

Topic: Basic Income in Comparative focus

O Programa Bolsa Família e o Rêvenu Minimum d'Insertion: semelhanças e diferenças.

Milene Peixoto Ávila
Doutoranda em Ciências Sociais,
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas,
Universidade Estadual de Campinas.

Rua Francisco Mendes de Oliveira, 40,
Boa Vista, Franca-SP.
Telefones: (16) 37237696/ (16) 9205-0069/
(11) 6143-7405
Email: mipeixotoavila@yahoo.com.br

Resumo: A proliferação de programas de transferência de renda, ao longo dos anos 90, tem confirmado a distribuição de dinheiro aos “mais pobres” como a política social predominante no Brasil, assim como na França. Parece haver uma espécie de consenso internacional a respeito da sua eficácia na esfera econômica, afinal de contas é notável no Brasil o aumento da renda dos setores mais empobrecidos da sociedade brasileira, em contraposição à estabilidade ou queda dos rendimentos dos estratos médios e superiores. Assim que, se por um lado o Programa Bolsa Família tem se destacado como um importante mecanismo de redução da pobreza e da desigualdade, por outro, o programa de transferência de renda francês Rêvenu Minimum d'Insertion, com mais de 20 anos de implementação, tem apresentado resultados menos otimistas. Olhando para o desenho e para os resultados dos dois programas, é possível observar algumas semelhanças, mas, sobretudo, diferenças que a política pública assume. Este trabalho apresenta e discute o PBF e o RMI, em um enfoque comparativo, tendo como base um estudo etnográfico realizado, desde 2007, com beneficiários do Programa Bolsa Família que residem em São Paulo.

Palavras chave: Programas de transferência de renda; Programa Bolsa Família; Rêvenu Minimum d'Insertion.

Abstract: The increase of income transfer programs, over the 1990s, has confirmed the distribution of money to “the poorest” as the predominant social policy in Brazil, as well as in French. There seems to be a kind of international consensus about in their effectiveness in the economic sphere, after all the increase in the incomes of the poorest sectors of Brazilian society is remarkable, as opposed to the stability or fall in the incomes of middle and upper strata. So, on the one hand the Bolsa Família Program has emerged as an important mechanism for reducing poverty and inequality; on the other hand, the French income transfer Rêvenu Minimum D'Insertion, over 20 years of implementation, has presented less optimistic data. Looking at the results of both programs, one can see the similarities, but above all, differences that both public policies produce. This paper presents and discusses the PBF and the RMI, in a comparative way, based on an ethnographic study, conducted since 2007, with the Bolsa Família beneficiaries residing in São Paulo.

Keywords: Income Transfer Programs, Bolsa Família Program, Rêvenu Minimum D' Insertion.

Introdução

A discussão sobre a viabilidade de uma renda básica de cidadania foi, ao longo do século XX, ganhando fôlego na agenda pública. Surge, pois, como uma possibilidade de lidar com os novos problemas sociais do capitalismo pós década de 70, configurando-se, em muitos países, em programas de transferência direta de renda, mediante ou não a cobrança do cumprimento de certas condicionalidades. O sistema de renda básica, é importante destacar, difere do sistema de seguridade social na medida em que o beneficiário não precisa ter contribuído para ter o benefício e difere do imposto negativo por ser incondicional, não fazendo nenhuma exigência para aquisição do direito à renda de modo que esta satisfaça no mínimo as necessidades básicas. (Almeida, 2000:79)

O Brasil se destaca no cenário internacional por ter aprovado a Renda Básica da Cidadania, em 2004¹. O Programa Bolsa Família seria, o que poucos sabem, o projeto inicial de implementação da renda básica, numa perspectiva de primeiro atender aos “mais necessitados”² para, depois, progressivamente, estender a renda básica a todos os brasileiros. Essa ideia, aos poucos, foi perdendo força e hoje, praticamente, não é lembrada na mídia ou nos discursos oficiais.

Assim, a proliferação de programas de transferência de renda, ao longo dos anos 90, como resposta à crise do Welfare State, ao desemprego crescente e como forma de combate à pobreza, tem confirmado a distribuição de dinheiro aos “mais pobres” como a política social predominante no Brasil, assim como na França. Parece haver uma espécie de consenso a respeito da sua eficácia na esfera econômica, afinal de contas é notável no Brasil, desde 2001, acentuando-se a partir de 2003, o aumento da renda dos setores mais empobrecidos da sociedade brasileira, em contraposição à estabilidade ou queda dos rendimentos dos estratos médios e superiores e, este aumento de renda é resultado da transferência de dinheiro feita pelo Estado, através dos programas Bolsa

¹ Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. “Art 1º - É instituída, a partir de 2005, a renda básica de cidadania que, se constituirá no direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos cinco anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário.”

² É muito comum a referência às pessoas pobres como sendo “os mais necessitados”. Isso tanto nos discursos do presidente Lula, como na própria Constituição de 1988, na qual a assistência social será prestada aos necessitados (art. 203) ou desamparados (art. 6º).

Família e o Benefício de Prestação Continuada – , além da política de valorização do salário mínimo.

A Europa, ao contrário, tem vivenciado um processo acelerado de crescimento da desigualdade, expresso na idéia de uma “nova pobreza” que, mais do que pessoas desempregadas e com dificuldades econômicas, cria desqualificados, indivíduos inúteis à sociedade, ou simplesmente, “não forças sociais” (Castel, 1998; 2003). A pobreza, entendida antes como um dado residual, emerge como centro das preocupações da questão social, agora fortemente associada à imigração, à crise do mundo do trabalho e à atual crise financeira.

O programa de transferência de renda francês *Revenu Minimum D’ Insertion*, o RMI, fez parte da campanha de reeleição do governo socialista de François Mitterrand, e foi implantado pela lei nº 88/1088, em 1º de dezembro de 1988, mesmo ano em que foi aprovada a Constituição Brasileira, que universaliza os direitos à educação e à saúde. Surge como um novo tipo de intervenção na área social e como possibilidade de (re)inserção de indivíduos desempregados no mercado de trabalho formal.

