

**Universidade de São Paulo
Faculdade de Saúde Pública**

**Nos limites do viver e do sobreviver: o programa
Bolsa Família, modos de vida e desenvolvimento
social no contexto urbano**

Marilene Alberini

**Dissertação apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em
Saúde Pública para obtenção do título de
Mestre em Saúde Pública**

**Área de Concentração: Saúde, Ciclos de
Vida e Sociedade**

**Orientadora: Prof^a Dr^a Augusta Thereza
de Alvarenga**

**São Paulo
2010**

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**Nos limites do viver e do sobreviver: o programa
Bolsa Família, modos de vida e desenvolvimento
social no contexto urbano**

Marilene Alberini

**Dissertação apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em
Saúde Pública para obtenção do título de
Mestre em Saúde Pública**

**Área de Concentração: Saúde, Ciclos de
Vida e Sociedade**

**Orientadora: Prof^a Dr^a Augusta Thereza
de Alvarenga**

**São Paulo
2010**

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na sua forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida **exclusivamente** para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

*Aos meus pais,
Luiz Alberini e Anacir Trindade Alberini,
dedico este trabalho.*

AGRADECIMENTOS

À Prof^a Dr^a Augusta Thereza de Alvarenga, pelo acolhimento, dedicação, respeito, motivação, disponibilidade, paciência, carinho, simpatia e, sobretudo, por sempre acreditar na sua orientanda e neste trabalho.

À minha família, pelo apoio incondicional e ilimitada tolerância às minhas ausências durante o desenvolvimento e conclusão deste trabalho.

À Prof^a Dr^a Maria da Penha Vasconcelos, pela cuidadosa leitura, sugestões e incentivo. Agradeço, sobretudo, pelas necessárias provocações pois foram estas que contribuíram decisivamente para que este trabalho pudesse ser melhorado ao longo de todo o Mestrado e nas bancas de qualificação, pré-banca de avaliação e defesa.

À Prof^a Dr^a Mariângela Belfiore Wanderley, pela leitura zelosa deste trabalho, pelas sugestões bibliográficas e pela disponibilidade para compor as bancas de qualificação, pré-banca de avaliação e defesa.

Ao Prof. Dr. Rubens de Camargo Adorno, pelo incentivo à pesquisa etnográfica e contribuição às calorosas discussões entre os alunos de suas disciplinas.

Ao Prof. Dr. José de Souza Martins, pela minha formação em Sociologia da Vida Cotidiana e Sociologia Compreensiva, bases sem as quais a realização deste trabalho não seria possível.

À Socióloga e mestre Evanilde Piton, pela incansável disposição em transmitir seu conhecimento sobre as questões habitacionais da cidade de Guarulhos, pelo carinho, dedicação e exemplo de vida.

Aos amigos Maria José da Silva, Mariosan Pereira e Silvana Benevenuto, pelo companheirismo e por proporcionar momentos de necessária desconexão com a realidade desencantada.

Ao Secretário de Habitação de Guarulhos, Orlando Fantazzini e ao Departamento de Ação Comunitária da Secretaria de Habitação de Guarulhos e sua Diretora, Carla Rosana Barcellos Gogliano, pela disponibilização dos dados de pesquisa, acesso à área da favela São Judas e pela compreensão durante as etapas finais deste trabalho.

À equipe técnica social e física da Integra Sociedade Cooperativa, pela coleta de dados e organização do levantamento socioeconômico da CIS Cumbica. E em especial às Assistentes Sociais Cecília e Marina, pela extraordinária dedicação ao trabalho social na favela São Judas.

Ao Fundo Social de Solidariedade de Guarulhos, pelo acesso às informações referentes ao programa Bolsa Família no município.

À Secretaria da Saúde de Guarulhos, pela permissão em conduzir a pesquisa na cidade.

À amiga Vilma Aparecida da Silva, pelo interesse no tema e na pesquisa, pelas inúmeras contribuições nos campos da Sociologia, Geografia e Urbanismo e, sobretudo, pela imensa generosidade em auxiliar na pesquisa bibliográfica e produção de texto, sem os quais a conclusão deste trabalho não seria possível.

Ao amigo Carlos Eduardo Paiva Yokoyama, pela cuidadosa revisão do texto, sugestões e, sobretudo, pela amizade verdadeira e por contribuir decisivamente à minha adaptação à São Paulo e ao Brasil.

Ao amigo Claudiomir Ferreira de Melo, que por vezes acreditou mais em mim do que eu mesma e com o quem compartilho cada conquista.

À amiga Débora Pereira Medeiros, pela revisão do texto, pela paciência em me ouvir e pela amizade duradoura, no tempo e no espaço.

Ao querido Luiz Rogério Farinha, pela doçura, pelo incentivo e pelo infinito apoio e compreensão nos momentos de isolamento.

À David Barry pela contribuição à reflexão no campo dos estudos do desenvolvimento e pela revisão do texto em inglês.

Ao querido Mr. Herman van der Wyck, por ter ensinado que toda busca pelo conhecimento é válida e pelo exemplo único de integridade moral.

Aos sobrinhos e sobrinhas, Wesley, Hélio Jr., Éric, Willy, Estephany, Gabrielle e Júlia, por ser fonte inesgotável de motivação para novos desafios e, pelos quais, toda experiência de vida encontra seu sentido.

Aos queridíssimos amigos Alexandra, Heather, Patrick, Andrea, Luciana, Marcos, Denílson, Marlon, Flávia, Alessandra, Cristina, Fábio e Paulo que, em diversos momentos e em diversas formas, contribuíram para a realização deste trabalho.

Aos moradores da favela São Judas, pela colaboração, respeito e lição de vida.

E, principalmente, às Marias aqui retratadas, pela dignidade e pelo exemplo de coragem e força.

ALBERINI M. Nos limites do viver e do sobreviver: o programa Bolsa Família, modos de vida e desenvolvimento social no contexto urbano [dissertação de mestrado]. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo ; 2010.

RESUMO

O programa Bolsa Família, instituído pelo governo federal em 2003, foi estudado a partir do contexto dos beneficiários moradores na favela São Judas, localizada na periferia da cidade de Guarulhos. A pesquisa objetivou caracterizar, do ponto de vista socioeconômico e cultural, famílias atendidas pelo programa Bolsa Família, assim como identificar mudanças na dinâmica familiar e os significados assumidos pelo programa como modo diferenciado de vida. O estudo pretendeu, ainda, analisar os alcances e limitações do Bolsa Família no acesso da população aos serviços de saúde e educação e à inclusão social, considerando-se o desenvolvimento social. A proposta de pesquisa baseou-se no pressuposto de que a introdução do programa Bolsa Família, como proposta de política de transferência direta de renda para as camadas da população consideradas excluídas, tanto dos processos produtivos quanto das relações sociais, é considerada, atualmente, como medida que encerra alcances e limitações na redução da pobreza e melhoria das condições de vida dos beneficiados em situação de pobreza e extrema pobreza. O referencial metodológico escolhido para esta investigação contemplou a análise de dados quantitativos, através de levantamento socioeconômico e de narrativas, analisadas a partir da realização de entrevistas com beneficiários do programa. A partir da análise de dados quantitativos e qualitativos observou-se que a inclusão das famílias moradoras em áreas de favela, neste programa, não é suficiente para promover mudanças significativas de padrões de vida, ainda que o benefício ofereça auxílio nas despesas de primeira necessidade. As condicionalidades em saúde e educação são cumpridas, porém não garantem mudanças nos modos de vida e demandam grande esforço da população para que estas sejam atendidas, uma vez que as condicionalidades impostas não foram acompanhadas de maior disponibilidade de serviços públicos na área em questão. Do ponto de vista da redução da pobreza e do desenvolvimento humano o Bolsa Família atende apenas parcialmente esses objetivos, sendo avaliado como necessário sua articulação com outras políticas sociais voltadas à habitação e geração de emprego e renda.

Descritores: Programa Bolsa Família, favela, políticas públicas de transferência direta de renda, desenvolvimento social, modos de vida.

ALBERINI M. The limits of life and survival: Bolsa Família programme, ways of life and social development in the urban context [dissertation]. São Paulo (BR): Public Health College, University of São Paulo; 2010.

ABSTRACT

The Bolsa Familia programme (Family Cash programme), established by the Brazilian federal government in 2003, has been studied from the context of the beneficiaries living in The São Judas slum area, located in the suburb of Guarulhos city. The research aimed to characterize (define / illustrate), from a socioeconomic and cultural viewpoint, families receiving the Bolsa Familia benefit; building on this by identifying changes in family dynamics and the impact generated by the programme pertaining to a differentiated way of life. The study also wanted to examine the possibilities and limitations of the Bolsa Familia in relation to public health and education services as well as social inclusion from the viewpoint of social development. The research proposal was based on the assumption that the introduction of this programme, as a proposed policy of direct income transfer to population segments considered excluded, as the processes of social relations is regarded nowadays as far terminating scope and there are limitations in reducing poverty and improving living conditions of beneficiaries in poverty and extreme poverty. The methodological approach adopted for this research included the analysis of quantitative data through socioeconomic survey and narrative, analyzed from interviews with the programme beneficiaries. From an analysis of quantitative and qualitative data of socially deprived families resident in disadvantaged areas, it was concluded that this programme was not sufficient to promote significant change in living standards; even when the cost of basic necessities were aided. Although targets on health and education were set, these did not underpin change in lifestyle; conversely they demanded greater effort from the population so that they were met, since the forced aspirations were not accompanied by greater availability of public services in the area in question. From an objective stance of poverty reduction and human development, Bolsa Familia only partially meets its aims and therefore it can be determined that coordination with other social policies aimed at housing and employment creation and income generation is a fundamental prerequisite.

Key words: Bolsa Família Programme, slums, public policies on direct income transfers, social development, ways of life.

ÍNDICE

APRESENTAÇÃO: Sobre a Escolha do Tema	17
1. INTRODUÇÃO	21
1.1 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL	25
1.1.1 Desenvolvimento Social e Desenvolvimento Econômico	25
1.1.2 Estruturalismo e Neoliberalismo	29
1.1.3 Desenvolvimento e Saúde Pública	34
1.1.4 Indicadores Socioeconômicos e Políticas Públicas	39
1.2 O SURGIMENTO DAS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DIRETA DE RENDA – CARACTERIZAÇÃO DO CONTEXTO SOCIOECONÔMICO	45
1.2.1. As Políticas de Transferência de Renda no Contexto Internacional	48
1.3 POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DIRETA DE RENDA NO BRASIL	51
1.3.1 Características e Especificidades do Programa Bolsa Família no Brasil	55
1.3.2 Critérios de Seleção e Inclusão ao Programa Bolsa Família	60
1.3.3 Critérios de Elegibilidade do Programa Bolsa Família	63
1.4 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E INCLUSÃO SOCIAL: UMA RELAÇÃO EM QUESTÃO	66
1.4.1 Inclusão Social: Conceituação e Diferenciação entre Abordagens	67
1.4.2 A Relação Bolsa Família e a Inclusão Social como Objeto de Reflexão da Presente Pesquisa	72
	75

2. OBJETIVOS

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	76
4. BOLSA FAMÍLIA, MODOS DE VIDA E O CONTEXTO SOCIAL URBANO	82
4.1 A CIDADE DE GUARULHOS NO CONTEXTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO	84
4.1.1 Caracterização Demográfica e Socioeconômica da Cidade de Guarulhos	86
4.1.2 Assentamentos Precários de Guarulhos – Áreas de Favelas e Ocupações Irregulares	104
4.1.3 Caracterização Demográfica e Socioeconômica da Região da Cidade Industrial Satélite de Cumbica – CIS Cumbica	108
4.1.4 A Favela São Judas: Caracterização Socioeconômica e Relatos de Vivências	113
4.1.4.1 A Favela São Judas a Partir do Levantamento Socioeconômico	113
4.1.4.2 A Favela São Judas a Partir da Perspectiva dos Moradores	135
4.2 SOBRE AS FALAS DOS SUJEITOS: VIVENDO NA FAVELA SÃO JUDAS NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	141
4.2.1 Trajetórias de Vidas no Tempo e no Espaço: Histórias de Marias	142
4.2.2 O Bolsa Família na favela São Judas: alcances e limitações	161
4.3 A FAVELA: DESAFIOS AO USUFRUTO DA CIDADANIA E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	205
4.3.1 A Favela e os Espaços de Segregação	207
4.3.2 Trabalho Fixo e Benefício Temporário	224
4.3.3 Para Além da Sobrevivência: Políticas Públicas, Promoção da Cidadania e os Desafios da Intersetorialidade	229

