

## Bolsa Família, Renda Básica e autonomia territorial



Por **NILCE ARAVECCHIA, LARYSSA KRUGER DA COSTA & RODRIGO TONETO\***

*Um programa de Renda Básica Universal deve ser pensando como uma porta de entrada para uma vida mais autônoma*

A crise sanitária tem mobilizado economistas de distintas orientações em defesa da Renda Básica. Mas está evidente a disputa de significados acerca do termo, que se materializa tanto nas concepções em torno do desenho que a política viria a ter, como em lutas essencialmente políticas. Apresentamos aqui uma reflexão sobre a RBU a partir do legado dos governos petistas no Brasil no tocante ao Programa Bolsa Família e do reconhecimento das novas condições do mercado de trabalho, afetado tanto pela crise econômica, quanto pelas reformas com caráter de arrocho fiscal e restrição de direitos. Partimos da preocupação, de que diante de um contexto de predomínio das formas urbanas de vida, a Renda Básica, descolada de bases territoriais, pode implicar na reprodução de mais desigualdade. Ou pelo menos, resultar em soluções menos adaptadas às necessidades locais, e, portanto, aquém de resultados potenciais.

Nesse sentido, torna-se inescapável recuperar o papel dos governos do Partido dos Trabalhadores (2002-2016) na implementação em escala de políticas redistributivas, mais notadamente o Bolsa Família. Buscamos também uma aproximação que vemos como necessária, um olhar sobre a exploração dos trabalhadores a partir da divisão racial e sexual do trabalho e sua relação com a insustentabilidade do padrão predatório de ocupação urbana. A reflexão busca convergências entre as lutas, que podem sugerir a implementação de programas de redistribuição de renda mais integradas às necessidades de cada território.

Desde a década de 1980, o trabalho reprodutivo vem sendo reorganizado em bases de mercado nas economias dos países ricos. Silvia Federici chama a atenção sobre esse processo, que no Norte Global transferiu parte dos afazeres domésticos para as mulheres imigrantes do Sul, colocando nova questão para a luta feminista. O computador adentrou o mundo doméstico, mas a automação não chegou às atividades necessárias à reprodução. Ao ser desvalorizado, e entendido como assunto privado e de responsabilidade das mulheres, o trabalho reprodutivo gerou novas cadeias de vulnerabilidade social e econômica. Comercializado, foi deslocado para as mais pobres, que trabalham como domésticas ou cuidadoras, promovendo camadas sobrepostas de desigualdades entre as mulheres<sup>[i]</sup>.

Essa lógica foi incrementada pela pandemia causada pelo vírus da Covid-19, que veio a produzir uma crise econômica sem precedentes, e no mundo inteiro, mas de maneira mais intensa nos países submetidos aos ajustes econômicos que promovem cortes nos serviços sociais, apresenta-se novamente como crise do trabalho reprodutivo. As mulheres pobres viram-se diante do trágico dilema: seguem a trabalhar e se expõem à doença, ou ficam em casa e se expõem à miséria? O contexto despertou uma nova reflexão.

A análise de Silvia Federici, que parte de uma perspectiva de gênero para entender as dinâmicas geopolíticas internacionais da exploração do trabalho, pode valer para os contextos nacionais, sobretudo metropolitanos e intra-urbanos. O que significa milhares de mulheres deslocarem-se todos os dias, muitas por muitos quilômetros, para realizar o trabalho doméstico mal pago e em grande parte precário?

Segundo dados da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios)<sup>[ii]</sup>, são mais de seis milhões de trabalhadores domésticos no Brasil, em sua maioria mulheres negras, pobres, com baixa escolaridade. Nesse universo ainda deve-se incluir mais de quatro milhões que atuam na informalidade, situação que cresce em ritmo mais acelerado que a própria entrada de pessoas nesse mercado. Deve-se considerar que, em quadro de crise econômica, o serviço de “diarista”

apresenta-se muitas vezes como a única alternativa de sobrevivência, realidade de muitas mulheres pobres, e mais ainda para as mães solo.