Já o Programa Bolsa Família foi criado em 2003 com o objetivo de fundir os diversos programas de transferência de âmbito federal em um único programa, unificando as ações de transferência de renda. Em pouco tempo de implementação, transformou-se no maior programa de transferência de renda do mundo, com uma cobertura de cerca de 12,9 milhões de famílias e um orçamento anual considerável³.

De acordo com Bo Rothstein (1998) toda política pública tem uma ação reflexiva, despertando sentimentos, comportamentos nos indivíduos direta ou indiretamente ligados a ela, gerando conflitos de opiniões e de interesses. Além disso, outros elementos devem ser observados na avaliação de uma política pública, tais como: questões organizacionais; de desenho, conflito e consenso quanto à teoria causal do problema a ser enfrentado; o processo de implementação e de sua legitimidade social.

Nesse sentido, tomando como referência os programas de transferência de renda Bolsa Família e *Revenue Minimum d’ Insertion*, o artigo tem como objetivo realizar uma análise comparativa entre as políticas, enfocando, no entanto, a relação estabelecida com os beneficiários. Baseando-me em um estudo etnográfico realizado desde 2007 com beneficiários e técnicos envolvidos com o Programa Bolsa Família

³ O Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome – MDS, órgão responsável pela gestão dos programas de transferência de renda informou que, entre janeiro e dezembro de 2009, foram gastos R\$ 12,4 milhões em benefícios que variam de R\$ 22,00 a R\$ 200,00. De janeiro a abril de 2010 já foram de 1,1 bilhões pagos aos beneficiários.

residentes em São Paulo e pautada em leituras de trabalhos sobre o RMI, procuro investigar os efeitos das atuais políticas de combate à pobreza, considerando as questões sociais específicas de cada país. Configura-se mais como uma sugestão de análise, do que propriamente uma apresentação de resultados, até mesmo porque estamos lidando com fenômenos contemporâneos, em andamento.

Brasil e França: Um breve balanço

A Europa e a França, em especial, experimentaram um processo de queda acentuada da desigualdade iniciada no final dos anos 40 e mantida até meados dos anos 70, impulsionada, num primeiro momento, pelo Plano Marshall - uma espécie de reconstrução das mazelas que as duas guerras tinham deixado. Conhecido como os “trinta anos gloriosos”, esse período contou com maciço investimento em políticas sociais, na ampliação do acesso aos direitos sociais, reconstrução de infra-estrutura e abertura de novos postos de trabalhos. Ou seja, é nesse período que se edifica uma nova forma de intervenção do Estado, o Estado de Bem Estar social.

O capitalismo nos países centrais, ao longo da primeira metade do século XX, vivenciou a possibilidade da regulação da relação capital e trabalho, mediada pelo Estado através da formulação de políticas sociais, massificação da infra-estrutura urbana, maior regulação econômica e ampliação dos direitos sociais, caracterizando um importante período de alargamento do assalariamento, da constituição da propriedade e da identidade coletiva, além da consolidação da sociedade salarial⁴ (Azais e Carleial, 2007: 401).

Essa situação de ganhos sociais que emerge por volta da década de 50, no entanto, só foi possível porque combinou elevadas taxas de crescimento econômico (na França, de 1953 a 1975 as taxas anuais de crescimento praticamente triplicaram a produtividade, o consumo e a renda salarial, girando em torno de 5 a 6%); com o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social. A atuação do Estado nesse momento foi fundamental, principalmente como fonte de financiamento dos custos da reprodução da força de trabalho e garantia de proteção social generalizada; na manutenção de

⁴ Entendo sociedade salarial no sentido proposto por Castel (1998), a qual emerge por volta das décadas 50 e 60 nos países centrais, organizada principalmente em torno da generalização da condição de assalariado e da concorrência entre diferentes atividades salariais. É nesse momento histórico que a condição de assalariado se torna o modelo privilegiado de identificação social (op. cit: 476).

grandes equilíbrios da economia e na busca de diálogo e compromisso entre os diferentes parceiros implicados no processo de crescimento (Castel, 1998). Na França a consolidação da sociedade salarial atinge seu auge no ano de 1975, com cerca de 83% de assalariados formais (op. cit: 452). Mesmo hoje, com a crise nas contas públicas, a França permanece gastando 30% do seu PIB com seguridade social.

A constituição dos Estados de Bem- Estar Social nos países desenvolvidos, se por um lado proporcionou uma melhor distribuição de renda, ganho na produtividade e garantiu a possibilidade do (quase pleno) emprego; por outro, mostrou-se incapaz de se mundializar, permanecendo restrita a alguns países, com destaque para a França. As principais características desse tipo de Estado, quais sejam, a garantia de emprego e a conseqüente integração social via ampliação de cobertura dos direitos sociais e de redes de proteção social; não chegou a se constituir plenamente no Brasil. Apesar de apresentar “o maior crescimento econômico do globo terrestre entre 1930 e 1980” (Souza, 2003:51), isso não se reverteu em melhor distribuição de renda, ampliação da cidadania ou queda da desigualdade.

Com relação à formação do sistema de proteção social brasileiro, esse, já de início, não é concebido com um amplo sistema de proteção social, capaz de atingir a todos os brasileiros. Pautado no trabalho formal, estruturou-se em função da inserção na estrutura ocupacional e do acesso a benefícios vinculados a contribuições prévias, isto é, o acesso a benefícios sociais ficou restrito aos cidadãos socialmente úteis, formalmente empregados e capazes de financiar o custo desses benefícios. Se essa configuração de cobertura já nos anos 40, ou mesmo ao longo das décadas 50, 60 e 70 vividas por um grande crescimento econômico, deu-se de maneira seletiva por jamais termos conseguido a proeza prometida pelo Welfare State de “pleno emprego”, torna-se ainda mais dramática atualmente, com cerca de 41% da população economicamente ativa sobrevivendo na economia informal (Ipea, 2006).