5. FINALIZANDO E ABRINDO QUESTÕES	239
6. REFERÊNCIAS	246
ANEXOS	259
ANEXO 1 – Cadastramento para Programas Sociais – Cadastro Único (CadÚnico)	260
ANEXO 2 – Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004	261
ANEXO 3 – Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004	270
ANEXO 4 – Foto aérea da região Cidade Industrial Satélite de Cumbica - Guarulhos	291
ANEXO 5 – Foto aérea da favela São Judas – CIS Cumbica	292
ANEXO 6 – Fotos da favela São Judas	294
ANEXO 7 - Declaração de Conhecimento e Autorização de Pesquisa Fundo Social de Solidariedade de Guarulhos	297
ANEXO 8 - Declaração de Conhecimento e Autorização de Pesquisa Secretaria de Saúde de Guarulhos	298
ANEXO 9 - Declaração de Conhecimento e Autorização de Pesquisa Secretaria de Habitação de Guarulhos	299
ANEXO 10 - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	300
CURRÍCULO LATTES	302

Lista de Figuras

Figura 1 – Guarulhos na Região Metropolitana de São Paulo	91
Figura 2 – Densidade Demográfica por Bairros do Município de Guarulhos	95
Figura 3 - Loteamentos Clandestinos, Favelas e Áreas de Risco em Guarulhos	107
Figura 4 – Mapa da Proteção Integral de Guarulhos	214

Lista de Gráficos

Gráfico 1 – Tipos de Construção na CIS Cumbica	117
--	-----

Lista de Quadros

Quadro 1 - Condicionalidades do Programa Bolsa Família	57
Quadro 2 - Critérios de Elegibilidade do Programa Bolsa Família	64

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Dinâmica Populacional de Guarulhos	92
Tabela 2 – Estatísticas Populacionais de Guarulhos	97
Tabela 3 – Estatísticas Vitais e de Saúde de Guarulhos	98
Tabela 4 – Habitação e Infraestrutura Urbana de Guarulhos	99
Tabela 5 – Condições de Vida em Guarulhos	101
Tabela 6 – Indicadores de Educação de Guarulhos	102
Tabela 7 – Tipos de Assentamentos Precários em Guarulhos	105
Tabela 8 – Escoamento Sanitário na CIS Cumbica	120
Tabela 9 – Tratamento de Água na CIS Cumbica	122
Tabela 10 – População Segundo a Renda Total na CIS Cumbica	126
Tabela 11 – População Segundo Sexo e Situação no Mercado de Trabalho na CIS Cumbica	127
Tabela 12 – População Segundo o Sexo e a Remuneração	128
Tabela 13 – População Segundo Grau de Instrução	132
Tabela 13 – População Segundo o Sexo e Grau de Instrução	134

Mire veja: o mais importante e bonito, do mundo, é isto: que as pessoas não estão sempre iguais, ainda não foram terminadas - mas que elas vão sempre mudando. Afinam ou desafinam. Verdade maior. É o que a vida me ensinou. Isso que me alegra, montão.

João Guimarães Rosa
Grande Sertão Veredas

É preciso estudar as misérias dos homens, incluindo entre essas misérias as idéias que eles têm quanto aos meios para combatê-las.

Friedrich Nietzsche

APRESENTAÇÃO: Sobre a Escolha do Tema

O interesse por questões relacionadas ao desenvolvimento e à inclusão social remete, em primeiro lugar, à minha própria história de vida. Ainda que não soubesse que a luta diária de quem nasceu na periferia e pretendia concluir um curso superior fosse uma questão de desenvolvimento e inclusão social, desde a adolescência estive inclinada a entender as razões da desigualdade em que estava inserida e as dificuldades em superá-la. O bacharelado em Ciências Sociais foi fundamental no sentido de proporcionar embasamento teórico para a compreensão de fenômenos sociais e históricos e, ainda, fornecer as orientações necessárias para a utilização dos principais métodos de pesquisa social. No entanto, o conhecimento das teorias clássicas das Ciências Sociais e os métodos sociológicos não se mostraram suficientes para atender a inquietação inicial de busca de sentido e alternativas válidas de intervenção na realidade social. Os interesses do mundo acadêmico pareciam, por vezes, desassociados de problemas sociais concretos. Além disso, a segmentação do conhecimento (este dividido em áreas delineadas de trabalho que se traduzem em departamentos separados e independentes dentro da universidade) e, conseqüentemente, a fragmentação da produção científica, contribuíram para que eu fosse buscar outras abordagens para o entendimento das dinâmicas sociais. Contribuiu também para o aumento desta minha inquietação acadêmica o fato de ter trabalhado diretamente

com populações socialmente “excluídas” e economicamente marginalizadas como pesquisadora de campo da Fundação Seade. Durante três anos, coincidindo com meu bacharelado em Ciências Sociais na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, trabalhei com os moradores de favelas e da vasta periferia da Grande São Paulo, coletando dados para a Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED, coordenada pela Fundação Seade e pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. Mais do que ganhar experiência em análises socioeconômicas de natureza quantitativas, o trabalho de campo proporcionou que um novo olhar sobre a realidade social fosse adquirido, ao mesmo tempo em que este olhar, também, se refinava pelo contato com a teoria social clássica adquirida como estudante de Ciências Sociais. Após terminar o curso de graduação e, ainda, sem encontrar o elo condutor que poderia unir o conhecimento acadêmico formal ao conhecimento da prática social e das experiências vividas, saí do Brasil e fui morar na Inglaterra. O que era então uma viagem de aperfeiçoamento da língua inglesa, prevista para durar seis meses, tornou-se uma experiência extremamente enriquecedora de, quase, seis anos de viagens, trabalho e cursos universitários na Europa. A partir dos cursos que completei na área de desenvolvimento social e humano, em Londres, foi possível, finalmente, visualizar uma combinação entre teoria e realidade social. Desta forma minha experiência vivida harmonizou-se com as teorias clássicas das Ciências Sociais a partir do estudo do desenvolvimento, este centrado nas

relações entre economia, sociedade e história. De volta ao Brasil e à Universidade de São Paulo, procurei, a princípio, no Programa de Pós-Graduação em Sociologia, linhas de pesquisa que viessem ao encontro à orientação teórica e metodológica que havia adquirido na Inglaterra. Infelizmente, mais uma vez não foi possível encontrar, neste departamento, linhas de pesquisas que dessem conta das múltiplas abordagens das questões relativas à pesquisa em desenvolvimento humano e, mais especificamente, voltadas ao estudo das políticas públicas. Surpreendentemente, foi na Faculdade de Saúde Pública que encontrei linha de pesquisa com proposta interdisciplinar e voltada à problemática das políticas públicas e ao desenvolvimento social e humano sendo, assim, condizente com a proposta de pesquisa que pretendo desenvolver. A presente pesquisa pretende tratar de questões envolvendo os alcances e limitações do Programa Bolsa Família, como política pública de caráter nacional e intersetorial. O interesse por este programa nasceu a partir da experiência em Organizações Não-Governamentais nas quais trabalhei desde meu retorno ao Brasil, em janeiro de 2006. Os programas de transferência direta de renda chamaram minha atenção pela primeira vez, durante uma viagem de trabalho ao Semi-Árido brasileiro, em visita à uma pequena comunidade do sertão baiano. O motivo da visita a esta comunidade era o de conhecer a bem sucedida experiência de construção de cisternas pelos moradores locais, a fim de garantir reserva de água potável, de maneira barata e eficiente, aos moradores da área durante os

prolongados períodos de seca da região. Conversando com membros da comunidade, ficou claro que a região tinha, também, outros problemas relacionados à falta de trabalho e alternativas para prover fonte de renda nos períodos de seca. Destacou-se na fala de muitos dos habitantes locais as mudanças ocorridas, para melhor e para pior, a partir da introdução dos programas de transferência de renda (sendo o Programa para Erradicação do Trabalho Infantil – PETI e o Programa Bolsa Família – PBF, os mais comuns em termos de adesão naquela região do país). Observei que, mais do que simplesmente garantir a sobrevivência daquela população durante os períodos de maior seca e, conseqüentemente, de maior insegurança alimentar e social, as famílias inseridas em tais programas estavam vivenciando mudanças significativas em relação a sua situação familiar e social. Desta maneira, surgiu o interesse em compreender processos envolvidos tanto na constituição quanto na implantação das políticas de transferência direta de renda, assim como seus alcances e limitações como proposta de política pública, considerada inovadora no combate à pobreza e à miséria absoluta, assim como promover a inclusão social da população atendida por esta política.

1. INTRODUÇÃO

O programa Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda, que faz parte do programa Fome Zero do governo federal e vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O programa foi criado pelo governo federal em 2003¹ e visa o alívio imediato da pobreza para famílias consideradas em situação de alta vulnerabilidade social². Através de um sistema de condicionalidades, o mesmo atende famílias com crianças entre 0 a 15 anos, em situação de pobreza (com renda mensal per capita de R\$ 60,01 a R\$ 120,00) e extrema pobreza (com renda mensal per capita de até R\$ 60,00). As famílias cadastradas recebem um auxílio que pode variar de um mínimo de R\$ 15,00 a R\$ 95,00 por mês³, que

¹ No final de 2003 o programa foi criado por medida provisória e, posteriormente, em abril de 2004, convertida em lei - Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004 (MDS, 2008).

² O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2008), principal gestor do programa Bolsa Família, trabalha com a noção de vulnerabilidade social ao apresentar os objetivos deste programa: "(...) o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza." Para este trabalho, no entanto, a orientação teórica escolhida não pretende abordar a questão da vulnerabilidade social uma vez que se entende que o uso deste termo traz implicações metodológicas e conceituais diversas daquelas as quais este trabalho propõe-se a adotar.

³ Os valores expostos neste texto, considerados tanto para delimitar as condições de pobreza e extrema pobreza, quanto para o cálculo do benefício a ser recebido por cada família, são aqueles referentes ao mês de novembro de 2008, de acordo com o publicado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MSD, 2008).

deve ser supostamente usado na educação e saúde dos beneficiados (MDS, 2008).

Para garantir o recebimento do benefício financeiro, as famílias cadastradas, além de atenderem ao limite de renda per capita recebido mensalmente, devem cumprir uma série de condicionalidades. Estas condicionalidades referem-se a atividades a serem cumpridas nas áreas de saúde e educação, entendidas como essenciais para a erradicação da extrema pobreza e ao desenvolvimento humano (PAES-SOUZA e VALTSMAN, 2007).

Em relação à saúde, as famílias inscritas no programa, com crianças até 7 anos, devem se comprometer a: a) efetuar a vacinação e manter o calendário de vacinação atualizado; b) pesar, medir e realizar exames clínicos. Para as famílias com gestantes e mães amamentando é obrigatório: a) participar de programas de pré-natal; b) fazer acompanhamento pós-parto; c) participar de atividades educativas sobre aleitamento materno e alimentação saudável (MDS, 2008).

Além das ações obrigatórias em relação à saúde impostas pelo governo federal para a continuidade do recebimento do benefício, espera-se que o valor transferido mensalmente às famílias seja gasto na melhoria da saúde e educação das crianças e gestantes atendidas. Por outro lado, como o objetivo do programa Bolsa Família é a erradicação imediata da extrema pobreza, entende-se que o aumento da renda *per capita* das famílias participantes do programa acarretaria, além do acesso aos serviços básicos

de saúde e educação, a possibilidade de inclusão social dos seus beneficiários.

Neste sentido, uma das questões que se coloca é a de se o Bolsa Família, como principal programa de transferência direta de renda no Brasil, está, numa perspectiva mais ampla, inserido num processo de desenvolvimento social, que não apenas atenda as questões imediatas de alívio dos efeitos devastadores da situação de extrema pobreza que atinge considerável parte da população brasileira, ou a simples manutenção da vida das populações mais pobres, mas contribua positivamente para mudanças nas condições de vida dos seus beneficiários. Verificar tais tipos de relação envolve, necessariamente, operar uma análise crítica de alguns conceitos e noções utilizados para justificar a implantação e manutenção deste programa, tais como exclusão e inclusão social, pobreza e desenvolvimento humano.