Atividades domésticas mal pagas na casa estranha, os longos deslocamentos, a moradia precária, a delegação, muitas vezes involuntária, por parte das mulheres pobres do cuidado de seus próprios filhos a terceiros, assegura a reprodução da classe média trabalhadora assalariada. Enquanto isso, empregados com maior remuneração, usufruem de boas condições de habitabilidade e têm salários suficientes para o acesso a serviços privados de educação e de saúde. Tais distinções, produzidas pelo sistema, promovem clivagens entre os próprios trabalhadores e trabalhadoras.

A situação de espoliação<sup>[iii]</sup> à qual estão submetidas tantas mulheres escancarou-se na crise sanitária, quando muitas foram obrigadas por seus contratantes a continuarem as jornadas. Expostas ao vírus em primeira hora, trabalhadoras domésticas das casas de pessoas regressadas de viagens internacionais, estiveram entre as primeiras vítimas da Covid-19<sup>[iv]</sup>. Se o vírus não distingue seres humanos, a desigualdade com que a doença se propagou atesta as condições de injustiça no país. A necessidade de trabalhar para sobreviver, a exposição no transporte público, as condições desfavoráveis de habitação dos mais pobres, e a carência de saneamento básico em muitos bairros – obstáculo para a adoção de hábitos de higiene, tão simples quanto indispensáveis –, são elementos que cruzados explicam as taxas mais elevadas de óbitos em bairros onde os trabalhadores, por suas condições de localização e habitação, estiveram mais expostos à disseminação da doença<sup>[v]</sup>.

O Brasil figura no noticiário internacional como um contra exemplo no tratamento da crise sanitária. Sem a adoção de medidas contundentes de isolamento, imerso numa crise política em que o próprio Presidente da República optou por posições negacionistas quanto à comunidade médica e científica, contrariando-se todas as recomendações de uma coordenação federativa das ações para o combate mais efetivo à propagação da doença, e dos meios para seu tratamento. O país vivencia a tragédia cotidiana da contagem de seus mortos, em níveis tão esperados, quanto inaceitáveis.

Ao mesmo tempo, a crise econômica e o aprofundamento de uma agenda de ajuste fiscal desde 2016, fez avançar a precarização do trabalho no Brasil, e despontar na paisagem das grandes cidades uma nova categoria de trabalhador. A figura do entregador, antes identificado como “motoboy” por utilizar motocicletas como meio de locomoção, foi incrementada pelos ciclistas que literalmente carregam nas costas a reprodução dos trabalhadores formais. A demanda dos serviços por meio de aplicativos de internet, eleva a situação de exploração desses sujeitos agenciados por sistemas digitais de empresas que contornam os vínculos trabalhistas a partir das novas tecnologias. Com o fenômeno da pandemia, a adesão maior por parte da classe média ao isolamento social antecipou a disseminação do chamado “home office”, que vinha sendo adotado lentamente com a ampliação da automação e dos processos digitais.

Os trabalhadores de serviços de entregas, já expostos ao trânsito violento, passaram a sofrer também com a exposição ao vírus, já que empresas não oferecem equipamentos de proteção nem espaços para descanso e adoção de medidas de higiene. A baixíssima remuneração por esse trabalho desenha o paradoxo cruel: quanto mais necessários e demandados, mais submetidos à exploração. A ausência de vínculo trabalhista com as empresas faz com que parte da responsabilidade sob a baixa remuneração dos entregadores seja transferida para o consumidor, por meio da “gorjeta”. O apelo à caridade e a benemerência é complementar à evidente destituição de direitos.

O termo “uberização do trabalho” vem sendo utilizado para caracterizar a impessoalidade nas formas de exploração, cuja lógica invade indistintamente inúmeras profissões. Mas a generalização gera nova invisibilidade sobre o trabalho que demanda maior esforço dos corpos, aquele necessário à reprodução e menos suscetível aos processos de automação, sobre o qual recaem as formas mais duras de exploração. Vê-se que os processos de automação são utilizados em duplo sentido. Na dimensão dita produtiva, subtraem esforço físico, mas no âmbito do mundo reprodutivo sua utilização é tão somente para invisibilizar o esforço corporal, que até o momento se demonstrou não totalmente automatizável, e cada vez mais é agenciado em bases mercadológicas, agora por meio dos aplicativos. Nesse processo, se o trabalho reprodutivo era realizado prioritariamente pelas mulheres pobres, a massa de desempregados produzidos pelos ajustes neoliberais, transferem parte dessa carga para outras redes de exploração. O caso dos entregadores é paradigmático. A condição a qual estão submetidos nesse serviço, escancara também a divisão racial do trabalho, que perpetua as condições mais espoliativas sobre a população pobre e em sua maioria negra, nesse caso, homens.

A constatação abre uma perspectiva crítica à condução das políticas públicas, que têm se desenvolvido em um ritmo além das necessidades sociais. Os avanços em sua implementação tendem a garantir mais imediatamente o funcionamento da

sociedade do trabalho dito produtivo, avançando somente mais lentamente na perspectiva ampla de direitos. Os serviços públicos foram os primeiros a sofrerem com os ajustes neoliberais que tendem a reduzir seu alcance. O transporte público de baixa qualidade e insuficiente, por exemplo, é uma das formas de exploração mais naturalizadas, e por isso invisibilizadas. Os meios que operam acima da capacidade ainda garantem os lucros sobre os grandes deslocamentos pendulares, em que a dimensão espoliativa da reprodução torna-se mais acúmulo de capital, desconsiderando-se padrões mínimos de segurança e conforto para os trabalhadores.

O mesmo acontece com a insuficiência de vagas em creches. Quando se fala sobre os cuidados com as crianças, novamente o custo recai sobre as mulheres e mais ainda sobre mães-solo. Trabalhadoras domésticas, cuidadoras ou auxiliares de trabalhos diversos com remuneração mínima, vendedoras autônomas de produtos industrializados, exercem ao mesmo tempo o trabalho reprodutivo e o cuidado com familiares em suas próprias casas, intensificados durante a pandemia. Essa força de trabalho é absolutamente imprescindível para a manutenção dos níveis de acumulação. Para que transformações de caráter estrutural aconteçam é preciso lhe dar visibilidade, a fim de que as políticas públicas sejam implementadas com objetivo de atender necessidades humanas, e não para alimentar essa mesma acumulação.

Por isso, entendemos ser fundamental pensar a Renda Básica, não como simples ação redistributiva em sentido macroeconômico, mas a partir do reconhecimento do trabalho reprodutivo como base do processo de exploração capitalista. Um meio para construir a autonomia dos corpos explorados e alienados de sua própria condição. O que, por sua vez, pode ser visto como uma das conquistas associadas ao Programa Bolsa Família (PBF).

Como se sabe, o Bolsa Família trata-se de um programa de benefícios focalizados em famílias pobres e extremamente pobres, desenhado com condicionalidades nas áreas de educação e saúde. Tendo como origem a unificação de programas de menor escala, como Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação criados ainda durante o governo Fernando Henrique Cardoso, o PBF, criado em 2004, ganha relevância e escala progressiva e nacional a partir dos governos petistas.

Atendendo aproximadamente 13 milhões de famílias em todo país e com um custo baixo, o programa já foi avaliado sob diversos aspectos. Essas avaliações apresentam resultados bastante positivos, de modo que há atualmente uma consolidação destas análises e relativo consenso acerca de seu sucesso<sup>[vi]</sup>.

Estudo de avaliação do programa<sup>[vii]</sup> sugere que os municípios que mais tiveram crescimento do PIB e da renda per capita foram aqueles que receberam mais recursos dos programas sociais de transferência de renda. Nestes municípios também houve maior redução da pobreza e desigualdade de renda. O artigo, que traz uma análise em painel de municípios entre 2004 e 2010, controlada tanto por efeitos fixos como por tendências específicas para cada município, aponta que o PBF é positivamente relacionado com aumento do PIB e da renda per capita municipais, mesmo após esses controles.

O PBF também afeta positivamente a frequência escolar via condicionalidades, tendo efeitos positivos no aumento da escolaridade, e contribuindo para a diminuição do trabalho infantil.<sup>[viii]</sup> Outro estudo<sup>[ix]</sup> mostrou a ausência do chamado “efeito preguiça” associado ao programa, concluindo a partir de uma amostra de mais de 3 milhões de indivíduos que as chances dos beneficiários do PBF permanecerem no emprego são maiores do que para os não beneficiários do programa.

É a partir dessa experiência real, desde o alcance numérico que a caracterizou como uma política social de massas, e dos resultados econômicos que promoveu em alguns territórios, que o país pode pensar numa política mais ousada de transferência de renda.

As mulheres foram as principais beneficiárias do maior programa de transferência de renda já implementado no Brasil, gerando uma autonomia sem precedentes a esse segmento da população. Além disso, a exigência de condicionalidades como a manutenção das crianças na escola e a carteira de vacinação atualizada trazem, por meio do programa, uma luz sobre a dimensão reprodutiva.

Ao mesmo tempo, o foco na garantia ao mínimo necessário para a sobrevivência, colocou a vida humana como princípio básico da política pública de fato. Nesse sentido, o programa, assim como as políticas universalizadas de saúde por meio do fortalecimento do SUS, invertem a lógica do sistema, e impulsionam a economia a partir das necessidades mais imediatas do ser humano.

A contrapartida do cuidado com as crianças exigida pelo Bolsa Família, se por um lado aumentam as responsabilidades das mulheres, dão visibilidade e constroem valor sobre o trabalho dos cuidados. A médio e longo prazo isso pode significar uma

transformação no que diz respeito à atribuição exclusiva desses trabalhos às mulheres, imposta por uma sociedade estruturalmente machista e misógina.

A transformação cultural ainda se faz pela importância que o programa teve na vida de mulheres pobres, que chefiavam sozinhas a casa, pois o reconhecimento de seus papéis amplia o próprio conceito de família, que no âmbito institucional deixou de se restringir ao formato pai, mãe e filho(s).

O Bolsa Família também representou uma importante fonte de dinamismo para as economias locais. Junto da valorização do salário mínimo e dos benefícios atrelados a ele, o programa levou atividades econômicas e possibilidades de renda para territórios antes marcados pela escassez e a pobreza. Parte deste dinamismo pode ser verificado pelo expressivo efeito multiplicador do PBF e dos demais benefícios sociais. Por exemplo, a pesquisa de Marina Sanches, do departamento de economia da FEA/USP, encontra que o efeito multiplicador dos benefícios sociais chega à 1,9, sendo ainda maior nos momentos de crise. Isto é, a cada R\$1,00 gasto em aposentadorias, Benefício de Prestação Continuada (BPC), Bolsa Família, é gerado R\$1,90 de produto<sup>[xi]</sup>. Esses programas, se vinculados a formas de tributação mais progressiva, podem ser uma base sólida para a sustentabilidade de um sistema universal de Renda Básica<sup>[xi]</sup>.

Nas mãos da população mais pobre, o dinheiro circula e transforma a dinâmica local, ampliando a produção, a renda e o emprego. Desta forma, a implementação de programas de transferência de renda possui impacto notório sobre o território beneficiado e mostra que podem ser pensados a partir dos municípios.

Nesse sentido, se o PBF havia ampliado a própria concepção de família ao alcançar massivamente as famílias chefiadas por mulheres, a experiência de Maricá, no Rio de Janeiro, veio a demonstrar a possibilidade de ampliar a autonomia econômica dos municípios. A experiência, vem mostrando que programas de transferência de renda, se integrados a políticas de fomento à economia solidária, a agriculturas urbanas e periurbanas, a educação e a manifestações culturais diversas, pode significar a aproximação entre trabalho produtivo e trabalho reprodutivo, ensejando mudanças significativas na estrutura familiar e nos papéis convencionais de gênero na estrutura produtiva tradicional.

A compreensão dos impactos territoriais do PBF levou a administração petista de Maricá a implementar formas de integração entre a política de renda mínima e o estabelecimento de uma moeda local, a Mumbuca, que deve ser utilizada na cidade ou em estabelecimentos credenciados na região. O elevado potencial multiplicador destes programas, estimulados pelo fato de que faz menos sentido poupar em Mumbuca, estabeleceu uma rede de comércio e produção que fazem de Maricá um exemplo internacional. Além disso, a alta circulação da moeda social e a limitação regional de seu uso diminuem o custo fiscal da política de Renda Mínima, em comparação com o que seria caso a renda fosse paga em reais. O município destacou-se por contornar a crise econômica advinda da pandemia de Covid-19<sup>[xii]</sup>.

As possibilidades abertas por experiências como essa apontam no sentido de transformações estruturais das realidades locais a partir de uma dinamização econômica que tenha como origem a garantia da renda. A ampliação da atividade econômica e mudanças sociais mais profundas entram num virtuoso ciclo de retroalimentação em que a melhora das condições materiais abre caminhos para um autonomia moral, econômica e política dos sujeitos e em especial das mulheres beneficiadas, como Walquiria Leão Rego e Alessandro Pinzani, já haviam observado no caso do PBF<sup>[xiii]</sup>.

Em Maricá, as costureiras dos conjuntos do Minha Casa, Minha Vida, beneficiadas do programa de transferência, vendem seus produtos a outras beneficiadas em troca de alimentos produzidos também no território, estabelecendo redes e laços econômicos mas também de solidariedade. A partir da política pública, os núcleos familiares, em suas diversas composições, têm o direito de renda assegurado e as possibilidades de ofício ampliadas. Essa transformação também permite uma reestruturação do próprio espaço da família, onde há mais tempo para o cuidado e para os afetos, menos insegurança em relação ao futuro e mais integração com a comunidade.

E, em âmbito municipal, para mudanças de caráter estrutural, a implementação da renda básica necessita de fonte de financiamento contínuo. O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), aplicado de maneira progressiva, de forma a taxar os grandes proprietários urbanos, parece ser o instrumento ideal para financiar um sistema de transferência de renda em bases sustentáveis, incidindo diretamente sobre as desigualdades<sup>[xiv]</sup>, já que a valorização de imóveis constituída socialmente ao longo do processo de urbanização seria transferida para a reprodução dos trabalhadores. Um programa de renda que não esteja articulado às questões territoriais não incide diretamente sobre as desigualdades de localização

cristalizadas historicamente ou mesmo intensificá-las, caso não preveja retorno econômico ao município e formas continuadas e sustentáveis de financiamento, apenas deslocando temporariamente parte do orçamento público que não seria reposto.

Dessa forma, programas que consideram a Renda Básica Universal sob uma perspectiva estritamente econômica na forma de um seguro de renda, ou imposto de renda negativo, limitam o alcance que esse tipo de iniciativa é capaz de ter. De um ponto de vista ainda mais liberal, se atrelada à diminuição e privatização dos serviços públicos, a RBU tende a consolidar a reprodução em bases mercadológicas, sendo implementado na lógica do voucher para acesso aos serviços básicos<sup>[xv]</sup>. Por fim, ao ser entendido como substituição do trabalho produtivo diante dos processos de automação, por exemplo, o instrumento acaba por admitir o próprio corpo como mercadoria, e restringe a dignidade humana a uma relação de consumo.

Do contrário, processos que entendam um programa de Renda Básica Universal como uma porta de entrada para uma vida mais autônoma, e não uma porta de saída para uma situação de pobreza, são capazes de transformar estruturalmente as economias locais e as relações de produção de mercadoria e reprodução da vida. A atomização da existência enquanto fenômeno estritamente privado e a precarização das relações de cuidado e reprodutivas acentuadas pela pandemia exigem uma transformação que leve para dentro das casas laços coletivos e para os espaços públicos a reprodução da vida, aliando uma transformação do ambiente doméstico com uma dinamização dos territórios.

A experiência do Bolsa Família, portanto, ao alcançar além do que se propunha como objetivo mais imediato, colocou novas possibilidades e também novos desafios para que um programa de transferência de renda, seja mais que isso, e se constitua a partir de transformações mais estruturais.

**\*Nilce Aravecchia** é arquiteta e urbanista, professora da FAU USP, autora de Estado, arquitetura e desenvolvimento, a ação habitacional no Iapi (FapUnifesp).

**\*Laryssa Kruger Costa** é bacharel em Políticas Públicas pela EACH USP e mestre em Arquitetura e Urbanismo pela FAU USP.