A cidadania nesse contexto se configurou como sendo “regulada” (Santos, 1979) porque a expansão de direitos foi calcada na concepção salarial e se constituindo como privilégios particulares de segmentos das classes assalariadas, tendo como pré-requisito a inclusão no mercado de trabalho formal. Aos pobres e àqueles incapazes de sobreviver por conta própria, por não portarem o passaporte de ingresso no sistema de proteção social - a tão sonhada “carteira assinada”-, não houve outro caminho se não recorrer à filantropia, à bondade alheia ou a serviços residuais do Estado para a provisão da cobertura de seus direitos mínimos (Cohn, 2004: 02).

Assim, se de um lado o desenvolvimento de políticas sociais, combinadas com o fordismo, permitiu na Europa, o acesso “mais democrático” de uma enorme quantidade de trabalhadores à sociedade de consumo, no Brasil, para muitos autores/as esse sistema de regulação não se desenvolveu de maneira completa. O *fordismo periférico*, típico do Brasil, teve como base o modelo de industrialização de substituição das importações, combinado com um forte movimento concentrador de renda. A industrialização e o crescimento econômico à brasileira, não só incorporou segmentos relativamente reduzidos ao mercado de trabalho, como também não massificou o mercado de consumo, mantendo-o restrito e selecionado

Já na França, país em que o acordo sobre a construção histórica de uma sociedade salarial repousou, e ainda repousa, sobre uma relação muito sólida entre trabalho e proteção social, o impacto da crescente flexibilização do trabalho foi sentido principalmente no surgimento de novos tipos de contratos de trabalho e no abalo da identidade do trabalhador. Se na década de 70, 83% da população economicamente ativa contava com uma posição no mercado formal, mediante um contrato de tempo indeterminado (CDI), ao longo das próximas décadas, a natureza dos contratos de trabalho altera-se, concretizando a emergência de “novos empregos”, caracterizados por contratos de trabalho com prazo determinado (CDD), em tempo parcial (CDI parciais), precários, temporários, estágios ou nas várias formas de empregos subsidiados, os *emplois-aidés*, considerados “empregos para jovens”⁵ Nesse contexto, determinados grupos sociais foram mais atingidos, entre eles, as mulheres, os imigrantes, os jovens e, claro, os menos qualificados.

Ademais a flexibilização da natureza do contrato de trabalho, o desemprego a longo prazo, nos anos 90, atingiu cerca de 3,3 milhões de pessoas na França (Rosanvallon, 1998), abalando, entre outras coisas, as finanças públicas. Atualmente das economias do G7, só a França apresentou crescimento (ínfimo) no terceiro trimestre de 2008: 0,1%, ao passo que a economia dos países da OCDE recuou 0,1% no mesmo período (Ninio, 2008). Mas, apesar de ter conseguido manter a economia ainda em crescimento, os efeitos da crise financeira têm ainda, atacado principalmente o mercado de trabalho: o número de desempregados na França no mês de abril de 2010 permaneceu estável, porém elevado: 10,1%.

⁵ Uma entre as várias formas de empregos subsidiados, estimulados pelo governo francês nos marcos de políticas de emprego praticadas desde finais da década de 1980 e mais amplamente nos anos de 1990 (Beaud e Pialoux, 2006).

É nesse contexto de multiplicação das situações de vulnerabilidade socioeconômicas, de um número cada vez maior de pessoas que precisam recorrer às ajudas assistenciais do Estado, que a pobreza é (re)descoberta nos países centrais, deixando de ser um fenômeno residual, entendida como resultado da “crise da sociedade salarial”. Assim sendo, para autores como Pierre Rosanvallon (1998); Serge Paugam (2003; 1993) Nicolas Duvoux (2008) e Castel (1998) estamos diante de uma “nova questão social: o surgimento da “nova pobreza” e de um novo status de indivíduos: os “inimpregáveis”.

Os programas de transferência de renda

Já é bem difundida a leitura sociológica do crescimento da desigualdade na França como sendo resultado da crise do modelo Welfare State, do enfraquecimento da solidariedade como princípio de integração social e da emergência, cada vez maior, do individualismo negativo e de novas formas de pobreza (Castel, 2005). Ao longo das décadas de 80 e 90, pesquisas vêm demonstrando a existência de um novo fenômeno social: a “nova pobreza”, a qual caracteriza-se pela ampliação do número de pobres, acrescida de um novo estágio: mais do que desempregados e com dificuldades econômicas, hoje estaríamos diante de desqualificados, ou simplesmente, “não forças sociais”, indivíduos inúteis, inclusive ao capital, uma vez que não serviriam nem para compor o “exército industrial de reserva” que Marx anunciou. São inúteis porque, não estando mais inseridos na sociedade via trabalho e tornando-se beneficiários de programas assistenciais, sua existência social torna-se desnecessária para os mecanismos centrais da reprodução do capitalismo.

A “nova pobreza” foi fruto, segundo Chantal Euzeby (1987: 329) da ruptura da relação entre emprego e renda, da grande produtividade oriunda da terceira revolução industrial e da precarização do emprego, fatos que justificam a afirmação (e apreensão) de autores como Castel (1998) de que estaríamos diante da formação de uma sociedade dual: de um lado os bem empregados e de outro, um número crescente de desempregados e/ou trabalhadores precários, mal remunerados. Essa situação, ainda em gestação, é capaz de gerar conseqüências terríveis para a coesão social, ameaçando a integração da sociedade contemporânea.

Isso porque geraria tanto conseqüências objetivas (a perda do emprego e da

renda; a experiência do desemprego prolongado e, muitas vezes, irremediável; a dependência dos serviços sociais; a mudanças para as *cités*); como subjetivas (a experiência humilhante do desemprego e da dependência da RMI; a perda gradual de vínculos sociais; a tendência ao isolamento social; a vivência de sentimentos pejorativos, tais como medo, insegurança quanto ao futuro, culpa; a perda da identidade de trabalho e, conseqüente, aceitação de sua condição de inútil).