As possíveis implicações que o Bolsa Família gera em relação ao acesso aos serviços de saúde, este entendido em seu sentido amplo, constituem outro ponto de interesse neste trabalho. Isto porque, se considerarmos o contexto urbano da Grande São Paulo, há de se considerar a desigualdade na oferta de serviços de saúde e educação e como este aspecto se apresentaria em termos de implementação e implantação do programa Bolsa Família. Outras questões relevantes que se colocam em termos de pesquisa é o de se observar os aspectos positivos e negativos que as políticas de transferência direta de renda e, especificamente, o

programa Bolsa Família apresentam no contexto social da dinâmica familiar dos beneficiários, bem como a identificação de possíveis mudanças nos modos de vida de famílias inseridas no programa, especialmente em áreas onde existe uma porcentagem considerável de beneficiários, caracteristicamente em áreas de periferia e favelas.

Tomando essas indagações como eixo direcionador da presente pesquisa, considerações específicas entre o Bolsa Família, inclusão e desenvolvimento social se colocam como relevantes para a problematização do tema de pesquisa e construção do presente objeto de investigação.

1.1 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Os programas de transferência direta de renda, como o programa Bolsa Família, circunscrevem-se, ou pelo menos pretendem circunscrever-se, dentro de políticas sociais que visam o desenvolvimento de um país. Este desenvolvimento, concebido na sua dimensão mais ampla, contempla as dimensões política, econômica e social. Vale apontar, entretanto, que o conceito de desenvolvimento pode assumir várias definições e ganhar direcionamentos diversos, dependendo da orientação teórica ao qual esteja condicionado. Neste sentido, alguns esclarecimentos sobre as muitas possibilidades de uso do termo serão discutidas a seguir, bem como a sua relação como a criação das políticas sociais e de transferência de renda em alguns períodos da história.

1.1.1 Desenvolvimento Social e Desenvolvimento Econômico

Abordar a questão do desenvolvimento exige que este seja entendido e contemplado levando-se em consideração três perspectivas distintas porém estreitamente interligadas que o caracterizam: desenvolvimento social, desenvolvimento humano e desenvolvimento econômico. Enquanto desenvolvimento social e desenvolvimento humano podem ser considerados

similares ou idênticos dependendo da referência teórica na qual nos apoiamos⁴, o desenvolvimento econômico, em seu turno, não necessariamente coincide com o advento do desenvolvimento social ou humano. Enquanto o desenvolvimento econômico é condição necessária para a promoção do desenvolvimento social e humano, o inverso não é, necessariamente, verdadeiro. Ou não é, pelo menos, para a totalidade da população envolvida. Desta forma, o desenvolvimento social pleno em um dado país ou área geográfica em questão não pode ser completo caso não venha acompanhado de desenvolvimento econômico que consiga dar conta das demandas de criação de emprego e que fortaleça o Estado a fim deste atender às demandas de serviços e seguridade social necessárias para garantir adequadas condições de vida àqueles que, por razões diversas, encontram-se fora do mercado de trabalho. Inversamente, o desenvolvimento econômico restrito ao âmbito do crescimento econômico⁵

⁴ Desenvolvimento humano e social é entendido como o processo de expansão da educação, saúde e garantia de outras políticas de seguridade social para o pleno exercício das liberdades e dos direitos dos cidadãos (SEN, 1999, p. 41).

⁵ Apesar de alguns economistas considerarem desenvolvimento econômico e crescimento econômico como similares e por vezes usarem estes dois termos da mesma maneira (BRINKMAN, 1995), vale lembrar que estes dois termos possuem diferenças conceituais importantes, as quais não podem deixar de serem consideradas em qualquer estudo sobre desenvolvimento. De acordo com TADORO (2000) e CYPHER e DIETZ (2005), existem diferenças significantes entre crescimento econômico e desenvolvimento econômico. Enquanto o termo crescimento econômico refere-se ao aumento (ou crescimento) de fatores mensuráveis como Produto Interno Bruto (PIB), renda *per capita* e produção industrial; o termo desenvolvimento econômico, por sua vez, implica em diminuição das taxas de mortalidade e analfabetismo, aumento na expectativa de vida e redução dos níveis de pobreza verificados. Desta forma, o termo desenvolvimento econômico pode ser usado como similar ao de desenvolvimento social e humano. No entanto, este último inclui ainda outros fatores e aspectos mais complexos em sua definição, tais como liberdades

de determinado país, pode se circunscrever a grupos privilegiados e não se traduzir em políticas econômicas (criação de empregos, incentivo ao desenvolvimento de pequenos e médios empreendimentos e queda na taxa de juros para o consumidor), assim como políticas públicas (melhorias nas áreas de educação, saúde e habitação, por exemplo) que beneficiariam a população como um todo. A rigor, tanto entre as orientações teóricas mais economicistas, quanto nas com foco no desenvolvimento social, considera-se que um tipo de desenvolvimento não pode, ou não é possível, estar desvinculado de outro. Mesmo considerando a experiência brasileira dos anos 1970, onde a máxima de “deixar o bolo crescer para depois dividi-lo”⁶, trouxe conseqüências consideradas desastrosas em termos de desigualdade social e econômica, reafirmando a corrente que defende que, enquanto o crescimento econômico é condição *sine qua non* para o desenvolvimento social, a redistribuição deve acontecer concomitantemente a este. Citando SEN (1999, p. 40), é possível observar a importância do crescimento econômico para a expansão das políticas sociais e de redes de proteção:

individuais, justiça social, tempo de lazer e qualidade do meio-ambiente (SEN, 1999). Conclui-se, assim, que crescimento econômico, quaisquer que sejam seus métodos de medição, não se apresenta como suficiente para definir desenvolvimento econômico.

⁶ Esta máxima atribuída ao ex-ministro da Fazenda Delfim Neto durante os anos de regime militar e de franco crescimento econômico no Brasil, expressa as diretrizes adotadas então pelo Estado, ou seja, de investir antes no crescimento econômico e para somente num segundo momento distribuir os dividendos para a nação. Seguindo esta lógica, a industrialização brasileira, que despontou com a iniciativa do Estado varguista, ao mesmo tempo em que contribuiu para um crescimento econômico sem precedentes, também gerou, além da desigualdade de renda, distorções no mercado e o flagelo inflacionário (MENEZES e PINTO, 2008)

Economic growth can help not only in raising private incomes, but also in making it possible for the state to finance social insurance and active public intervention. Thus the contribution of economic growth has to be judge not merely by the increase in private incomes, but also by the expansion of social services (including, in many cases, social safety nets) that economic growth may make possible.⁷

Na literatura internacional o Brasil é, frequentemente, citado como caso típico de crescimento econômico que não se traduziu, necessariamente, em desenvolvimento social, em contraposição a países como Japão e Coréia do Sul, nos quais o crescimento econômico foi acompanhado da criação de "oportunidades sociais", ou seja, investimentos em educação e saúde pública, incentivo à liberdade de imprensa e investimento em redes de proteção social. Este modelo de desenvolvimento, com caráter distributivo, contribui tanto para a queda nas taxas de mortalidade destes países como para garantir a continuidade e sustentabilidade do seu processo de desenvolvimento econômico e social (SEN, 1999).

⁷ "O crescimento econômico não somente auxilia no aumento de renda privada como também torna possível ao Estado financiar sistemas de seguridade social e de intervenção pública ativa. Portanto a contribuição do crescimento econômico tem que ser julgado não somente pelo aumento da renda privada, mas também pela expansão dos serviços sociais (incluindo, em muitos casos, redes de proteção sociais) que o crescimento econômico pode tornar possível" (Tradução da autora).

1.1.2 Estruturalismo e Neoliberalismo

As teorias do desenvolvimento agregam um grande número de correntes e orientações teóricas, não raro diversificando-se enormemente entre si. Dentre essas correntes, o neoliberalismo e o estruturalismo, destacam-se como as mais comumente usadas como referencial teórico dos estudos sobre o desenvolvimento. Sem a intenção de esgotar a rica discussão teórica sobre estas duas correntes mas, sim, esboçar as linhas gerais de cada uma a fim de se identificar as correlações entre desenvolvimento e políticas públicas, alguns aspectos devem ser considerados.

O modelo estruturalista, também conhecido como modelo Latino Americano de desenvolvimento por sua origem nos estudos da Comissão Econômica de Estudos para a América Latina e Caribe (CEPAL)⁸, foi elaborado a partir da década de 1950, tendo a colaboração decisiva de importantes pesquisadores latino americanos, como Enzo Faletto e Raul Prebisch. Destacam-se, ainda, dentre os principais trabalhos desenvolvidos no âmbito da CEPAL, os de Celso Furtado e Fernando Henrique Cardoso.

⁸ A CEPAL foi fundada em 1948 pela Organização das Nações Unidas (ONU). Ao contrário das Comissões criadas, no mesmo período, pela ONU para a Ásia e África, a CEPAL destacou-se como um centro de produção e disseminação de estudos socioeconômicos dentro da perspectiva do então chamado Terceiro Mundo, gerando controvérsias acadêmicas e consolidando-se, até os dias de hoje, como grande referencial nos estudos sobre o desenvolvimento.

Os autores estruturalistas da escola Latino Americana argumentavam que os países menos desenvolvidos da periferia eram, estruturalmente e institucionalmente, diferentes das nações desenvolvidas do centro de forma a tornar alguns aspectos das teorias econômicas ortodoxas e desenvolvimentistas inaplicáveis para a realidade local (CYPHER e DIETZ, 2005). Além de enfatizar a relação de desenvolvimento econômico entre centro e periferia (teoria dualista), o modelo estruturalista aponta, ainda, para os desequilíbrios que os processos de industrialização e urbanização causaram às economias latino-americanas, desequilíbrios de ordem estrutural e baseados em crescimentos desiguais. A partir da definição de PALMA (1989, p. 316), também é possível observar como a questão da totalidade do sistema social e as suas muitas formas de interação dentro deste sistema específico são importantes na perspectiva da teoria de desenvolvimento estruturalista:

The principal characteristic of structuralism is that it takes as its object of investigation a "system", that is, the reciprocal relations among parts of a whole, rather than the study of the different parts in isolation. In more specific sense this concept is used by those theories that hold that there are a set of social and economic structures that are unobservable but which generate observable social and economic phenomena.⁹

⁹ “A principal característica do estruturalismo é que este toma como objeto de investigação um “sistema”, ou seja, as relações recíprocas entre as partes de um todo, e não o estudo de diferentes partes isoladas. Em um sentido mais restrito, este conceito é usado por aquelas teorias que defendem que existem determinadas estruturas sociais e econômicas que não

Embora a escola estruturalista latino-americana tenha a princípio reforçado a dicotomia centro-periferia em seus estudos sobre o desenvolvimento, no final da década de 1970 esta orientação era considerada como ultrapassada pelos próprios membros da CEPAL e novos estudos apontavam para uma abordagem diferente daquela dualista. CARDOSO e FALETTO (1979) foram alguns dos autores¹⁰ que rejeitaram a definição então vigente do termo periferia - considerada simplista e imprecisa. Rejeitando a orientação centro-periferia, estes autores apresentaram estudos propondo o foco na dependência entre os países subdesenvolvidos em relação aos países desenvolvidos. Dentro desta perspectiva de desenvolvimento dependente, o desenvolvimento econômico dos países periféricos é dinâmico, porém atrelado às estruturas oriundas de tempos coloniais – que ainda o limitam e que, portanto, continuaram a ser determinantes no século XX.

Desta forma, dentro da perspectiva estruturalista, foi apresentada, uma variada gama de orientações teóricas, que foram se renovando desde seu início, nos anos 1950, até colaborações mais recentes, de trabalhos publicados nas décadas de 1980 e 1990. Esta escola constitui, ainda, importante marco no pensamento econômico e social dos países

são observáveis mas que geram fenômenos sociais e econômicos observáveis” (Tradução da autora).

¹⁰ Peter Evans e Gary Gereffi são autores que também contribuíram a partir de uma perspectiva diferente daquela baseada na lógica dicotômica centro-periferia para o debate em torno da teoria do desenvolvimento dependente (CYPHER e DIETZ, 2005).

considerados em desenvolvimento, como o Brasil. A partir da década de 1980, no entanto, outra escola de pensamento iria ter grande influência não apenas nas interpretações acadêmicas mas, sobretudo, nas orientações político-econômicas internacionais. A corrente neoliberal nascia como reação contra a orientação estruturalista dominante nas décadas anteriores, dos anos 1950 a 1970. Segundo alguns autores (THOMAS e ALLEN, 2000; BARUCO e CARCANHOLO, 2010), o liberalismo econômico surgiu, ainda, como resposta à crise econômica mundial iniciada nos anos 1970, identificada como primeira grande crise capitalista desde a Segunda Guerra Mundial.