**\*Rodrigo Toneto** é mestre em economia pela FEA USP.

## Notas

[i] FEDERICI, Silvia. *O ponto zero da revolução*. São Paulo, Editora Elefante, 2019, pp. 222-232.

[ii] NÚMERO de empregos domésticos no país bate recorde. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 30 jan., 2020.

[iii] Nos termos de Lúcio Kowarick em: KOWARICK, Lúcio. *A espoliação urbana*. São Paulo, Paz e Terra, 1979.

[iv] MELO, Maria Luiza de. Primeira vítima do RJ era doméstica e pegou coronavírus da patrão no Leblon. *Notícias UOL*, São Paulo, 19 mai., 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/03/19/primeira-vitima-do-rj-era-domestica-e-pegou-coronavirus-da-patroa.htm>, acesso em: 20 ago., 2020.

[v] No caso da cidade de São Paulo, verifica-se maior número de mortes pela Covid-19 em bairros com maior concentração de favelas e de cortiços. MARINS, Carolina; PESSOA, Gabriela Sá. Bairros com favelas e cortiços concentram mais mortes por Covid-19 em São Paulo. *Notícias UOL*, 5 mai., 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/05/05/areas-com-favelas-e-corticis-registram-mais-mortes-por-e-covid-19-em-sp.htm>

[vi] SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de; OSORIO, Rafael Guerreiro; PAIVA, Luis Henrique; SOARES, Sergei. “Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: Um balanço dos primeiros quinze anos”. Texto para Discussão Ipea, Brasília, n. 2499, ago. 2019. Disponível em: Acesso em: 28 maio 2020

[vii] DENES, Guilherme; KOMATSU, Bruno Kawaoka; MENEZES-FILHO, Naercio. Uma avaliação dos impactos macroeconômicos e sociais de programas de transferência de renda nos municípios brasileiros. **Revista Brasileira de**

**Economia**, v. 72, n. 3, p. 292-312, 2018.

[viii]CHITOLINA, Lia et al. **O impacto da expansão do programa Bolsa Família sobre a frequência escolar**. 2013.

[ix]SANTOS, Danilo Braun et al. Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a duração do emprego formal dos indivíduos de baixa renda. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 5, p. 708-733, 2017.

[x]SANCHES, Marina. Política fiscal e dinâmica do produto: uma análise baseada em multiplicadores fiscais no Brasil. São Paulo: FEA-USP, 2000. Dissertação (Mestrado em Economia).

[xi]CARVALHO, Laura. O que está por trás das diferentes propostas de Renda Básica. Nexo Jornal, 11 jun. 2020. Disponível em:

<https://www.nexojournal.com.br/colunistas/2020/O-que-est%C3%A1-por-tr%C3%A1s-das-diferentes-propostas-de-renda-b%C3%A1sica>. Acesso 8, nov. 2020.

[xii]BETIM, Felipe. Maricá, no Rio, preserva empregos e negócios na pandemia e coloca a renda básica no centro do debate. El País, 19 jul. 2020. Disponível:

<https://brasil.elpais.com/sociedade/2020-07-19/marica-no-rio-preserva-empregos-e-negocios-na-pandemia-e-coloca-a-renda-basica-no-centro-do-debate.html>. Acesso em: 8 nov., 2020.

[xiii]REGO, Walquiria Leão; PINZANI, Alessandro. Vozes do Bolsa Família. São Paulo, Edunesp, 2013.

[xiv]O ESTADO DE S. PAULO/ Estadão Dados. 13/08/2016. "1% dos donos de imóveis concentra 45% do valor imobiliário de São Paulo". Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,1-dos-donos-de-imoveis-concentra-45-do-valor-imobiliario-de-sao-paulo,10000069287>. Acessado em 8 de nov., 2020.

[xv]CARVALHO, Laura. O que está por trás das diferentes propostas de Renda Básica. Nexo Jornal, 11 jun. 2020. Disponível em:

<https://www.nexojournal.com.br/colunistas/2020/O-que-est%C3%A1-por-tr%C3%A1s-das-diferentes-propostas-de-renda-b%C3%A1sica>. Acesso 8, nov. 2020.