O debate sobre pobreza ganha sentido em torno da exclusão social. A exclusão social⁶, em geral, é entendida como quebra dos laços sociais⁷, um processo que engloba rupturas de vários tipos de vínculos, em geral, de modo combinado. Geralmente iniciado com a perda do emprego estável – a “desestabilização dos estáveis”⁸ – e a conseqüente perda de renda e capacidade de consumo, os indivíduos vão, aos poucos, vivenciando uma trajetória marcada por uma série de rupturas dos laços e vínculos sociais, ocasionando, em muitos casos, problemas de saúde e desestabilização das relações familiares, culminando em um isolamento social e na sensação de perda de um lugar social, reconhecido e valorizado.

A crise da identidade do trabalhador é outro resultado importante desse processo de *desqualificação social*, descrito por Paugam (2003) iniciado com a perda do emprego. O afastamento do trabalho se expressa em perdas materiais, mas também na desorganização do tempo e espaço, na perda do estatuto de trabalhador e, conseqüentemente, na desestruturação emocional do desempregado. O sentimento de agonia e amargura são recorrentes nas falas de beneficiários do RMI. Um exemplo é esse depoimento recolhido por Paugam de um desempregado e beneficiário de 41 anos:

⁶ É importante destacar que o termo exclusão social não possui uma definição precisa, sendo, muitas vezes, usado para designar toda e qualquer situação ligada à “dificuldades de acesso, segregação, discriminação, vulnerabilidade e precariedade” (Escorel, 1999: 18). O termo tornou-se corrente nos trabalhos de pesquisadores/as franceses, desenvolvendo um sentido próprio.

⁷ Esse processo de fragilidade e ruptura de laços sociais foi descrito de diferentes formas e com variações dos elementos analisados: por Gaulejac e Taboada –Leonétti (1994), recebeu o nome de *desinserção social*; por Serge Paugam (1993; 2003) foi entendido como *desqualificação social* e na obra clássica de Castel (1998) foi descrito como *desafiliação social*. Em comum nesse diferentes conceitos, a ausência de papel social dos indivíduos que caíram nessa situação de degradação social, crise de identidade social (fortemente associada ao trabalho) e o sentimento (também compartilhado pelos desempregados) de inutilidade social.

⁸ Castel (1998) destaca esse ponto como sendo o maior diferencial do momento atual de outros processos de ascensão da pobreza, como o Pauperismo, no século XIX. O fato novo e atual é que a pobreza não está mais atingindo os grupos que tradicionalmente atingiu (doentes, trabalhadores mal qualificados). Hoje também os trabalhadores estáveis estão sendo atingidos, num processo gradual de “desestabilização dos estáveis”.

“on m'a jamais fait de reproches, pas plus ma femme que mes enfants, mais moi personnellement je me sentais coupable. Je me sentais coupable d'être chômeur, même vis-à-vis de mes voisins.... A la limite je sortais pas, j'avais peur qu'on me voie”⁹.
(Paugam, 1992: 201)

O fato de estar desempregado causa vergonha perante à família e aos vizinhos, despertando um sentimento de culpa. Essa situação é vivida como sendo de fracasso profissional e também pessoal e tende a se agravar. O fato de precisar recorrer à assistência social é visto como humilhante, mas, ao mesmo tempo, há em muitos casos a esperança que seja apenas por uma necessidade provisória. O medo da dependência dos recursos assistenciais é muito corrente.

A crise de identidade do trabalhador, a fuga da vida social e o medo do futuro caracterizariam o isolamento social, o sentimento cultivado de ser inútil, marcado pelo estigma de ser dependente das políticas assistenciais, posto que não integrado no mercado de trabalho. Esse sentimento pode equivaler a uma espécie de morte social, de aceitação da sua inutilidade para o mundo¹⁰.

O Renvu Minimum D'Insertion

Criado e aprovado em 1988, devido mais a situações conjecturais do que a uma discussão mais aprofundada sobre o tema (Belorgey, 1992), o RMI, dentro da perspectiva de nova pobreza e da quebra de laços sociais, tem como intuito evitar o isolamento social e inserir o indivíduo na sociedade, através da inserção profissional. Para Belorgey o programa serve como muleta para as falhas no sistema de seguridade social, correndo o risco de representar a única solução ofertada para os problemas sociais.

Foi a última das grandes medidas de proteção social depois da “loi d'orientation pour les handicapés”¹¹, de 1975. A novidade do programa consiste em ampliar o direito

⁹ “Eu nunca fui criticado, nem por minha mulher, nem por meus filhos. Mas eu, pessoalmente, eu me sentia culpado. Eu me sentia culpado de ser desempregado, mesmo no dia a dia com meus vizinhos. No limite, eu já não saía mais, tinha medo que me vissem.” (tradução livre)

¹⁰ O filme *O Segredo do Grão (La Graine et le Mulet)*, 2007, dir: Abdel Kechiche) descreve essa situação de degradação social. Através da trajetória de Slimane Beiji (Habib Boufares), um imigrante de 60 anos que vê seu contrato de trabalho reduzido a um contrato de tempo parcial, em seguida fica desempregado e enfrenta um divórcio após anos de casamento. A angústia de Slimane Beiji é expressa por longos momentos de silêncio, introspecção.

¹¹ Pode-se traduzir como Lei de orientação para deficientes físicos.

à subsistência a todas as pessoas desprovidas de um recurso mínimo, mesmo estando em condições para trabalhar, combinando o benefício com um trabalho/atividade dita de inserção. Com isso, amplia o público alvo da política de assistência social, tradicionalmente direcionado aos incapazes, eliminando a incapacidade para o trabalho como condição para se ter acesso ao direito de assistência e proteção social.

A oferta universal de serviços e bens proporcionados pela efetivação de políticas públicas na França pareceu mesmo descartar a família como o foco das políticas sociais, privilegiando o indivíduo-cidadão (Carvalho, 2008). Assim que o RMI é destinado a indivíduos com idade acima de 25 anos, com ou sem filhos, mas que esteja enfrentando dificuldades para conseguir emprego.

