - Políticas Sociais: O programa Comunidade Solidária e o Programa de Garantia de Renda Mínima - in Planejamento e Políticas Públicas - Junho/dezembro - Vol. 12 - Revista IPEA

SUPLICY, E. M. (1992) - Programa de Garantia de Renda Mínima. Brasília: Gráfica do Senado.

TAPIA, J. R. B. (1993) - in "Políticas Sociais na América Latina: Diagnósticos e Recomendações das Agências Multilaterais no Início dos Anos 90 - Caderno de Pesquisas nº 28 - NEPP/UNICAMP

UNICEF (1996) - in Oficina de Trabalho - Incremento da Renda e Políticas Públicas - Documento Síntese - Brasília, Novembro - Comunidade Solidária

VAN PARIJS, P.(1994) - Capitalismo de Renda Básica. Lua Nova, São Paulo, n. 24, p. 69-91.

_____(1996) - in "Más allá de la solidariedad. Los fundamentos éticos del Estado de Bienestar y de su superación". Contra la Exlusión - La propuesta del ingreso ciudadano - Coleccion Políticas Públicas - Miño ey Dávila Editores – México.

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANTE