

Programa de Garantia de Renda Mínima: Estratégia de Inclusão Social e Combate à Pobreza

Área Temática de Trabalho

Resumo

O presente trabalho teve como objetivo propor a ampliação do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), no município de Viçosa/MG, visando a minimização do nível de pobreza da população e garantia de um mínimo vital para o exercício de sua cidadania e maior justiça social, ou seja para a inclusão social. A implantação do PGRM, em Viçosa dependeu do apoio político municipal, que o aprovou, mediante Lei nº1.298, de 02/12/1998. Inicialmente, como projeto piloto, foi implantado na comunidade rural de Buieió, considerada a mais carente do município; ampliando-se para os bairros identificados como Morro dos Escorpiões, Córrego do São João e Barrinhas. Como métodos de pesquisa foi realizado um questionário semi-estruturado nas residências, os resultados indicaram que essas famílias eram compostas em média, por 4,5 membros; 2,3 filhos; estando principalmente na etapa de formação do ciclo de vida, com tendência à nuclearização; estas unidades familiares possuíam baixo nível de escolaridade, condições de trabalho precário e insuficiente renda familiar e “per capita” indicando assim sua vulnerabilidade e exclusão. Neste sentido, para o PGRM ser mais eficaz deveria ser mais amplo e integrado, conjugado com outras políticas setoriais, para que ocorra uma verdadeira rede de proteção social às famílias.

Autores

Marilda Aparecida Leôncio (Estudante de graduação em Economia Doméstica)
Karla Maria Damiano Teixeira (Ph.D - profª. adj. do Departamento de Economia Doméstica)
Sheily da Silva Milagres (Estudante de graduação em Economia Doméstica)
Walterly Almeida Santos (Estudante de graduação em Economia Doméstica)
Maria das Dores Saraiva (D.S profª. adj. do Departamento de Economia Doméstica)

Instituição

Universidade Federal de Viçosa - UFV

Palavras-chave: renda; inclusão; famílias

Introdução e objetivo

As desigualdades sociais vêm se acumulando no Brasil ao longo de sua história. O capitalismo brasileiro, que se consolidou pela via do Estado, vem impondo à sociedade sucessivas políticas econômicas concentradoras de renda e, por conseqüência, geradoras de uma desigualdade injusta, condenando à pobreza e indigência milhões de brasileiros. Os graves problemas sociais do país estão essencialmente relacionados à questão de renda, tanto em termos de carência (trabalho precário e desemprego), como de distribuição não-equitativa. Além disso, a existência de “bolsões” ou redutos de pobreza resistentes à emancipação por meio das políticas universais clássicas torna necessário adotar, também, políticas capazes de corrigir as desigualdades, focalizadas nas localidades e regiões menos desenvolvidas e naquelas áreas e setores de maior concentração de pobreza, considerando-se os diferenciais, ligados a condicionantes de natureza, de gênero, racial, etários, de nível de escolaridade e outras situações de vulnerabilidade (CONSELHO, 2003).

Dados do Projeto Fome Zero (SILVA et. al, 2001), mostram que o país apresenta uma expressiva porcentagem da sua população em estado de pobreza, possuindo um dos maiores graus de desigualdade de renda do mundo, já que 50% da população mais pobre tinha, em 1999, pouco mais de 10% da renda total. Além disso, o 1% mais rico se apropria de uma parcela de renda superior à renda apropriada por todos os 50% mais pobres. Informações do relatório de Desenvolvimento Humano, também mostraram que a renda média dos 10% dos brasileiros mais ricos é quase 30 vezes maior que a renda média dos mais pobres. Os reflexos de tal discrepância são: incidência da pobreza, populações famintas e desnutridas, baixo nível de escolaridade, marginalidade e criminalidade, além de um vastíssimo contingente de trabalhadores infantis.

Assim, apesar de todos os esforços realizados por organismos governamentais e não governamentais visando à erradicação do trabalho infantil, revela que há no país 2,5 milhões de crianças (de 10 a 14 anos), e 3,5 milhões de adolescentes (de 15 a 17 anos), exercendo atividades, principalmente na zona rural nordestina, correndo riscos de acidentes, seja pelo uso inadequado de ferramentas (mecânicos); por picadas de animais peçonhentos, exposição a intempéries, ou seja, ambientes insalubres e perigosos, além de acidentes de trabalho por postura inadequada e transporte de peso excessivo (risco ergonômico) (PNAD/99 *apud* Silva, 2000). Além disso, estudos realizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA), apontam a existência de mais de 400mil meninas (entre 10 e 16anos), cumprindo jornada excessiva como empregadas domésticas, sendo que 4,0 meninas em 100 não possuem remuneração e 3 em cada 10 abandonam a escola, estando a maioria na Região Nordeste e Sudeste. Outras estatísticas apresentadas por IBGE (1999) e Pessoa (1994), registraram que cerca de 9,0 milhões de crianças (entre cinco e 14 anos) recebem, em sua maioria, 0,5 salário mínimo, algumas trabalhando em regime semi-escravo, outras sem nenhuma remuneração, com jornada diária de até 12 horas, o que tende a afetar o desenvolvimento físico-mental e emocional dos mesmos.

Além disso, justifica-se a necessidade de implantação desses programas face à intensificação, no Brasil, do aumento progressivo do desemprego, tanto aberto (11,7%, no ano 2002) como total (19%), tendo sido esta a segunda maior taxa desde 1985; da queda da renda (45,63% brasileiro vivem com menos de 149 reais mensais); e, do aumento do tempo de procura por trabalho, em função do baixo nível de crescimento econômico (CARVALHO, 2003; NETTO, 2003; SILVA, 2003). As causas dessa elevação da taxa de desemprego, que foi a maior nos últimos 13 anos, deve-se, segundo Dedecca e Pocchmann (1998), tanto a aspectos estruturais (reestruturação produtiva do capitalismo flexível globalizado, terceirização espúria, abertura acelerada, redução do custo e potencialização da produtividade) como conjunturais (política econômica recessiva, juros altos, e arrocho salarial). Outro argumento a favor do PGRM é apresentado por Fonseca e Montali (1997), ao considerá-lo como um novo mecanismo de política social, pelo fato de que os sistemas de proteção social existente no Brasil, face às grandes alterações no sistema produtivo e no mercado de trabalho, não podem responder de forma duradoura à nova situação; demandando, assim, novas soluções.

Lavinas (1998) e Suplicy e Curry (1994) também consideram que o instrumento capaz de reinserir na economia e na sociedade brasileira largos contingentes de pessoas, destituídas de seus direitos como cidadãos, de desestimular o trabalho precoce e de reverter a perversa tendência de concentração de renda seria a garantia de renda mínima. Este programa além de depender de uma estrutura burocrática mínima, preserva, com a transferência monetária, os sistemas de decisões das unidades domésticas quanto à estrutura das despesas familiares; assim como, tende a proporcionar maior eficiência e maior transparência dos gastos públicos. Enfim, o direito à renda mínima, com base num critério universal, significa o direito à cidadania dos beneficiados do programa. Não é apenas um auxílio financeiro, mas uma

estratégia de combate à baixa escolaridade, evasão escolar e, conseqüentemente, um instrumento de aumento da renda familiar. Sua importância na questão da redistribuição de renda é ressaltada na pesquisa de Mendonça, citado por Dantas (1998), principalmente dado seu vínculo com a educação, pois para o referido autor, o que reduz a pobreza é o aumento da renda dos trabalhadores e a melhoria da educação.