É uma política complementar aos seguros sociais existentes e não substitutivo, que pode ser acumulada com outras políticas sociais, assim como acontece com o Programa Bolsa Família. Trata-se, no entanto, de um programa contratual entre o beneficiário e o poder público, que implica, por parte do interessado, a contrapartida de participar de atividades comunitárias, cursos de capacitação e atividades de socialização. As condicionalidades cobradas têm o intuito de fornecer novos espaços para a reintegração do indivíduo na sociedade, uma vez que o desemprego de longa duração tende a criar na sociedade francesa, uma espécie de isolamento social, traduzido em enfraquecimento dos laços sociais.

O RMI surge, pois, como tentativa de resposta à situação de aparição de dois novos tipos de pobres, com trajetórias de exclusão social distintas. É destinado tanto a trabalhadores que estiveram integrados no sistema produtivo e a seletividade do mercado de trabalho fez passar para a zona da pobreza, como para jovens que seriam integrados no mercado de trabalho nos anos 70, mas que devido às novas exigências de qualificação, ainda não tiveram a experiência de um contrato por tempo indeterminado. Assim que o RMI tem como função resolver situações heterogêneas de pobreza, ou seja, tem uma cobertura de duas categorias de pobres: os desempregados de muito tempo e os jovens que nunca tiveram a experiência do trabalho assalariado estável (Castel e Laé, 1992)

O benefício é considerado um direito e a relação estabelecida entre o beneficiário e sua família e o Estado é a de um contrato de inserção, formalizando três estados possíveis de intervenção, quais sejam: retornar a uma atividade profissional diretamente; formação para a obtenção de qualificação necessária e participação de atividades de socialização.

Como Serge Paugam (1992) observou, o grupo de beneficiários é bem heterogêneo, mas apesar disso, é possível traçar um perfil e, inclusive, criar uma tipologia baseada na capacidade de inserção no mercado de trabalho e na intensidade dos laços sociais. A maioria dos beneficiários é jovem: 50% têm de 25 a 35 anos. Outro dado interessante de se observar é que 3/4 dos beneficiários são solteiros e somente 20% têm filhos, sendo que, em 1993, o número de homens solteiros (38,4) era maior do que o de mulheres solteiras (20,3) e de famílias monoparentais (20,3) (Marques 1997 *apud* Almeida, 2000).

Assim, com mais de 20 anos de implementação, o RMI despertou muitas pesquisas e seus efeitos já são bem conhecidos. Está longe de ser consenso na sociedade francesa e recebe muitas críticas, principalmente dos pesquisadores. Belorgey (1992) destaca o risco da distribuição de renda gerar um sentimento de indignação, de racismo e rejeição por parte dos trabalhadores que recebem o SMIC (Salarie Minimum Interprofessionnel de Croissance). Outro ponto importante que uma série de estudos tem demonstrado é a predominância de sentimentos de vergonha e humilhação, o que se reflete na assimilação, por parte do beneficiário, do sentimento de inferioridade social, isto é, de inutilidade social.

O Programa Bolsa Família

No caso brasileiro, a ideia central dos programas de transferência de renda é desenvolver uma articulação entre a distribuição de dinheiro e o cuidado com as crianças e adolescentes. O PBF é um programa federal de transferência direta de dinheiro, com condicionalidades relacionadas aos cuidados com a frequência escolar de crianças e adolescentes de 7 a 17 anos e com o acompanhamento das saúde das crianças de 0 a 6 anos.

Apesar do fato de ser uma política social focalizada, direcionada a uma parcela específica da população brasileira – os classificados pelo Estado como pobres ou extremamente pobres –; o foco da política é a família, não o indivíduo, como ocorre com o RMI. Há um recorte de gênero: cabe à mulher, sobretudo às mães, a prioridade na titularidade do benefício. A maioria dos responsáveis pelos beneficiários do programa é mulher (mãe ou avó). Somente em situações adversas, o homem é o

responsável¹². Além do privilégio, por parte do Estado, da mulher como beneficiária da política social, há uma espécie de associação entre a função de cuidar das crianças e do “dinheiro”¹³ delas.

O programa Bolsa Família foi criado em 2003 com o intuito de unificar os programas de transferência de renda existentes no Brasil até então. Em 2006 foi implementado, de forma descentralizada, em todos os 5.563 municípios. Essa implementação exige uma responsabilidade repartida entre os Governos Federal, Estadual e local, além da participação organizada da sociedade. Em um curto tempo de execução, o programa se transformou na mais importante política social e no maior programa de transferência de renda no mundo, beneficiando cerca de 12,9 milhões de famílias.

Ao contrário do que ocorre com o RMI, o programa não mantém uma relação direta com o mercado de trabalho¹⁴. Possui um duplo objetivo: reduzir a pobreza de hoje, mediante a distribuição de dinheiro, e quebrar seu ciclo inter-geracional, através da cobrança das condicionalidades referentes à educação e à saúde.

No Brasil o debate sobre a pobreza ainda é dominado pelo viés econômico, centrado na renda. Além disso, a desigualdade está fortemente associada à pobreza, a qual é medida pelo estabelecimento da linha de pobreza e da linha da indigência. Os valores dos benefícios são variáveis de acordo com a forma como a família foi classificada no momento da inscrição no programa. Existem duas formas de classificação: tendo como base a renda mensal per capita das famílias, pode-se classificá-las como indigentes ou como pobres.

O perfil dos beneficiários do Bolsa Família é heterogêneo, haja vista a enorme desigualdade de acesso à renda e aos serviços e direitos sociais que existe entre os quatro cantos do país. Mas, apesar disso, é possível afirmar algumas características comuns: há o predomínio de crianças e adolescentes, sendo que cerca de 15,8% do total

¹² Na pesquisa de campo conheci na cidade de São Carlos, Carlos, responsável pelo Bolsa Família das filhas. Ele foi “atrás do Bolsa” depois que a mulher morreu, “por erro do médico, do hospital público” e ele ficou desempregado. Tornou-se beneficiário do Programa Bolsa Família e o único homem responsável pelo benefício encontrado durante a pesquisa.

¹³ É comum as mães se referirem ao dinheiro do Bolsa Família como sendo das crianças. Elas gastam “tudo” com os filhos porque o “dinheiro é deles”. O benefício aparece entre os homens como “coisa de mulher”(Ibase, 2008).