Em termos gerais, o modelo econômico neoliberal procura transferir parte do controle econômico do Estado para o setor privado, acreditando ser esta a melhor orientação no sentido de promover a eficiência dos setores governamentais e elevar os indicadores econômicos da nação. Apoiada na teoria econômica clássica de Adam Smith sobre a mão invisível do livre mercado¹¹, o neoliberalismo econômico defende que o setor público tornou-se obsoleto e extremamente custoso para a economia, pois financia projetos de mega-investimentos que não trazem retorno em termos financeiros, além de incentivar a baixa produtividade e ineficiência das empresas estatais (CYPHER e DIETZ, 2005). A lista de propostas neoliberais para “enxugar” os

¹¹ Teoria apresentada em seu mais famoso livro, **A riqueza das nações**, publicado em 1776.

gastos dos Estados ganhou aprovação entre as grandes organizações econômicas, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. Dentre as principais políticas econômicas sugeridas pelos organismos internacionais aos países em desenvolvimento¹² destacam-se: reforma fiscal, redirecionamento de gastos públicos (mantendo o foco nas áreas essenciais para o crescimento econômico, tais como serviços de infraestrutura), incentivo aos investimentos estrangeiros no país e abertura para os mercados externos e privatização de empresas estatais (WALTON e SEDDON, 1994).

É importante notar que, entre as orientações estritamente estruturalistas e neoliberais, outras vertentes teóricas foram forjadas a partir da segunda metade do século XX. No entanto, estas, em maior ou menor grau, reportaram-se a estas duas grandes correntes, reconhecidamente as que mais influenciaram tanto as diretrizes político-econômicas quanto a produção acadêmica deste período. Desta forma, a importância em delinear estes dois modelos de desenvolvimento econômico, o estruturalista e o neoliberal, justifica-se uma vez que foram estes os referenciais mais

¹² Termo utilizado pela literatura internacional para referir-se aos países que não alcançaram índices de desenvolvimento econômico e social satisfatórios ou equiparáveis aos países considerados desenvolvidos, como França, Inglaterra e Estados Unidos. O Brasil, no entanto, assim como México, China e Índia, é referido como pertencente ao grupo dos países “recentemente industrializados” uma vez que o termo “país em desenvolvimento” traz limitações. A definição de “países em desenvolvimento” descreve países pouco industrializados e urbanizados, com altos índices de mortalidade infantil e analfabetismo e/ou com governos instáveis. No caso brasileiro, devido às desigualdades regionais, ambos os termos são aplicáveis ainda que o Brasil não pertença aos 50 países definidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) em Assembléia de 2003 como “menos desenvolvidos” (ONU, 2008)

utilizados para a elaboração de políticas públicas e os que mais encerram controvérsias e implicações, até hoje verificáveis, notadamente nas áreas de saúde e educação.

1.1.3 Desenvolvimento e Saúde Pública

Deficiências na área de saúde pública constituem, juntamente com instabilidade política, degradação ambiental e desigualdade de renda, os elementos que identificam e caracterizam, segundo os critérios das Nações Unidas, os países em desenvolvimento. A Organização Mundial da Saúde (OMS), órgão da Organização das Nações Unidas (ONU) para a saúde, define saúde como o estado de completo bem-estar físico, mental e social e não, somente, a ausência de doença. De acordo com PARKER e WILSON (2002), a maioria dos programas de saúde pública em países de baixa renda não contemplam esta concepção de saúde e, ao contrário, concentram-se, quase que exclusivamente, em estratégias de controle ou erradicação de doenças.

Estudo recente da CEPAL classifica como miseráveis os que não têm renda para adquirir uma determinada quantidade de alimentos e, portanto, manter sua integridade física e mental (CEPAL, 2008). São muitas as

definições e as metodologias utilizadas para definir pobreza e miséria. No entanto, mesmo considerando metodologias de medição¹³ diversas, entende-se que desenvolvimento (ou a ausência deste, manifestado principalmente nas situações de pobreza e extrema pobreza) e saúde pública estão intrinsecamente conectados, sendo que a erradicação da pobreza e da fome é pressuposto essencial para garantir melhores condições de saúde pública. Além disso, o acesso aos serviços de saúde pública de qualidade é um dos pilares para avaliar o desenvolvimento social, econômico e político de determinado país.

É, tradicionalmente, reconhecida a estreita relação entre saúde e desenvolvimento e as suas implicações em termos de produtividade e qualidade do meio-ambiente, resultados diretos da melhora do estado nutricional e da capacidade de aprendizagem da população. As relações entre saúde e desenvolvimento podem ser verificadas a partir dos resultados apresentados na melhoria da alimentação, educação e saneamento; distribuição de renda e eliminação da pobreza; avanço da tecnologia médica disponível; interrupção do círculo vicioso “pobreza-desnutrição-doença” (PARKER e WILSON, 2002).

No entanto, as relações reconhecidamente interdependentes entre saúde, doença, políticas públicas e desenvolvimento, nem sempre podem

¹³ Métodos quantitativos para a medição da pobreza variam substancialmente, podendo considerar tanto a quantidade de calorias ingeridas por dia (abordagem nutricional) quanto a renda per capita da família (abordagem econômica).

ser observadas uma vez que não se dispõe de instrumentais adequados para análises quantitativas e qualitativas. Isso pode ser explicado tomando como exemplo para análise o próprio caso brasileiro: ainda que considerado como país relativamente rico (com altos índices de industrialização e taxas altas de crescimento econômico nas últimas décadas, não podendo, assim, ser comparado aos países africanos em desenvolvimento), o Brasil apresenta índices altos de doenças da pobreza (também conhecidas como doenças negligenciadas)¹⁴, contrariando a hipótese que assume que “*wealth means health*”¹⁵ (PARKER e WILSON, 2002). Neste sentido, estudos comparativos ajudam a esclarecer as nuances por trás das diferentes causas das altas taxas de mortalidade infantil em países com situação de desenvolvimento e economias tão diversos como o Brasil e Sri Lanka. Em pesquisa conduzida em 1998 pelo Banco Mundial, nestes dois países, foi verificado que, apesar de possuir Produto Interno Bruto (PIB) seis vezes maior do que o Sri Lanka, as taxas de mortalidade entre as crianças brasileiras abaixo de 5 anos era quase o dobro daquelas do país asiático

¹⁴ A Organização Mundial da Saúde (OMS) estima que as doenças negligenciadas, já atingem 1 (um) bilhão de pessoas no mundo (OMS, 2008). Segundo definição da OMS, as doenças negligenciadas são um conjunto de doenças associadas à pobreza, as precárias condições de vida e as iniquidades em saúde (OMS *apud* Ministério da Saúde, 2008) As principais características das doenças negligenciadas são o seu alto índice de ocorrência nos países em desenvolvimento, acompanhadas de altas taxas de morbidade e mortalidade, com impactos na produtividade e coesão social. Malaria, tuberculose e hanseníase são exemplos deste tipo de doença, as quais possuem cura mas no entanto continuam a matar milhões no mundo, devido a falta de investimentos em saúde pública e pesquisa tecnológicas nesta áreas (MOREL, 2006).

¹⁵ “Riqueza significa saúde” (tradução da autora).

(PARKER e WILSON, 2002). Desta maneira, sem a intenção de adiantar a discussão sobre a importância da interpretação adequada dos índices quantitativos nas pesquisas sobre saúde pública, nota-se claramente que a leitura simplista de bons índices econômicos, como o PIB, não é satisfatória para o entendimento de tais fenômenos que ocorrem em países como o Brasil. Estudos mais detalhados sobre as possíveis causas da persistente alta taxa de mortalidade infantil no Brasil revelaram que questões referentes à distribuição desigual de renda (cerca de 20% da população mais rica no Brasil detém acima de 64% do total de riquezas do país, enquanto no Sri Lanka os 20% mais ricos detém menos de 20% da riquezas), à oferta e ao acesso aos serviços públicos de educação e saúde, eram fatores determinantes para a ocorrência destas taxas de mortalidade infantil (ALLEN e THOMAS, 2002). Considerando-se estes fatores, conclui-se que a desigualdade, uma das formas mais perversas de manifestação do desenvolvimento precário no Brasil, é acima de tudo, uma questão política. A OMS, através de relatório da Comissão sobre os Determinantes Sociais da Saúde, afirma que:

These inequities in health, avoidable health inequalities, arise because of the circumstances in which people grow, live, work, and age, and the systems put in place to deal with illness. The conditions in which people live and die are, in turn, shaped by political, social, and economic forces. Social and economic policies have a determining impact on whether a child can grow and develop to its full potential and live a flourishing life, or whether its

life will be blighted. Increasingly the nature of the health problems rich and poor countries have to solve are converging. The development of a society, rich or poor, can be judged by the quality of its population's health, how fairly health is distributed across the social spectrum, and the degree of protection provided from disadvantage as a result of ill-health. (WHO, Commission on Social Determinants of Health, 2008, p. 3)¹⁶

Observa-se, portanto, que políticas públicas direcionadas para a distribuição de renda e geração de oportunidades iguais de acesso aos serviços de saúde são essenciais para garantir o desenvolvimento de um país, seja este considerado desenvolvido ou em desenvolvimento. Volta-se então para as decisões governamentais sobre gastos públicos e investimentos em saúde e educação pública a possibilidade da continuidade da vida para milhões de pessoas.

O desenvolvimento social e econômico é, simultaneamente, determinante e determinado pela qualidade dos serviços e pelo acesso à

¹⁶ “As iniquidades em saúde, as evitáveis desigualdades em saúde, acontecem devido às circunstâncias as quais as pessoas crescem, trabalham e envelhecem, e aos sistemas que são oferecidos para lidar com as doenças. As condições as quais as pessoas vivem e morrem são, desta forma, o resultado de forças políticas, sociais e econômicas. Políticas econômicas e sociais têm impacto determinante sobre o fato de uma criança crescer, desenvolver seu potencial completamente e viver uma vida próspera, ou de esta vida ser arruinada. Crescentemente, a natureza dos problemas de saúde que países pobres e ricos enfrentam, têm convergido. O desenvolvimento de uma sociedade, rica ou pobre, pode ser julgado pela qualidade da saúde de sua população, pela distribuição justa dos serviços de saúde no tecido social e pelo grau de proteção fornecido aos menos favorecidos devido à doença. (OMS, Comissão sobre os Determinantes Sociais da Saúde, 2008, p. 3).” (Tradução da autora).

saúde do país, não sendo possível, por conseguinte, haver qualquer tentativa de dissociação entre estes dois aspectos.

1.1.4 Indicadores Socioeconômicos e Políticas Públicas

Conforme mencionado anteriormente, os indicadores socioeconômicos são extremamente importantes no sentido que fornecem dados para a formulação das diretrizes e para justificar a implantação e continuidade das políticas sociais vigentes. Especialmente o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), índice criado pela ONU com o propósito específico de medir o desenvolvimento humano de um determinado país, deve ser analisado a fim de se entender quais as implicações, positivas e negativas, da utilização de índices socioeconômicos complexos para a medição e mapeamento da pobreza. O IDH é o índice mais frequentemente, empregado por órgãos do governo e agências de desenvolvimento, porém, não é único índice disponível para ser empregado nos estudos socioeconômicos, sendo também objeto de inúmeras críticas. É importante, desta forma, reconhecer os alcances e as limitações de alguns índices de desenvolvimento atuais.