Ao realizar-se um quadro de simulações mostrou que, se fosse acrescentado dois anos de estudo a toda população brasileira, o número de pobres cairia significativamente, e seria praticamente equivalente para se eliminar todo o desemprego do país. Sendo assim o Programa de Garantia de Renda Mínima foi implantado no município de Viçosa através da Lei Municipal nº 1.298 de 1998, sendo o mesmo iniciado na comunidade rural do Buieie em agosto de 1999, onde foram selecionadas 30 famílias que atendiam aos critérios de elegibilidade já discutidos anteriormente, que atualmente atende a 23 famílias. Porém, com a implantação do Programa Bolsa-Escola do governo federal, o Renda Mínima sofreu alterações passando a atender crianças de zero a seis anos, pertencentes a famílias com renda *per capita* até ½ salário mínimo; sendo esta complementada com um benefício que varia de R\$ 15,00 (quinze reais) a R\$ 45,00 (quarenta e cinco reais). Mais tarde o Programa foi ampliado para a comunidade Urbana do Morro de Escorpiões que atende a 54 família se, posteriormente, para o Córrego São João, beneficiando 28 famílias e para a comunidade de Barrinhas atendendo 36 famílias, selecionadas pelo Plano Diretor, como as comunidades mais carentes de Viçosa, que atualmente atende o total de 141 famílias.

Esse conjunto de evidências empíricas ressalta a importância da ampliação do Programa de Garantia Renda Mínima, na atenuação da pobreza e exclusão social, por meio de ações que visam à promoção humana, bem como à geração de trabalho e renda no município. Nesse ponto, chama-se a atenção para a possibilidade de fomento a atividades de cooperativismo, visto a existência das condições básicas para o pleito, ou seja essas condições referem-se à existência de um dos maiores centros de estudos de cooperativismo do Brasil, situado no campus da Universidade Federal de Viçosa (UFV), bem como da incubadora de cooperativas sociais, resultante da parceira UFV-FINEP, já em fase de implantação.

Destaca-se que a UFV tem um dos únicos cursos de graduação em Gestão de Cooperativas do País, além de cursos de pós-graduação específicos na área. Este trabalho tem como objetivo apresentar a proposta de ampliação do PGRM visando a capacitação das famílias atendidas para garantia de emprego e renda, com conseqüente melhoraria da qualidade de vida e o fortalecimento civil das famílias beneficiadas.

Metodologia

No que se refere aos procedimentos metodológicos quantitativos procurar-se-á conhecer melhor a população atendida pelo PGRM, suas capacidades, anseios e os recursos disponíveis a fim de se propor a realização de cursos capacitantes. Algumas informações a serem levantadas são: composição familiar, ciclo de vida da família, tipo de família, aspectos da segurança financeira: renda, emprego e padrão dos gastos familiares, renda familiar mensal, renda “per capita”, relação de dependentes, número de pessoas com renda e posição das mesmas na família, ocorrência do trabalho infantil, padrão de gastos das famílias, condições do “habitat” familiar, padrão habitacional, integração social, acesso aos serviços e auxílios sociais e comunitários, situação educacional das famílias, número de escolas da comunidade e qualidade das mesmas, sugestões para a melhoria das escolas e do nível de escolaridade, condições de saúde/alimentação/nutrição, condições de saúde, condições do padrão alimentar, condições do relacionamento intra e interfamiliar na comunidade e aspectos relativos ao lazer.

A partir dos dados disponíveis, recorreremos uma metodologia participativa para implementar ações diretas que concorram positivamente ao processo de desenvolvimento,

organização local e integração econômica do público participante e de seu coletivo mais amplo. De forma esquemática, tais ações substancializam-se em unidades específicas, ou seja, na qualificação técnica intensiva e na assessoria à geração de trabalho e renda. Nesta perspectiva, após um diagnóstico participativo, realizaremos um treinamento para a orientação econômica, organização e desenvolvimento local - curso OEODL, com duração de sete (7) meses; incluindo um programa de elevação da escolaridade, em regime supletivo (duração de 18 meses) e na consolidação, monitoramento e avaliação participativa de todas as fases do projeto.