¹⁴ Além da transferência de renda, o PBF oferece aos beneficiários outras ações, tais como programas de alfabetização e de formação profissional; apoio às pequenas produções agrícolas; projetos de geração de emprego/renda e pequenos créditos. Mas essas atividades, chamadas de *Programas Complementares*, estão sob a responsabilidade de cada município, fato que nem sempre se traduz em uma oferta efetiva. Assim, apesar de contar com os *Programas Complementares*, o PBF não tem como objetivo central a inserção do indivíduo no mercado de trabalho formal, como ocorre com o RMI.

dos beneficiários está na faixa etária de 0 a 6 anos (7,8 milhões), 29,4% entre 7 e 15 anos (14,5 milhões) e 5,3% entre 16 e 17 anos (2,6 milhões) – ou seja, 50,6% dos beneficiários estão entre 0 e 17 anos (MDS, 2010). Como se observa, o PBF não estabelece uma idade mínima ou máxima para o recebimento do benefício.

Outro ponto observado na pesquisa de campo é que grande parte das beneficiárias entrevistadas é dona-de-casa e está fora do mercado de trabalho e, não raro, sequer tiveram uma relação mais estreita com o mercado de trabalho formal. As poucas experiências de “trabalhar fora” se deram via atividades no mercado informal. Pesquisa divulgada pelo Ibase (2008) revelou o perfil do conjunto dos beneficiários como composto, de modo geral, de pessoas que trabalham em empregos precários no setor informal da economia, recebendo renda insuficiente para satisfazer necessidades básicas. O complemento de renda representado pelo Programa Bolsa Família é, pois, essencial para o alívio das várias privações enfrentadas por uma precária ou inexistente inserção no mercado de trabalho, havendo, inclusive, um grande número de lares em que o dinheiro advindo do programa é a única renda fixa mensal¹⁵.

Essa relação com o mercado de trabalho, diferente do que ocorre com o programa de transferência de renda francês, não é o foco central da intervenção pública, aparecendo de maneira mais secundária no desenho da política. Do mesmo modo que essa relação estreita com o mercado de trabalho e aquisição de renda não é vista de maneira tão intrínseca entre os beneficiários do PBF, como acontece na França, porque no Brasil, dentre tantos outros fatores, a identidade social não está totalmente vinculada à experiência de inserção no mercado de trabalho formal. Ou seja, a identidade social não é marcada predominantemente pela experiência generalizada da sociedade salarial.

Essa diferença na formação da identidade pode ser um dos fatores que explicam a diferença na forma como os beneficiários do Bolsa Família identificam sua participação no programa. Embora a pesquisa de campo ainda não esteja concluída, nota-se que, ao contrário do observado entre os beneficiários do programa RMI, o sentimento predominante entre as beneficiárias do Bolsa Família, não é a vergonha ou a humilhação, pelo menos não entre as mulheres¹⁶. As beneficiárias, em grande maioria, se sentem felizes por receberem essa “ajuda do governo”.

¹⁵ Isso, no entanto, não descarta o fato de haver beneficiários trabalhando com carteira assinada.

¹⁶ Há, no entanto, indícios de que os sentimentos de vergonha e humilhação possam aparecer, mas entre os maridos das beneficiárias. Explicando: Ao conversar com Alessandra, beneficiária do Bolsa Família e do Renda Mínima (programa de transferência de renda municipal), moradora do Jardim Tancredo, Zona

O PBF não se constitui como um direito adquirido pela Constituição e, no seu dia-a-dia, é entendido mais como sendo uma ajuda, “um dinheirinho”, do que um direito que o indivíduo tem de ter suas necessidades básicas supridas pela coletividade, visão predominante no debate francês.

Diferenças e semelhanças entre os programas

Conforme visto, os dois países analisados, com realidades sociais distintas, apesar de se basearem numa mesma forma de intervenção social – a implementação de programas de transferência condicionada de renda – a política pública assume contornos e efeitos distintos. Observando os desenhos e a forma de implementação dos programas em questão, é possível perceber que há pelo menos duas concepções de pobreza, as quais definem tanto quem tem o acesso às políticas, bem como as condicionalidades que devem ser exigidas e cumpridas.

No caso francês, a concepção que orienta a política de transferência de renda é a "nova pobreza", ou seja, o fenômeno do aumento dos níveis de pobreza, derivado do desemprego prolongado, afetando mais fortemente, os jovens e os menos qualificados. O problema a ser resolvido, então, é a pobreza derivada da perda de laços com o mercado de trabalho formal, logo, o desenho da política privilegia a relação entre renda e trabalho, através da tentativa de inserção social, via inserção profissional.

Já a concepção predominante de pobreza no Brasil é a baseada na renda, em valores definidos, abaixo e acima da linha da pobreza. Assim, pobre no Brasil é a família que tem uma renda *per capita* de até R\$ 140,00 e indigente a família que tem renda *per capita* de até R\$ 70,00. A política, então, enfatiza a distribuição de dinheiro, associando-a aos cuidados com as crianças e adolescentes, investindo, assim, na formação de capital social das novas gerações.

Essa diferença na concepção do problema a ser resolvido – nova pobreza ou a velha pobreza de sempre – irá se refletir nos critérios de inclusão das políticas de combate à pobreza. Se o RMI é destinado ao indivíduo, isto é, a qualquer cidadão acima de 25 anos, que está com dificuldades de se manter/inserir no mercado de trabalho formal; o PBF é destinado à família, privilegiando a mulher como responsável pelo benefício, que são concedidos aos filhos. Isso se reflete no perfil dos beneficiários: na

Sul de São Paulo, o marido me interrompe e fala que a mulher ganha (com os dois programas de transferência de renda) mais do que ele que trabalha. Em sua fala, um tom de vergonha.

França a maioria é de jovens, sem filhos ou de idosos. No Brasil, mais da metade dos beneficiários são crianças e adolescentes, com o privilégio da mulher com responsável pelo benefício. Essas mulheres, em geral, são ou donas de casa, ou estão inseridas no mercado informal ou de forma precária no mercado de trabalho formal.