A ONU, através do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), entende desenvolvimento humano como condições ideais de vida e, portanto, o conceito de desenvolvimento humano

deve partir do pressuposto de que para aferir o avanço de uma população não se deve considerar, apenas, a dimensão econômica mas, também, outras características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade da vida humana (PNUD, 2009). Vale sinalizar que trata-se de uma concepção relacionada à idéia, não somente, de crescimento econômico mas especialmente, de desenvolvimento econômico

Idealizado pelo economista paquistanês Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, o IDH pretende ser uma medida geral e sintética do desenvolvimento humano e, ainda que, assumidamente, não abarque todos os aspectos de desenvolvimento, seu objetivo é o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB)¹⁷ *per capita*, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Além de computar o PIB *per capita*, depois de corrigi-lo pelo poder de compra da moeda de cada país, o IDH também leva em conta dois outros componentes: *a longevidade e a educação*. Para aferir a longevidade, o indicador utiliza números de expectativa de vida ao

¹⁷ Produto Interno Bruto (PIB) é a soma de todos os serviços e bens produzidos num período (mês, semestre, ano) numa determinada região (país, estado, cidade, continente). O PIB é expresso em valores monetários (no caso do Brasil em Reais). Ele é um importante indicador da atividade econômica de uma região, representando o crescimento econômico. Vale dizer que no cálculo do PIB não são considerados os insumos de produção (matérias-primas, mão de obra, impostos e energia). A Fórmula para o cálculo do PIB de uma região é a seguinte: $PIB = C+I+G+X-M$. Onde, C (consumo privado), I (investimentos totais feitos na região), G (gastos dos governos), X (exportações) e M (importações). O PIB *per capita* (por pessoa), também conhecido como renda *per capita*, é obtido pela divisão do PIB de uma região pelo número de habitantes desta região (FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS - SEADE, 2010b).

nascer. O item educação é avaliado pelo índice de analfabetismo e pela taxa de matrícula em todos os níveis de ensino. A renda é mensurada pelo PIB per capita, em dólar PPC (paridade do poder de compra, que elimina as diferenças de custo de vida entre os países). Essas três dimensões têm a mesma importância no índice, que varia de zero a um.

Derivado do IDH, o Índice Municipal de Desenvolvimento Humano (IDH-M) é, assim como o IDH, um índice que mede o desenvolvimento humano de uma unidade geográfica. Como o IDH foi concebido para ser aplicado em países e grandes regiões, sua aplicação em nível municipal tornou necessárias algumas adaptações metodológicas e conceituais para dar conta das especificidades dos municípios analisados. A metodologia de cálculo do IDH-M envolve a transformação das três dimensões por ele contempladas (longevidade, educação e renda) em índices que variam entre 0 (pior) e 1 (melhor), e a combinação destes índices em um indicador síntese. Quanto mais próximo de 1 o valor deste indicador, maior será o nível de desenvolvimento humano do município ou região (REDE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS, 2008).

O Índice de Condições de Vida (ICV) é uma extensão do Índice Municipal de Desenvolvimento Humano (IDH-M), que incorpora, além das dimensões longevidade, educação e renda, outros indicadores destinados a avaliar as questões relacionadas à infância e habitação. Além de incorporar tais questões, ele acrescenta vários outros indicadores, destinados a captar outros aspectos das dimensões longevidade, educação e renda, que já

estavam presentes no IDH-M. O ICV foi desenvolvido por um grupo de pesquisadores da Fundação João Pinheiro e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), para um estudo pioneiro sobre o desenvolvimento humano nos municípios mineiros, realizado em 1996, com o apoio da FAPEMIG - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais. Os aspectos relativos à habitação foram incorporados a este índice no presente estudo, desenvolvido pela mesma equipe de pesquisadores (REDE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS, 2008).

O IDH, como indicador social complexo, significou um avanço considerável em relação aos métodos de medição empregados para verificar o desenvolvimento. Antes da introdução do IDH pela ONU, o único indicador utilizado para medir o grau de desenvolvimento de um país era o Produto Interno Bruto (PIB). Por definição, o PIB representa a soma (em valores monetários) de todos os bens e serviços finais produzidos numa determinada região - países, estados ou cidades, durante um período determinado - mês, trimestre, ano, etc. (REDE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS, 2008).

Existem outros instrumentais que podem ser empregados para medir o desenvolvimento humano, dentre eles o Coeficiente de Gini e a Curva de Lorenz. O Coeficiente de Gini¹⁸ é uma medida de desigualdade desenvolvida

¹⁸ Índice de Gini é uma medida do grau de concentração de uma distribuição, cujo valor varia de zero (a perfeita igualdade) até um (a desigualdade máxima). O Índice de Gini da distribuição de rendimento pode ser calculado por meio da seguinte expressão:

pelo estatístico italiano Corrado Gini em 1912. É utilizado para calcular as diferenças na *distribuição de renda* mas pode ser usado para computar qualquer tipo de distribuição. Ele consiste em um número entre 0 e 1, onde 0 corresponde à completa igualdade de renda (onde todos têm a mesma renda) e 1 corresponde à completa desigualdade (onde uma pessoa tem toda a renda, e as demais nada têm). A Curva de Lorenz é um instrumental de medição representado em forma de gráfico e utilizado para simular a *distribuição relativa* de uma variável em um domínio determinado. O domínio pode ser o conjunto de pessoas de uma região ou país, por exemplo, a variável cuja distribuição que se analisa pode ser a renda das pessoas. A curva é traçada considerando-se a percentagem acumulada de pessoas no eixo das abscissas e a percentagem acumulada de renda no eixo das ordenadas (CYPHER e DIETZ, 2005)¹⁹.

$$G = \left| 1 - \sum_{k=1}^{k=n-1} (X_{k+1} - X_k)(Y_{k+1} + Y_k) \right|$$

Sendo: G = coeficiente de Gini; X = proporção acumulada da variável "população" e Y = proporção acumulada da variável "renda" (ROSSI, 1985).

¹⁹ A Curva de Lorenz (ou curva de concentração de Lorenz) consiste num gráfico que procura ilustrar a desigualdade existente na distribuição do rendimento entre as famílias numa determinada economia ou sociedade. Este gráfico consiste num diagrama em que num dos eixos é colocada a variável Rendimento e no outro a População, ambos representados por classes percentuais. Nesse diagrama é então representada uma linha representativa da percentagem de rendimento que cabe a cada grupo da população, o que permite fazer uma leitura do tipo: "os x% da população mais pobre detêm y% do total de rendimento". Quanto mais afastada da diagonal estiver esta linha, maior é a concentração do rendimento, ou seja, maior será a desigualdade na repartição do rendimento entre as

O IDH estabeleceu-se como o mais usado e aceito indicador de desenvolvimento humano. Este status não o absolve, no entanto, de ser alvo de críticas que apontam algumas de suas limitações: a) o IDH não indica o que está acontecendo com os membros mais pobres da sociedade, exceto na medida em que isto é refletido nas taxas gerais medidas, como por exemplo o impacto da pobreza nas taxas de expectativa de vida; b) não existe, dentro da metodologia do IDH dados que permitam avaliar questões relativas ao meio-ambiente e sustentabilidade (CYPHER e DIETZ, 2005)²⁰; c) áreas consideradas como “bolsões da miséria” próximos ou dentro de grandes centros urbanos podem não ser percebidos de tal forma caso a área geográfica delineada para a medição do índice cubra, simultaneamente, uma área extremamente desenvolvida e outra com altos índices de pobreza²¹.

Atualmente, os estudos mais completos sobre pobreza e desenvolvimento humano apresentam a análise, simultânea, de mais de um índice ou instrumental de medição a fim de se considerar e cruzar o máximo possível de informações e dados estatísticos disponíveis.

famílias. Desta forma, a curva de Lorenz complementa o Índice de Gini, o qual quantifica o grau de concentração dos rendimentos (CYPHER e DIETZ, 2005).

²⁰ Na tentativa de capturar as condições de vida dos pobres mais diretamente, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) introduziu em 1997 o Índice Humano da Pobreza (IHP) que utiliza variáveis diferentes do IDH. No lugar de considerar expectativa de vida como variável, por exemplo, o IHP trabalha com a probabilidade que a criança, ao nascer, terá de não chegar aos 40 anos de idade (CYPHER e DIETZ, 2005).

²¹ Esta situação pode ser verificada em alguns bairros da cidade de São Paulo e da Grande São Paulo, onde aglomerações precárias (favelas e cortiços), habitadas por pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza, estão situadas muito próximas de bairros de alto padrão, com moradores pertencentes às classes média e média alta.

1.2 O SURGIMENTO DAS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DIRETA DE RENDA - CARACTERIZAÇÃO DO CONTEXTO SOCIOECONÔMICO

No contexto da crise econômica internacional que se instaurou após 1973 com a crise do petróleo surgiu, em meados da década de 1970²², a corrente que defendia que o Estado deveria garantir o mínimo para atender às necessidades básicas daqueles menos privilegiados na sociedade. Apoiada na escola de pensamento que defendia o modelo do crescimento econômico como caminho para a erradicação da pobreza e justificada pelas mais variadas correntes, desde as religiosas tradicionais aos modernos economistas, a estratégia de garantir as condições mínimas de sobrevivência (necessidades básicas²³), ganharam força em várias agências de desenvolvimento e setores governamentais. Por necessidades básicas entendia-se a provisão de três elementos considerados essenciais à manutenção da vida: alimento, água potável e moradia. Apesar de conotar uma visão extremamente simplificada de desenvolvimento humano e reduzi-

²² A recomendação para a adoção de políticas públicas baseadas na estratégia das necessidades básicas (*“basic needs strategy”*) foi elaborada na Conferência Mundial da Organização Internacional do Trabalho (OIT) em 1976.

²³ O termo necessidades básicas pode ser definido da seguinte forma: *“interpreted in terms of minimum specified quantities of such things as food, clothing, shelter, water and sanitation that are necessary to prevent ill health, undernourishment, and the like.”* (STREETEN, 1981, p. 25) (“interpretado em termos das quantidades mínimas específicas de itens tais como alimento, vestimenta, abrigo, água e saneamento que são necessários para prevenir doenças, desnutrição e outros males”) (Tradução da autora).

lo às garantias de sobrevivência de qualquer espécie animal, a estratégia das necessidades básicas objetivava, além do alívio imediato da pobreza nos países menos desenvolvidos, devastados pela fome, seca e guerras de independência (principalmente no continente Africano), promover a saúde e educação. O Banco Mundial, defensor e então responsável pela implantação desta política considerada de desenvolvimento, intencionava atingir os objetivos do programa em uma geração. Estes objetivos incluíam, conforme mencionado, a provisão dos três elementos básicos (alimento, água potável e moradia), mas estes deveriam ser seguidos, em um segundo momento, de crescimento econômico e redistribuição de renda, sem os quais a nação não alcançaria os estágios de independência econômica.

É importante observar que o surgimento deste tipo de política social, considerada por muitos como reducionista e assistencialista, ganhou força num período de forte crise econômica. Após uma década de crescimento econômico sem precedentes, no chamado período de ouro da industrialização, entre o fim dos anos 1950 e início dos anos 1970, boa parte do mundo via-se imerso numa situação de extrema pobreza. Neste contexto, as políticas sociais de cunho emergencial ganham campo fértil de proliferação e tornam-se amplamente aceitas.

Os programas de transferência direta de renda não são indiferentes a esta lógica de implementação e implantação das políticas sociais emergenciais, ainda que tenham origem em períodos anteriores e possuam métodos operacionais próprios. Adotados com o objetivo de aliviar (ou

mesmo erradicar) a pobreza absoluta e elevar o índice de desenvolvimento humano (IDH) de uma nação, área ou cidade, os programas de transferência direta de renda visam a concessão de determinado valor em dinheiro para as famílias consideradas em situação de pobreza e extrema pobreza.

No Brasil, os programas de transferência de renda começaram a ser instituídos no início dos anos 1990 quando o país, sob o regime democrático, havia promulgado a Constituição de 1988, colocando “efetivamente, a assistência social no campo das políticas públicas, vinculando-a à Previdência Social e à saúde e determinando uma atenção especial do Estado às pessoas, famílias e comunidades mais fragilizadas socialmente (como indígenas, quilombolas, crianças e idosos)” (WEISSHEIMER, 2006, p. 27). Além da Constituição de 1988 tornar possível que vários direitos sociais fossem incorporados às políticas públicas vigentes, do ponto de vista econômico, o governo Federal, depois muitas tentativas fracassadas, conseguia implantar plano econômico que solucionasse o problema da inflação.

Vale lembrar que a década de 1990, apresentou modelo econômico influenciado pelas doutrinas neoliberais que incluíram privatizações e cortes nos gastos públicos, sendo também caracterizada pelo controle dos índices de inflação e a abertura aos mercados externos. Contraditoriamente, é a partir deste contexto de “enxugamento” do Estado, ou seja, de redução de gastos públicos, que as políticas de transferência de renda surgiram no cenário nacional.