O local de estudo está no município de Viçosa, localizado na Zona da Mata do Estado de Minas Gerais, na microrregião da Mata de Viçosa, possuindo uma área total de 300,2 Km² e altitude de 649 m. O município de Viçosa é um pólo universitário que possui uma população total de 64.854 habitantes, sendo que 59.792 residem no meio urbano (92,2%) e 5.062 no meio rural (7,8%) (IBGE, 2000). Em termos de atividades econômicas, o setor de comércio é o mais significativo da economia local (894 empresas), destacando-se também os setores de prestação de serviços (567 empresas) e de construção civil. Além destes, a Universidade Federal de Viçosa é a grande responsável pela geração de renda e, conseqüentemente, pela economia do município.

O setor de serviços e de comércio configura as atividades econômicas responsáveis por cerca de 72% do PIB do município, sendo a Prefeitura Municipal de Viçosa (PMV) e a UFV, os maiores geradores de emprego neste setor. No que se refere ao setor industrial, responsável por cerca de 22% do PIB do município, destaca-se a construção civil, bem como a presença de pequenas indústrias de transformação e uma filial da indústria PIF-PAF, cuja matriz localiza-se na cidade de Visconde do Rio Branco.

Quanto ao setor agrícola, os principais produtos produzidos são café, milho, feijão e cana-de-açúcar, além de verduras, hortaliças, carne e leite. Quanto aos aspectos humanos, o Estado de Minas Gerais encontra-se na categoria de médio desenvolvimento humano, estando os índices do Município de Viçosa associados a uma expectativa de vida ao nascer de 64,29 anos; renda *per capita* de R\$ 221,37, o que corresponde a 92,2% do salário mínimo vigente; e, taxa de alfabetização de adultos equivalente a 87,85%, e taxa bruta de frequência escolar igual a 75,25% (UNDP, 2003).

Resultados e discussão

Existem pensadores, idéias, políticas e ações, que buscam assegurar os direitos humanos dos cidadãos. Entretanto, como argumenta Guterman (2003), ainda hoje, habitação, alimentação, vestuário, trabalho, educação e outros componentes da vida são valores excluídos da vida de aproximadamente 25% da população brasileira, que se encontram, em 42% dos municípios do país, em situação de exclusão social. Afastados de uma vida digna essas pessoas constituem uma estatística expressiva, sem fisionomia, sem representatividade política, sem programas e objetivos eficazes para que, a médio e longo prazo, haja uma reversão desta situação. Elas se caracterizam, em sua maior parte, por serem desprovidas de propriedades, sem emprego formal, nível de renda baixo (inferior a 0,5 salário mínimo “*per capita*”), em ambientes de violência e homicídios, carentes de educação, saúde e consciência cívica. Trata-se em geral, de pessoas sem qualificação profissional, que segundo Dedecca (1998), tem ampliado a oferta daquele segmento de mão-de-obra mais precarizado; uma vez que as estruturas econômicas não têm sustentado seus níveis de ocupação, dado a baixa elasticidade produto-emprego.

Portanto apresenta-se as necessidades básicas vividas pelas comunidades beneficiadas pelo Programa de Garantia de Renda Mínima, que por meio do mapeamento e contato inicial com as quatro comunidades selecionadas, identificou-se que 141 famílias poderiam ser contempladas pelo PGRM, pelo seguinte: eram famílias de baixo poder aquisitivo (recebiam

menos do $\frac{1}{2}$ salário mínimo *per capita*), tinham filhos na faixa etária de 0 a 6 anos e, além disso, residiam na comunidade há pelo menos 2 anos. Estas famílias foram cadastradas e, logo em seguida, foram inquiridas, por meio de questionário para prestarem informações sobre suas características pessoais e familiares; condições do mercado de trabalho dos membros ativos; aspectos das condições e padrão de vida. Com relação aos dados sobre as características pessoais das famílias cadastradas, pôde observar-se, de acordo com o Quadro 1, que dos 141 beneficiários do Programa, todas eram mulheres, sendo a maioria casada (77,5%), com idade variando de 26 a 40 anos (47,7% dos casos). Referente às características pessoais dos beneficiários cadastrados pelo PGRM no município de Viçosa foi possível observar que as unidades familiares atendidas pelo PGRM têm baixo nível de escolaridade, ou seja, um número significativo das famílias (74,9%) tem o ensino fundamental incompleto; sendo este um fator limitante para estas famílias. O perfil das famílias contempladas pelo PGRM identifica aspectos relativos ao tamanho da família, sendo o número médio de membros residentes num mesmo ambiente familiar de 4,5 membros, com uma média de 2,3 filhos por família. O tamanho da família é bem mais elevado se comparado ao da realidade brasileira, cujas unidades familiares são compostas por 3,2 membros – dados publicados pelo IBGE, 2002. Predominantemente 57,6% destas famílias apresentam um ciclo de vida em formação e 67,4% se caracterizam com unidades nucleares. Quanto a caracterização do perfil familiar das famílias selecionadas pelo PGRM observou-se que a mesma conseguia sobreviver, procurou-se determinar as características e condições do mercado laboral. Observa-se ainda que em todas as famílias (100%) existia pelo menos um membro familiar ocupado, o que resultou em um número médio de ocupação de 1,4.