Essa diferença na concepção da pobreza é um dos pontos mais marcantes na comparação entre o RMI e o PBF. A interpretação comum entre os franceses de que a pobreza ou o processo que leva até ela – a desqualificação social – advindo da perda/impossibilidade de aquisição de um emprego estável levaria ao isolamento social e familiar; parece não fazer muito sentido quando o foco de análise é a sociedade brasileira.

No Brasil esse processo de afastamento (ou poderia se pensar, de expulsão) do desempregado da vida social não ocorre de forma tão acentuada, como observado entre os beneficiários do RMI. É importante lembrar a grande sociabilidade e laços de vizinhança existentes nas periferias e favelas brasileiras. Há, ainda, uma rede de contatos, de ajuda, de solidariedade que tradicionalmente vêm fazendo “às vezes” do Estado. Nas falas de Alba Zaluar:

A instabilidade no emprego, na própria ocupação e às vezes também na posição na ocupação vivida por esses trabalhadores (...) nos leva a crer que é principalmente no local de moradia que experimentam a formação de uma coletividade. É na vizinhança, portanto, e não com os colegas de trabalho que vivenciam formas de solidariedade, de construção de identidades comuns e do sentimento, ainda que fragmentário e frágil, de pertencer a um “nós” distintivo (Zaluar, 1985: 62).

Além disso, os dados recolhidos na etnografia podem fundamentar a hipótese de que entre os brasileiros a experiência da perda/ausência do emprego e o estigma de desempregado ou de dependente da assistência social esteja menos cristalizados, mais diluído. Talvez seja mais aceitável. Há, entre nós, muitas formas de fugir à total falta de renda porque ausência de emprego estável. A condição de assalariado formal não funciona como o único elemento na constituição da identidade, definidora do seu posicionamento no mundo social. De qualquer forma, a experiência com o trabalho vivenciada pelos pobres no Brasil se difere, em vários pontos, do processo de degradação social experimentado pelos “novos pobres” da França.

O RMI, pois, surge totalmente vinculado ao trabalho. O PBF, pelo menos em sua acepção institucional, não tem essa conotação. De fato não está prevista na lei do PBF

nenhuma ação direta no sentido de garantir (com estabilidade!) o acesso aos meios necessários à sobrevivência, senão via recebimento do benefício. A relação entre trabalho e o Programa Bolsa Família tem sido muito analisada, mas os debates permanecem mais centrados na possível relação de desestímulo ao trabalho que o recebimento de uma renda mensal possa causar. E, nesse sentido, diferentes pesquisas têm mostrado que, ao contrário do que muitos andaram temendo por aí, o recebimento do benefício do PBF não tem influenciado de maneira negativa na relação dos “beneficiários” com o mercado de trabalho.

Outra diferença fundamental entre os programas é o sentimento que o beneficiário tem com relação à política assistencial. Se na França o RMI para muitos beneficiários é algo humilhante, por indicar que o indivíduo não está conseguindo se sustentar sozinho, precisando recorrer à coletividade; entre as beneficiárias do PBF escutadas esse sentimento não aparece, pelo menos não de uma forma tão explícita. Muitas afirmaram não se sentirem envergonhadas por “ter o Bolsa”, mas sim felizes pela “ajuda” do governo. É interessante também de se observar o anseio, que toma cores de desespero, de muitos beneficiários de que o RMI seja apenas por um período provisório, enquanto que com o Bolsa Família a preocupação maior é com a possibilidade de perder o benefício. Há a vontade de se conseguir um trabalho, mas o fato de receber o Bolsa Família não é visto como algo pejorativo, vergonhoso. Quando perguntadas sobre a relação trabalho e benefício, muitas me disseram que prefeririam um “trabalho com carteira” e não o Bolsa, mas em muitos casos a possibilidade de inserção no mercado de trabalho formal é muito, muito distante e o PBF, mais acessível.

Por fim, vale destacar que o RMI é um direito adquirido, mesmo que este não seja muito a vontade daqueles que o recebem. Nas falas de Belorgey,

Le RMI est un droit qui n'est pas partiellement subjectif et partiellement objectif comme l'aide sociale, c'est un vrai droit¹⁷. (1992: 39)

Aqui temos uma diferença primordial: enquanto o RMI é entendido como um direito que a pessoa tem de receber uma renda para a cobertura de suas necessidades básicas, com o PBF isso não acontece: “As pessoas pobres são transformadas não em cidadãs, mas na precária situação de bolsistas” (Cohn, 2003:85). Se entre o beneficiário do RMI

¹⁷ “O RMI é não é um direito parcialmente subjetivo e objetivo, como a ajuda social. É Um verdadeiro direito”. (tradução livre)

e o Governo se estabelece uma relação contratual, Castel e Laé (1992:29) falam, inclusive, em uma cultura do contrato; entre as beneficiárias do PBF e o Governo, a relação estabelecida é muito mais de ajuda, do que de direito.

Conclusão

O objetivo desse artigo não era aprofundar as diferenças/semelhanças entre realidades sociais tão distintas como as vivenciadas pelo Brasil e França, países marcados por distintos graus de desenvolvimento social. Pretendia, antes, sugerir algumas aproximações entre as políticas de combate à pobreza e seus efeitos.

Assim, se por um lado na França os anos 2000 serviram para confirmar a insuficiência do modelo até então adotado de combate à desigualdade, para o Brasil, ao contrário, esse período tem sido ostensivamente destacado pela queda no número de pessoas pobres e indigentes, com uma grande contribuição dos programas de transferência de renda.

Observou-se que há características próprias da sociedade brasileira – a não consolidação da sociedade salarial; altas taxas de trabalho informal; modelo de desenvolvimento industrial altamente concentrador de renda, configurando uma situação de desigualdade estrutural e histórica; a ausência da ampliação do acesso a uma grande parcela da população aos serviços e direitos sociais; focalização das políticas sociais; que nos possibilita falar que a pobreza no Brasil não é um dado novo, aliás, a sua redução, mais acentuada a partir do ano de 2003, é que constitui um novo dado. Entre os brasileiros o problema da pobreza não aparece como sendo novo, nem de quebra de vínculos sociais. Uma das características da nossa pobreza é o fator intergeracional, isto é, a pobreza passa de geração em geração.