1.2.1 As Políticas de Transferência Direta de Renda no Contexto Internacional

Os programas de transferência de renda surgiram em vários países da Europa e nos Estados Unidos no período posterior ao da Primeira Guerra Mundial, no início do século XX. Após um período de devastação social e econômica causado pela guerra e pela recessão econômica de 1929, “ampliou-se a defesa em torno dos programas de transferência monetária como solução para o problema do desemprego” (MONNERAT *et al.*, 2007, p. 1456) e como meio do Estado garantir alguma seguridade social. Entretanto, alguns autores argumentam que a origem destes programas remete a autores clássicos como Thomas MORE, que em seu livro *Utopia*, de 1516, já introduzira as premissas básicas para os programas de complementação de renda financiados pelo governo (SUPLICY *apud* MONNERAT *et al.*, 2007).

Em 1795, foi promulgada, na Inglaterra, a *Speenhamland Law*. Esta lei é reconhecida como “o primeiro programa de transferência de renda conhecido na Europa industrial e que marca uma inflexão na política social desenvolvida na Inglaterra desde 1536 sob a vigência das denominadas leis dos pobres. (...) A *Speenhamland Law* reconhece o direito dos pobres ao recebimento de uma renda mínima, independente de seus proventos e em função do preço do pão e do número de filhos” (MONNERAT *et al.*, 2007, p. 1455). Como se pode notar, a ideia por trás da concessão de uma renda mínima, como garantia de seguridade social por parte do Estado, não é de maneira alguma recente. Os registros históricos apontam ainda para outras

experiências de políticas de transferência de renda ocorridas na Europa e nos Estados Unidos a partir do início do século XX²⁴.

O modelo atual dos programas de transferência direta de renda tem como seu predecessor mais próximo o programa Renda Mínima de Inserção (RMI), instituído na França em 1988. O RMI é destinado a todas as pessoas maiores de 25 anos que não recebam renda suficiente para a garantia da sobrevivência (MONNERAT *et al.*, 2007). Este programa surgiu no contexto do fim das políticas públicas orientadas a partir das diretrizes do Estado de Bem-Estar Social Europeu e, basicamente, visava atender aqueles cidadãos que não conseguiam inserção no mercado de trabalho. CASTEL (2000) aponta para uma característica importante da RMI e de outras políticas de transferência de renda similares: a de serem concebidas "(...) como estratégias limitadas no tempo, a fim de ajudar a passar o mau momento de crise, esperando a retomada de regulações melhor adaptadas ao novo cenário econômico" (p. 27).

Ainda que inspirado por experiências internacionais de décadas anteriores, a experiência brasileira de política de transferência direta de renda tem servido de modelo para a implantação de outros programas de

²⁴ “Na Europa, desde a década de 1930 diversos países introduziram programas de transferência de renda nas formas de benefícios destinados a crianças, idosos, deficientes, inválidos, aos com baixos rendimentos e aos relativos ao seguro desemprego” (MONNERAT *et al.*, 2007, p. 1456). Nos Estados Unidos, em 1935, foi implantado o Programa de Auxílio às Famílias com Crianças Dependentes (*Aid for Families with Dependent Children – AFDC*) e na década de 1970 o Crédito Fiscal por Remuneração Recebida (*Earned Income Tax Credit – EITC*) (MONNERAT *et al.*, 2007).

transferência de renda no mundo. O Brasil, com o Bolsa Escola e o México, com o *Progres*a (Programa de Educação, Saúde e Nutrição), foram os pioneiros em trazer a política pública de transferência direta de valores monetários para a o âmbito das políticas públicas nacionais. Assim que o Bolsa Escola e o *Progres*a começaram a ser avaliados de maneira positiva, despertaram o interesse do Banco Mundial e de outras agências internacionais de desenvolvimento, garantindo a estes programas mais financiamentos para a sua continuidade²⁵. Atualmente, os programas de transferência direta de renda estão presentes em cerca de 50 países, incluindo a América Latina e Caribe, Ásia e África (*International Poverty Centre*, 2009). O Banco Mundial e a ONU são entusiastas desta política e a recomendam tanto para países de renda média (como o são considerados Brasil e México, tanto como para países de renda baixa, como Bangladesh e Nicarágua). Experiências locais em países considerados desenvolvidos também estão sendo aplicadas, como na cidade americana de Nova Iorque, com a instituição do programa *Opportunity New York City* (Oportunidade Cidade de Nova Iorque) é uma das últimas localidades a adotar este modelo de programa (SILVA, 2008).

²⁵De acordo com Britto (*apud* Silva, 2008, p. 8), “considerável financiamento tem sido fornecido para a disseminação das experiências e iniciativas dos programas existentes e para a reprodução de programas similares em outros lugares” (Tradução da autora).

1.3 POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DIRETA DE RENDA O BRASIL

Alguns autores defendem que, no Brasil, as políticas de transferência direta de renda têm nas políticas sociais do Estado varguista, da década de 1930, seu predecessor, pois consideram os primeiros programas e leis voltados aos trabalhadores, como políticas de distribuição de renda. Ainda que, concretamente, não se possa afirmar que houve uma efetiva distribuição de renda, a Era Vargas caracterizou-se por abrigar o projeto do Estado de Bem-Estar Social brasileiro. Neste momento, foram institucionalizados os direitos trabalhistas, tornando possível, pelo menos ao trabalhador, usufruir de salário mínimo, férias e limite de oito horas diárias de jornada de trabalho (FAUSTO, 1999).

As políticas de transferência direta de renda, propriamente ditas, surgiram no Brasil somente após a Constituição de 1988. Nesta Constituição, foram aprovadas leis importantes do ponto de vista das políticas sociais, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (Weissheimer, 2006). A LOAS regulamentou o programa de transferência direta de renda, Benefício de Prestação Continuada (conhecido como BPC-LOAS). Segundo definição de técnicos do IPEA, o BPC “é uma transferência mensal de renda destinada a pessoas com deficiência severa de qualquer idade, e idosos maiores de 65

anos, ambos os casos com renda familiar *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo (R\$ 87,50 em outubro de 2006)²⁶.” (MEDEIROS *et al.*, 2007, p. 7). O benefício recebido é de um salário mínimo mensal por pessoa inscrita no programa. O BPC difere, substancialmente, do programa Bolsa Família pois está regulamentado como direito social pela Constituição de 1988 sendo, portanto, desvinculado de mudanças de governo e independente de aprovação de orçamento específico para a sua continuidade. Outra diferença importante do BPC em relação ao programa Bolsa Família refere-se ao fato de que o primeiro não exige que os beneficiários cumpram com contrapartidas (transferência monetária incondicional). Recentemente, o governo Federal, através de portaria normativa, expandiu a abrangência do BPC para portadores de deficiência em idade escolar²⁷.

A diferença crucial entre o programa de transferência direta de renda Bolsa Família e a de seus predecessores é a exigência deste em relação ao cumprimento de uma série de condicionalidades por parte do beneficiário a fim de garantir sua inclusão e permanência no programa.

²⁶ Cerca de R\$ 100,00 em reais em janeiro de 2009.

²⁷ Em abril de 2007, a portaria normativa n° 18 criou também o Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiência, Beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social, conhecido como BPC na Escola, para atendimento das pessoas portadoras de deficiência na faixa etária de zero a dezoito anos, conhecido como BPC na ESCOLA. Os objetivos do BPC na Escola são incentivar a permanência de portadores de deficiência no sistema educacional e ampliar o universo de beneficiários, através da sua integração ao sistema educacional (MDS, 2009).

Outros programas de transferência de renda surgiram regionalmente em algumas cidades do Brasil²⁸ inspirados pelo projeto de lei do Senador Eduardo Suplicy, que em 17 de abril de 1991 apresentou ao Senado a proposta para o Programa de Garantia de Renda Mínima, “que beneficiaria, sob forma de imposto de renda negativo, todas as pessoas residentes no país, maiores de 25 anos e que auferiam de rendimentos brutos mensais inferiores a Cr\$ 45.000,00, que correspondiam a 2,5 vezes o salário mínimo efetivo da época” (SUPLICY *apud* WEISSHEIMER, 2006, p. 31-32). O Programa de Garantia de Renda Mínima permitiu a implantação em todo o país, a partir de 1995, dos programas: Bolsa Alimentação, Bolsa Escola e o Auxílio Gás, todos eles a serem pagos diretamente à família carente exigindo contrapartida dessas famílias, como manter os filhos na escola e vacinados. O conjunto dessas bolsas foi então chamada pelo governo de Rede de Proteção Social (Leite *et al.*, 2005). No fim da década de 1990, foram ainda implantados, pelo então governo de Fernando Henrique Cardoso, os seguintes programas de transferência monetária condicional: PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), Agente Jovem e Sentinela.

No início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, estes programas, agora conhecidos como programas remanescentes, foram

²⁸ Distrito Federal (DF), Campinas e Ribeirão Preto (SP) implantaram localmente, a partir de 1995, programas de transferência direta de renda antes do programa Bolsa Família ser instituído pelo governo Federal em 2004.

unificados sob o nome de programa Bolsa Família. Até então, estes programas estavam pulverizados em vários ministérios, com diferentes listas de beneficiários e critérios de seleção. Através da criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o governo federal conseguiu unificar todos os programas sociais (não apenas os de transferência de renda), em um único órgão gestor central. A unificação dos programas sociais significou um importante passo na direção de racionalizar e ampliar a oferta da rede de proteção social existente. Neste sentido, a implantação do Cadastro Único (CadÚnico)²⁹ permitiu que os beneficiários de todos os programas sociais fossem listados em uma única base de dados, evitando fraudes e agilizando o processo de concessão de benefícios. A oferta também foi ampliada pois, se em 2003, cerca de 5 milhões de famílias eram atendidas pelo Bolsa Escola, em 2008, o Bolsa Família atendeu 10,65 milhões de famílias, cerca de 21% da população brasileira (WEISSHEIMER, 2006; MDS, 2009).

²⁹ De acordo com o MDS (2009, p. 1), o “Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), regulamentado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, funciona como um instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda. É utilizado, obrigatoriamente, para a seleção de beneficiários e para integração de programas sociais do governo federal. Devem ser cadastradas as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa, ou seja, R\$ 207,50 (duzentos e sete reais e cinquenta centavos). Famílias com renda superior a esse critério poderão ser incluídas no CadÚnico, desde que sua inclusão esteja vinculada à seleção ou ao acompanhamento de programas sociais implementados pela União, estados ou municípios. O CadÚnico é constituído por sua base de dados, instrumentos, procedimentos e sistemas eletrônicos, e sua base de informações pode ser usada pelos governos municipais, estaduais e federal para obter o diagnóstico socioeconômico das famílias cadastradas.”

É importante lembrar, ainda, que a unificação dos programas sociais no presente governo ocorreu com o lançamento do Programa Fome Zero, estratégia apresentada pelo governo federal para combate à fome e à pobreza absoluta. O programa Fome Zero abriga o Bolsa Família e outros programas sociais, constituindo um programa “guarda-chuva” que integra grande parte da política social do governo. Apesar de, num primeiro momento, ter apresentado grande repercussão na mídia e ser tomado como prioridade na agenda do governo Federal, o Fome Zero perdeu espaço no cenário nacional para o Bolsa Família, que se consolidou como referência em combate à fome e à pobreza. Oficialmente, o Bolsa Família continua fazendo parte do escopo do programa Fome Zero.

1.3.1 Características e Especificidades do Programa Bolsa Família no Brasil

Os programas de transferência direta de renda, como o próprio nome revela, têm como principal característica a transferência de valores monetários diretamente ao seu beneficiário final, contrariando, assim, outras correntes que defendem que a distribuição de renda deve ocorrer a partir da cobrança desigual de imposto de renda e de melhorias nas políticas sociais através de mais oferta de serviços ao cidadão. Quando se institui um benefício que repassa, diretamente, ao cidadão um determinado valor monetário, isso trás uma série de implicações do ponto de vista econômico e

social. De acordo com o observado pela revisão histórica dos programas de transferência direta de renda, a implantação deste tipo de política social remete a, pelo menos, dois séculos (sendo fortemente disseminados na Europa e Estados Unidos no início do século XX). No entanto, as políticas sociais praticadas, até recentemente, concentravam-se nos métodos de transferência *indireta* de renda, ou seja, através do fornecimento garantia de serviços sociais gratuitos e de redes de proteção aos menos favorecidos. Inserem-se neste tipo de política os programas de educação e saúde pública e a previdência social. Algumas das implicações que a adoção das políticas de transferência direta de renda, e em particular o Bolsa Família, apresentaram do ponto de vista social e econômico serão objetos de reflexão no desenvolvimento desta pesquisa.