Quanto ao tipo de pessoas ocupadas na família verificou-se que os chefes da família eram, geralmente, aqueles que se encontravam empregados, de forma isolada 63,7%. Em seguida, encontra-se, entre os ocupados o cônjuge 20,7%. Entre as famílias, que possuíam membros ocupados, exercendo alguma atividade remunerada, menos da metade (46%) possui carteira de trabalho assinada, indicando que a maioria das pessoas ocupadas estava no mercado informal, sem garantias trabalhistas. Em função do número de pessoas ocupadas e do tamanho da família, nota-se que a razão de dependência é em média de 3,3 membros, o que implica que cada membro familiar ocupado sustenta a si próprio e mais aproximadamente 2,0 membros, indicando a vulnerabilidade familiar.

Os aspectos habitacionais foram medidos pelas características da moradia, em termos de: (1) tipo de habitação (casa, quarto/cômodo); (2) condições de ocupação (próprio, alugado, cedido, próprio financiado, outro); (3) tipo de iluminação existente; (4) condições sanitário-higiênicas da habitação, (5) destino do lixo (exposto, descartado em leito d'água, enterrado, queimado, coletado); (6) tipo de instalação sanitária (exposto, enterrado, fossa, sanitário fora e dentro de casa); e, (7) acesso a serviços comunitários. Os dados coletados permitem verificar que entre as famílias beneficiadas há um predomínio (83,7%) de recebimento de água por rede geral e que o armazenamento se faz principalmente por caixa d'água com tampa (72,9%), as demais variáveis como destino do lixo, aquisição da casa: casa própria, tipo de iluminação: elétrica com fiação interna; apresentam números expressivos sendo todos acima de 50%.

Já em relação ao acesso a serviços essenciais tais como: creche, posto médico, posto policial, farmácia, táxi, etc. (100%) das comunidades onde residem as unidades familiares atendidas pelo Programa não apresentam estes serviços.

Conclusões

O atual Programa de Garantia de Renda Mínima, (PGRM) de Viçosa/MG, foi implantado com o objetivo amenizar a situação de pobreza das famílias; promover a melhoria do estado nutricional das crianças de 0 a 6 anos; o atendimento regular à saúde das mesmas e,

além disso, contribuir para o processo emancipatório das unidades familiares beneficiadas pelo PGRM. O PGRM tem-se ampliado paulatinamente, em função da dotação orçamentária municipal, estando atendendo atualmente a 4 comunidades carentes (duas no meio rural e duas na área urbana). A implantação, em 2001, da Bolsa Escola do Governo Federal provocou certa descontinuidade do PGRM local, uma vez que foi modificado seu público alvo, bem como o valor da transferência monetária, com reflexos sobre os resultados esperados do programa de uma forma concreta e conclusiva. Entretanto, em termos gerais é possível tecer algumas conclusões sobre essa política social, que visa complementar a renda das famílias carentes e reduzir a desigualdade social. Em termos de focalização, o PGRM não tem caráter universal, sendo sua eficiência vertical, uma vez que os benefícios repassados só alcançam grupos prioritários, e além disto, sua ampliação tem sido lenta, estando em função da dotação orçamentária municipal. Acredita-se que seu avanço poderá se dar de forma contínua e consolidada, caso haja um comprometimento das três esferas do governo (federal, estadual e municipal), conjuntamente com a participação da sociedade.