Para a literatura francesa, ao contrário, a pobreza é nova e resulta num processo progressivo de ruptura dos laços sociais. Isso gera, cada vez mais, um contingente de indivíduos supranumerários, considerados pela sociedade, e por eles mesmos, como inúteis.

Conforme visto, as teorias causais irão determinar as formas de intervenção social. No caso analisado, observa-se que cada programa de transferência de renda, mesmo mantendo algumas características similares, tais como a distribuição de renda aos mais pobres, acrescida da cobrança de condicionalidades, terá um impacto diferente,

gerando, às vezes, efeitos negativos e imprevistos, tais como a assimilação do sentimento desqualificante por parte dos beneficiários do RMI, ou a dependência financeira entre muitos beneficiários do Bolas Família.

Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, Evaristo. *Programas de garantia de renda mínima: inserção social ou utopia?* São Paulo: EDUC, 2000.
- AZAIS, Christian & CARLEIAL, Liana. “Mercados de trabalho e hibridização: uniformidade e diferenças entre França e Brasil”. In: *Caderno CRH*, 20 (51), Salvador, 401-417, 2007.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- _____. Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. Brasília, 2004.
- BEAUD, Stephane. & PAILLOUX, Michel. “Rebeliões urbanas e a desestruturação das classes populares (França, 2005)”. In: *Tempo Social*, 18 (1), São Paulo, 37-59, 2006.
- BELORGEY, Jean-Michel. “Lever les maletendus”. In: CASTEL, R & LAÉ, J-F (Org.). *Le Revenu Minimum D’Insertion. Une dette sociale*. Paris: L’Harmattan, 1992.
- CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. “Famílias e políticas públicas”. In ACOSTA, A. R & VITALE, M. A. F (Org.). *Família: redes, laços e políticas públicas*. São Paulo: Cortez; PUC- SP, 2008.
- CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- _____. *A insegurança social: o que é ser protegido?* Petrópolis: Vozes, 2005
- _____. *Discriminação Positiva: cidadãos ou autóctones?* Petrópolis: Vozes, 2008
- _____. & LAÉ, Jean-François. “La diagnose du pauvre”. In: CASTEL, R & LAÉ, J-F (Org.). *Le Revenu Minimum D’Insertion. Une dette sociale*. Paris: L’Harmattan, 1992.
- CAUVET, Frédéric. “Structures et pratiques de l’échange dans le RMI: la légitimité du dissident”. In: *Mana, Revue de Sociologie et d’Anthropologie*. France/Brésil: Politiques de la Question Sociale, nº7, 2000.
- COHN, Amélia. “Para além da justiça distributiva”. *Observatório da Cidadania*. Rio

de Janeiro, 2003.

- _____. “Programas de transferência de renda e a questão social no Brasil”. In: *Estudos e Pesquisa* n. 85. Seminário Especial Mini Fórum em homenagem aos 40 anos do Ipea. Rio de Janeiro, set. 2004.
- DUVOUX, Nicolas. *L'injonction à l'autonomie. L'expérience vécue des politiques d'insertion*. Thèse pour le Doctorat de Sociologie. L'École des Hautes Études en Sciences Sociales. Paris, 2008.
- ESCOREL, Sarah. *Vidas ao léu: trajetórias de exclusão social*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1999.
- EUZEBY, Chantal. “El ingreso mínimo garantizado: experiencias y propuestas”. *Revista Internacional del Trabajo*, v.106, n.3, Ginebra, Suíça, OIT, 1987.
- GAUJELAC, Vincent. & TABEADA-LÉONETTI, Isabel. *La lutte des places*. Paris: Hommes et Perspectives; Desclée de Brower, 1994.
- IBASE. “Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiárias”. Documento síntese, Ibase, Junho 2008. Disponível em: http://www.ibase.br/userimages/ibase_bf_sintese_site.pdf. Acesso dia 23/07/2008.
- IPEA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, 13, edição especial. Brasília, 2006
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E COMBATE À FOME. *Perfil das Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família*. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Brasília, 2010.
- NINIO, Marcelo. França socorre empresas com pacote de 20 bilhões de euros, com desemprego à espreita. *Jornal Folha de São Paulo*, 21.nov., 2008.
- ROSANVALLON, Pierre. *A nova questão social: repensando o Estado Providência*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.
- ROTHSTEIN, Bo. *Just institutions matter: The moral and political logic of the universal welfare state*. Cambridge: Universal Press, 1998.
- SALAMA, Pierre & DESTREMAU, Blandine. *Mesures et démesure de la pauvreté*. Paris: Press Universitaires de France, 2002.
- SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979.
- SOUZA, Jessé. “(Não) reconhecimento e subcidadania, ou o que é ‘ser gente’?” *Revista Lua Nova*, 59, 51-73, 2003.
- PAUGAM, Serge. *La société française et ses pauvres*. Paris: Press Universitaires de

France, 1993.

- _____. *Desqualificação social: ensaio sobre a nova pobreza*. São Paulo: Educ; Cortez, 2003.

- _____. *Les formes élémentaires de la pauvreté*. Paris: Press Universitaires de France, 2005.

- _____. “Les allocataires du RMI face à leurs difficultés”. In: CASTEL, R & LAÉ, J-F (Org.). *Le Rvenu Minimum D’Insertion. Une dette sociale*. Paris: L’Harmattan, 1992.

- _____. & DUVOUX, Nicolas. *La régulation des pauvres. Du RMI au RSA*. Press Universitaires de France: Paris, 2008.

- VÉRAS, Maria Pardini Bicudo. *Por uma sociologia da exclusão social*. O debate com Serge Paugam. São Paulo: EDUC, 1999.

- ZALUAR, Alba. *A máquina e a revolta*. As organizações populares e o significado da pobreza. São Paulo: Brasiliense, 1985.