As especificidades do programa Bolsa Família apresentam-se na unificação de programas sociais até então pulverizados e na forma de imposição de cumprimento de condicionalidades. O recebimento das transferências é condicionado a contrapartidas comportamentais nas áreas de educação e saúde, de acordo com a composição das famílias beneficiárias (Quadro 1).

Quadro 1 - Condicionalidades do Programa Bolsa Família

Educação	Saúde
<p><i>Para famílias com crianças de até 15 anos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Efetivar a matrícula das crianças e adolescentes de 6 a 15 anos em estabelecimento regular de ensino; • Garantir a frequência escolar de, no mínimo, 85% da carga horária mensal, informando a escola quando da impossibilidade de comparecimento eventual do aluno e apresentando, se for o caso, a devida justificativa; • Informar os gestores locais de imediato sobre eventuais mudanças de escola, para não prejudicar o processo de acompanhamento da frequência escolar. 	<p><i>Para gestantes e nutrizes:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Inscrever-se no pré-natal e comparecer às consultas na unidade de saúde mais próxima de sua residência, portando o cartão da gestante, de acordo com o calendário mínimo preconizado pelo Ministério da Saúde; • Participar de atividades educativas ofertadas pelas equipes de saúde sobre aleitamento materno e promoção da alimentação saudável. <p><i>Para famílias com crianças de até 7 anos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Levar as crianças à unidade de saúde ou ao local de campanhas de vacinação, mantendo atualizado o calendário de imunização, conforme preconizado pelo Ministério da Saúde; • Levar as crianças à unidade de saúde, portando o cartão de saúde da criança, para acompanhamento do estado nutricional e de desenvolvimento (medição de peso e altura), conforme o calendário mínimo preconizado pelo Ministério da Saúde.

Fonte: Portarias MEC/MDS nº 3.789, de 2004 e MS/MDS nº 2.509, de 2004.

Para o cumprimento das condicionalidades do programa, especificamente no caso da saúde, os beneficiários precisam atender as atividades educativas e seguir o calendário de vacinação oficial do Ministério da Saúde. Sendo assim, entende-se que deve haver disponibilidade de

unidades de saúde próximas às áreas de moradia das famílias cadastradas no programa.

Outra característica importante do Bolsa Família é seu caráter intersetorial, no que diz respeito à sua gestão. Os governos federal, estadual e municipal dividem responsabilidades quanto à adesão, monitoramento e avaliação deste programa, sendo regulamentada por lei a participação que cada ator desempenhará em cada etapa do programa. Desta forma, segundo o MDS, "A gestão do Bolsa família é descentralizada e compartilhada por União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Os três entes federados trabalham em conjunto para aperfeiçoar, ampliar e fiscalizar a execução do Programa, instituído pela Lei 10.836/04 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209/04."³⁰ (MDS, 2008, p.1). O Art. 8º da Lei 10.836/04 (ANEXO 2) estabelece que "A execução e a gestão do Programa Bolsa Família são públicas e governamentais e dar-se-ão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social." Nos parágrafos 1º e 2º, do mesmo artigo, observam-se seguintes diretrizes:

§ 1o A execução e a gestão descentralizadas referidas no caput serão implementadas mediante adesão voluntária dos Estados, do

³⁰ Texto integral da Lei 10.836/04 e do Decreto 5.209/04 estão disponíveis nos ANEXOS 2 e 3 deste trabalho.

Distrito Federal e dos Municípios ao Programa Bolsa Família. (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

§ 2º Fica instituído o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família - IGD, para utilização em âmbito estadual, distrital e municipal, cujos parâmetros serão regulamentados pelo Poder Executivo, e destinado a: (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

I - medir os resultados da gestão descentralizada, com base na atuação do gestor estadual, distrital ou municipal na execução dos procedimentos de cadastramento, na gestão de benefícios e de condicionalidades, na articulação intersetorial, na implementação das ações de desenvolvimento das famílias beneficiárias e no acompanhamento e execução de procedimentos de controle; (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

II - incentivar a obtenção de resultados qualitativos na gestão estadual, distrital e municipal do Programa; e (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

III - calcular o montante de recursos a ser transferido aos entes federados a título de apoio financeiro. (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

Apesar de seu caráter de gestão descentralizada, o Bolsa Família apresenta uma proposta centralizadora quanto a forma de inclusão e organização das informações dos beneficiários, através do Cadastramento Único de Programas Sociais (CadÚnico). O sistema do CadÚnico foi especialmente desenvolvido, pelo governo federal para servir de instrumento de controle deste e de outros programas sociais, objetivando, através da centralização e sistematização das informações dos beneficiários, exercer uma melhor gestão e evitar sobreposição de recebimento de vários benefícios sociais em um único cidadão ou família. É importante notar que o Bolsa Família foi

inovador ao estabelecer, além do CadÚnico, um elenco de condicionalidades nas áreas da saúde e educação, com sistemática própria de averiguação para continuidade de recebimento do benefício e, ainda, ao configurar, como aspecto fundamental do programa, a sua descentralização no que tange a gestão deste – com divisão de responsabilidades entre governo federal, estados e municípios.

1.3.2 Critérios de Seleção e Inclusão ao Programa Bolsa Família

Os critérios de seleção e inclusão do Bolsa Família obedecem a verificação da condição sócio-econômica dos beneficiários através de critérios objetivos como a renda *per capita*. Segundo orientação disponibilizada pelo MDS, a inclusão ao programa deve obedecer as seguintes regras:

Podem fazer parte do Programa Bolsa Família as famílias com renda mensal de até R\$ 120,00 (cento e vinte reais) por pessoa devidamente cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). A renda da família é calculada a partir da soma do dinheiro que todas as pessoas da casa ganham por mês (como salários e aposentadorias). Esse valor deve ser dividido pelo número de pessoas que vivem na casa, obtendo assim a renda per capita da família. Se a família se encaixa numa das faixas de renda definidas pelo Programa, deve procurar o setor responsável pelo Programa Bolsa Família no município, munido

de documentos pessoais (título de eleitor ou CPF³¹), para se cadastrar no CadÚnico (MDS, 2009, p. 1).

Quanto aos critérios de seleção, estes estão condicionados às informações fornecidas pelos municípios, conforme segue:

O Programa Bolsa Família seleciona as famílias com base nas informações inseridas pelo município no CadÚnico. O CadÚnico é um instrumento de coleta de dados que tem como objetivo identificar todas as famílias em situação de pobreza existentes no país. Cada município tem uma estimativa de famílias pobres, considerada como a meta de atendimento do Programa naquele território. Essa estimativa é calculada com base numa metodologia desenvolvida com apoio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e tem como referência os dados do Censo de 2000 e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2004, ambos do IBGE. O cadastramento não implica a entrada imediata dessas famílias no Programa e o recebimento do benefício. Com base nas informações inseridas no CadÚnico, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) seleciona, de forma automatizada, as famílias que serão incluídas no Programa a cada mês. O critério principal é a renda per capita da família e são incluídas primeiro as famílias com a menor renda (MDS, 2009, p. 2).

³¹ O Cadastro de Pessoa Física, mais conhecido por CPF, é o documento que identifica o contribuinte perante a Receita Federal. Cada pessoa pode se inscrever apenas uma vez e, portanto, possuir só um número de inscrição (Caixa Econômica Federal, 2010).

Os critérios de seleção e inclusão no programa, seguindo a metodologia acima, permitem que o Bolsa Família esteja, atualmente, presente em 5.560 municípios do país e no Distrito Federal e atenda cerca de 10, 65 milhões de famílias (dados de novembro de 2008) ou aproximadamente 44 milhões de pessoas. Estes números são significativos se pensarmos a extensão territorial e as diferentes regiões geográficas que este programa cobre. Os recursos do Bolsa Família, alocados de acordo com as taxas de pobreza e extrema pobreza utilizada por sua metodologia de medição, estão distribuídos da seguinte forma: 8% ao Norte, 50% ao Nordeste, 27% ao Sudeste, 11% ao Sul e 4% ao Centro-Oeste (SANT'ANA, 2007).

Apesar dos números expressivos de famílias inclusas no programa e da extensão coberta pelo Bolsa Família no Brasil, algumas questões relativas ao processo de seleção se colocam: a) todo o processo de seleção, por mais complexo que seja, possui erros extrínsecos que são difíceis de evitar, tais como a utilização de critérios excessivamente rígidos que podem levar a exclusão de famílias que deveriam ser beneficiadas e; b) é possível que as famílias inclusas no programa não sejam aquelas extremamente pobres que, devido à dificuldades do programa em se alcançar este público, não participaram do processo de seleção (MEDEIROS *et al.*, 2007).

1.3.3 Critérios de Elegibilidade do Programa Bolsa Família

O valor recebido por cada família beneficiária do Bolsa Família varia entre o mínimo de R\$ 15,00 e o máximo de R\$ 95,00 por mês, conforme a sua situação sócio-econômica e o número de crianças e adolescentes de até 15 anos. O programa tem dois tipos de benefícios: o básico e o variável. O Benefício Básico, de R\$ 50,00, é pago às famílias consideradas extremamente pobres, com renda mensal de até R\$ 60,00 por pessoa, mesmo que elas não tenham crianças, adolescentes ou jovens. O Benefício Variável, de R\$ 15,00, é pago às famílias pobres, com renda mensal de até R\$ 120,00 por pessoa, desde que tenham crianças e adolescentes de até 15 anos. Cada família pode receber até três benefícios variáveis, ou seja, até R\$ 45,00 (MDS, 2008). O valor do benefício varia de caso a caso, conforme Quadro 2 abaixo:

Quadro 2 - Critérios de Elegibilidade do Programa Bolsa Família

Critério de elegibilidade		Ocorrência de crianças/ adolescentes 0-15 anos, gestantes e lactantes	Quantidade e tipo de benefício	Valores do benefício (R\$)
Situação das Famílias	Renda Mensal <i>per capita</i>			
Situação de pobreza	De R\$ 60,00 a R\$ 120,00	1 membro	(1) Variável	15,00
		2 membros	(2) Variável	30,00
		3 ou + membros	(3) Variável	45,00
Situação de extrema pobreza	Até R\$ 60,00	Sem ocorrência	Básico	50,00
		1 membro	Básico + (1)	65,00
		2 membros	Básico + (2)	80,00
		3 ou + membros	Básico + (3)	95,00

Fonte: MDS, 2008³²

De acordo com estudos realizados sobre o Bolsa Família, este programa, em certas localidades, representa até 40% da renda total do município. Em municípios extremamente pobres, o impacto do programa é

³² O Bolsa Família segue as variações do salário mínimo, estabelecido pelo governo federal, portanto os valores expostos nesta pesquisa, tanto de limites de renda para inclusão e de recebimento do benefício, expressam aqueles quando da realização da pesquisa, sendo passíveis de aumentos no decorrer deste trabalho.

mais forte e ocorre dinamização da economia local. A estratégia de expansão do programa é de priorizar as regiões e municípios mais pobres (em geral nas zonas rurais) e, em um segundo momento, chegar aos centros metropolitanos e grandes cidades. (MARQUES *apud* SANT'ANA, 2007).

Considerando-se, especialmente, as regiões rurais sem muitas opções de emprego e fontes de geração de renda, o impacto do programa na economia local é bastante significativo. Parte da estratégia do Governo Federal para promover o Bolsa Família é, justamente, chamar atenção para o fenômeno de crescimento das transações comerciais das regiões onde o programa foi implantado, gerando, de acordo com o governo, aquecimento da economia e, conseqüentemente, empregos indiretos.

Algumas das várias contradições do programa podem ser percebidas nesta apropriação do governo do seu, supostamente positivo, potencial de aumentar o poder de consumo dos beneficiários: se o objetivo principal do programa é o combate à fome e à pobreza absoluta, como a questão do consumo imediato de bens responde à essas demandas? Nos municípios em que o programa corresponde a até 40% da renda total do município como será possível contemplar a independência financeira e a inclusão social das famílias dependentes deste benefício mensal?

Estas e outras implicações sociopolíticas do Bolsa Família merecem investigações aprofundadas levando-se em conta, para isso, a problematização da questão da inclusão e da exclusão social.