Outro fator importante a ser destacado é que existe uma focalização míope, no interior de um grupo dos pobres, no sentido de que a pobreza é vista somente como falta de dinheiro e não como um conjunto de vulnerabilidade e exclusões de vários tipos, que podem se perpetuar através de gerações sucessivas. Assim, no caso da pobreza estrutural, o benefício em dinheiro permitirá, apenas, o alívio de um dos sintomas, que é o da renda baixa. Entretanto, se além do benefício em dinheiro, as famílias pudessem ser contempladas por meio de uma atenção especial, em termos de acesso aos serviços públicos e às outras políticas de caráter mais setorial (saúde, educação, segurança alimentar e geração de emprego e renda) poderia ocorrer uma verdadeira rede de proteção social. Além disto, por meio do acompanhamento integrado, seria possível ao PGRM modificar a situação de carências dessas famílias. Neste contexto, percebe-se que é necessário ocorrer uma mudança radical no perfil das políticas sociais brasileiras de combate à pobreza.

Conclui-se assim, que é necessário que o programa de renda mínima seja mais amplo e integral, em que o benefício distribuído conjugue um amplo conjunto de necessidades e potencialidades do ecossistema familiar, visando o rompimento do ciclo vicioso da pobreza, e, conseqüentemente, a melhoria da qualidade de vida de uma ampla parcela da população brasileira, que se encontra marginalizada, “sem direitos a ter direitos”, instituídos constitucionalmente. Enfim, a partir de uma experiência particular em execução, este projeto irá discutir e elaborar coletivamente uma Agenda de Desenvolvimento Comunitário, integrado e sustentável, que possa promover um conjunto de oportunidades contra uma ‘marginalidade estrutural’ a que estão expostas as famílias populares.

Sendo assim, o investimento em oficinas de capacitação, conjugada com a formação de cooperativas, é uma das maneiras de ajudar essas famílias a ter condições para romper o círculo vicioso da pobreza, e para que ocorra uma verdadeira rede de proteção social às famílias, garantindo a elas o direito de assumir plenamente a cidadania.

Referências bibliográficas

CARVALHO, D. Desemprego volta a bater recorde em 2002. Folha de São Paulo: Caderno Dinheiro, pág. B-1, 29/01/2003.

CONSELHO – Comunidade solidária. Um novo referencial para a ação social do Estado e da Sociedade. Brasília, 15p. Disponível em: <<http://www.comunidadesolidaria.org.br/textos/publicacoes>>. Acesso em: 15 Fev. 2003.

DANTAS, F. Estudo dissocia emprego e pobreza. Gazeta Mercantil. Pág. A-4, 20/05/1998.

DEDECCA, C.S. O desemprego e seu diagnóstico hoje no Brasil. Revista de Economia Política, v. 18, n. 1, 99-118. 1998.

FONSECA, A.M.M.da. Família e política de renda mínima. São Paulo: Cortez, 2001. 232p.

IBGE. Pesquisa nacional por amostra de domicílios-PNAD/1999. Disponível em: <<http://www.ibge.org.br>>. Acesso em: 20 Jan. 2002.

LAVINAS, L. Programas de garantia de renda mínima: Perspectivas brasileiras. Texto para Discussão nº 596. Rio de Janeiro: IPEA, 1998.

PESSOA, A. Garantia de Renda Mínima - mudança ou acomodação. Revista Ciência Hoje: Especial nº 100 p.83-86. 1994.

SILVA, J.G.; BELIK, W.; TAKAGI, M. Projeto Fome Zero - Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. São Paulo: Instituto Cidadania, 2001.118p.

SUPLICY, E. M.; CURRY, S. A renda mínima garantida como proposta para remover a pobreza no Brasil. Revista de Economia Política, v. 14, n. 1, 101 – 121. 1994.