1.4 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E INCLUSÃO SOCIAL: UMA RELAÇÃO EM QUESTÃO

Como um programa que surgiu a partir da unificação de vários outros programas de transferência direta de renda, o Bolsa Família assumiu a bandeira de principal ação governamental de combate à fome e à pobreza. Ao atrelar o recebimento do benefício mensal a uma série de condicionalidades a serem cumpridas nas áreas de saúde e educação, o programa pretende, a um só tempo, promover o acesso aos serviços públicos de saúde, educação, segurança alimentar e assistência social e, como consequência de tal estratégia, a inclusão social.

Diante do pressuposto de que o Bolsa Família é um programa de inclusão social, a questão que se coloca é a de que tipo de inclusão se trata. Neste sentido, uma pequena incursão acerca de concepções teóricas e alguns de seus conceitos merecem destaque.

Muito embora trate-se de uma literatura controversa, o conceito de exclusão, estreitamente relacionados ao de inclusão, é bastante empregado, notadamente, nos campos da educação e saúde com diferentes perspectivas teóricas. No presente texto alguns autores serão abordados na medida em que as perspectivas teóricas que adotam nos permitem a problematização de nosso tema e objeto de pesquisa.

Para os idealizadores e defensores do Bolsa Família, a inclusão social ocorre sob a forma de oportunidades geradas ou, como é colocado, pelas “portas de saída” da pobreza que os beneficiários do programa usufruem. Esta perspectiva pretende ser investigada à luz de um olhar sociológico sobre a questão da inclusão e da exclusão social na sociedade brasileira.

1.4.1 Inclusão e Exclusão Social: Conceituação e Diferenciação entre Abordagens

As inúmeras possíveis perspectivas teóricas disponíveis para abordar a questão da inclusão e da exclusão social envolvem os mais variados campos de conhecimento: ciência política, economia, educação, psicologia, sociologia, entre outras.

Recentemente, inclusão e exclusão social tornaram-se termos, recorrentemente, usados pela mídia, pelos governos e por organizações não governamentais (ONG's) para tratar da realidade socioeconômica brasileira e para descrever as desigualdades sociais que a são características.

Segundo Oliveira (1997), a problemática da exclusão há tempos está presente nas discussões sobre a realidade social brasileira e adquiriu os mais diversos usos no decorrer do tempo. O autor lembra, ainda, que a problemática da exclusão social não é exclusividade dos países periféricos como o Brasil, sendo um problema que atinge também os países ricos como a França, por exemplo. É ainda apontado que o termo vem sendo usado

desde a década de 1970 por autores como Fernando Henrique Cardoso e Enzo Falleto, que já apontavam para um padrão de sistema social excludente no clássico **Dependência e desenvolvimento na América Latina** (1975) e que, a partir da década de 1980, ganhou destaque nos textos que analisavam criticamente o processo de acumulação conhecido como o “milagre brasileiro”, considerado excludente por alguns autores. Oliveira chama a atenção, ainda, para a natureza epistemológica do uso do termo exclusão e a sua aplicação generalizada no cenário nacional e internacional, gerando confusão entre diversas designações diferentes (como no caso das minorias serem chamadas de excluídos) e a diluição retórica da especificidade do conceito.

No início do anos 1980, os “excluídos” eram considerados os resíduos da sociedade industrial, aqueles que não tinham sido absorvido pelo emprego e que viviam à “margem” da sociedade. O conceito de marginalização, no entanto, estaria limitado pois “o crescente aumento da pobreza, em vista do desemprego estrutural e tecnológico, teria obstruído os poros que permeabilizavam a relação sistema/margens” (Ribeiro, 1999, p. 37), invalidando o conceito referido a esta relação. Desta forma, já em meados dos anos 1980, os excluídos passam a ser considerados como resultado de um problema estrutural do mercado de trabalho, ou seja, o desemprego estrutural. Neste sentido, Oliveira distingue dois traços distintos do uso do termo exclusão: primeiro referindo-se ao desemprego estrutural, tornando os “excluídos” desnecessários economicamente e, segundo,

referindo-se os “excluídos” que se tornaram não somente economicamente mas, sobretudo, socialmente desnecessários pois levam “uma vida considerada subumana em relação aos padrões normais de sociabilidade” (OLIVEIRA, 1997, p. 51) e “passam a ser percebidos como indivíduos socialmente ameaçantes e, por isso mesmo, passíveis de serem eliminados” (NASCIMENTO *apud* OLIVEIRA, 1997, p. 51). Diante deste quadro, o autor questiona a própria existência do conceito de exclusão do ponto de vista epistemológico pois este estaria, na sua conceituação e uso indiscriminado, adotando uma perspectiva dualista – de incluídos e excluídos - que remete à orientação teórica dos anos 1970, onde estas duas categorias pertenceriam a esferas sociais diferentes e não coincidentes (OLIVEIRA, 1997).

CASTEL (1998) considera que o uso impreciso do conceito exclusão oculta e, ao mesmo tempo, traduz o estado atual da questão social, pois se detém nos efeitos mais visíveis e imediatos da crise, reduzindo-a, erroneamente, a aspectos econômicos pontuais e não a uma situação de “ausência de participação de qualquer atividade produtiva e o isolamento relacional” (p. 24) que produzem a exclusão, sendo esta não apenas de natureza econômica mas determinada pelas “relações existentes entre precariedade econômica e instabilidade social” (p.25). O autor emprega o termo “desfiliação” que, segundo seu entendimento, traduz com mais fidelidade os diferentes processos de rupturas em relação a estados de equilíbrio anteriores, que poderiam ser mais ou menos estáveis. CASTEL afirma que “Falar em termos de exclusão é rotular com uma qualificação

puramente negativa que designa a falta, sem dizer no que ela consiste nem de onde provém" e que, no lugar de se analisar processos e trajetórias diferenciadas que levaram à desfiliação, há o risco de se cair no discurso da exclusão, que "de tanto repetir a ladainha da ausência, oculta-se a necessidade de analisar positivamente no que consiste a ausência" (CASTEL, 2000, p. 21)

Analisando a questão entre exclusão social e econômica, o sociólogo José de Souza Martins considera que não existe, de fato, exclusão total uma vez que esta implicaria em indivíduos completamente dissociados da realidade social. O que ocorre é que a sociedade atual é uma sociedade "includente do ponto de vista econômico e excludente do ponto de vista social, moral e até político" (MARTINS, 2003, p. 34). Os considerados "excluídos" não estão, assim, completamente à parte da sociedade pois encontram-se, ainda que precariamente, incluídos economicamente na medida que fazem parte do contingente que realizam alguma atividade econômica para sobreviver. Mesmo entre os mais destituídos, não se pode afirmar que a maioria viva exclusivamente das redes de proteção social pois existe grande porcentagem de ocorrência de empregos precários, tais como os catadores de materiais recicláveis e os que recebem por dia de trabalho, ambos sem nenhum vínculo empregatício. Neste sentido, Martins afirma que "Vocês chamam de *exclusão* aquilo que constitui o conjunto das dificuldades, dos modos e dos problemas de uma inclusão precária e instável, marginal. A inclusão daqueles que estão sendo alcançados pela

nova desigualdade social produzida pelas grandes transformações econômicas e para os quais não há senão, na sociedade, lugares residuais” (MARTINS, 2003, p. 26). Considerando-se esta abordagem teórica, o conceito de exclusão torna-se, segundo o autor, "inconceitual", ou seja, é "impróprio e distorce o próprio problema que pretende explicar" (MARTINS, 2003, p. 27) na medida em que tende a simplificar um fenômeno social muito mais complexo. A questão da inclusão e da exclusão social deve, pois, ser entendida dentro da própria lógica capitalista, que exclui e inclui num movimento dialético constante, e não como um fenômeno recente na história. Se considerarmos que, no decorrer da história, sempre existiram grupos excluídos (como os camponeses expulsos do campo) e incluídos novamente (camponeses absolvidos pela indústria), uma outra perspectiva pode ser lançada a um problema que não é recente, mas que só recentemente tornou-se visível. A visibilidade dos excluídos passou a ser notada quando estes não mais conseguiam incluir-se no sistema capitalista com a mesma rapidez que outrora ou, o mais grave, se o conseguem é de maneira precária ou parcial (como mencionado, conseguem incluir-se economicamente mas não socialmente).

O termo processos de exclusão é também usado pois entende-se que este implica num entendimento que considera "processos sociais contemporâneos, de caráter mais amplo e permanente, que vão além da perda de emprego para tornar-se um 'modo de vida'" (RIBEIRO, 1999, p. 41). O uso deste termo permite ainda abordar a questão da exclusão social

não como algo estático, no qual os excluídos estariam permanentemente relegados ao seu lugar na margem da sociedade, mas como um fenômeno dinâmico, característico da lógica capitalista.

1.4.2 A Relação Bolsa Família e Inclusão Social como Objeto de Reflexão da Presente Pesquisa

O governo Federal, os vários órgãos administradores do programa e alguns centros de estudos argumentam que o Bolsa Família promove a inclusão social de seus beneficiários ao oferecer “portas de saída” para a situação de pobreza e extrema pobreza na qual se encontram. Pelo menos a médio prazo, as famílias inseridas no programa passariam a usufruir de melhores condições de educação e saúde, tornando possível a sua inserção sócio-econômica e, conseqüentemente, a sua independência em relação ao recebimento do benefício mensal.

Dada a importância da idéia do Bolsa Família de pressupor a inclusão social e, considerando que esta se relacione com uma forma diferenciada de desenvolvimento econômico, é necessário analisar as relações socioeconômicas envolvidas neste processo, bem como observar como políticas de transferência de renda respondem às demandas da inclusão num contexto social específico.

Este trabalho considera o programa Bolsa Família como um tipo de transferência direta de renda que pode possibilitar desdobramentos no

campo da saúde na medida em que o programa condiciona a inclusão de famílias a um determinado atendimento na área tradicionalmente conhecida como saúde materno-infantil. Considerando que o campo da saúde pública também emprega indicadores para monitorar e avaliar políticas na área, o estudo sobre o Bolsa Família permitirá, ainda, verificar os alcances e limitações da utilização de indicadores neste campo.

Neste sentido vale observar que a questão da inclusão social relacionada com a idéia de acesso aos serviços de saúde é circunscrita a indicadores tradicionais – como consultas pré-natal e no puerpério, assim como acompanhamento do crescimento infantil e vacinação - que não contempla avanços que programas como o Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM)³³ e o Programa de Assistência Integral à Saúde da Criança (PAISC), apresentavam no início dos anos 1980. Isto por representarem a adoção de uma nova perspectiva conceitual e filosófica como princípios norteadores das políticas de saúde das mulheres (Ministério da Saúde, 2007), assim como das crianças.

Abordar as relações entre a política de transferência direta de renda do Bolsa Família, inclusão social e saúde, à luz de uma dada visão de desenvolvimento social, implica considerar tanto as possibilidades quanto limites presentes num programa desta natureza, numa sociedade capitalista

³³ O PAISM tornou-se Política Nacional de Atenção Integral à Mulher em 2004 (Pedrosa, 2005).

como a brasileira. Outros aspectos relacionados à questão da inclusão social serão contemplados– estes estreitamente relacionados com a questão da conquista da cidadania, relacionada a uma dimensão política do Bolsa Família. Isso significa refletir para além das condicionalidades do programa e observar como este, que não pretende ser assistencialista, encerra possibilidades de mudanças nos modos de vida, na medida em que as famílias beneficiárias ganhem autonomia de diferentes ordens. Nestas possibilidades, a questão da cidadania e da inclusão social ganharia diferentes aspectos capazes de caracterizar situações diferenciadas de vida.

2. OBJETIVOS

- a) Caracterizar, do ponto de vista socioeconômico e cultural, famílias atendidas pelo programa Bolsa Família e processos diferenciados de inserção neste programa;
- b) Identificar, na perspectiva de pessoas, mudanças na dinâmica familiar e os significados assumidos pelo programa como modo diferenciado de vida;
- c) Analisar os alcances e limitações do programa de transferência direta de renda Bolsa Família em relação ao acesso da população à saúde, à educação e outras formas de inclusão do ponto de vista do desenvolvimento social.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Natureza da Pesquisa

Dadas as hipóteses e objetivos propostos, o presente trabalho é de natureza qualitativa e quantitativa, considerando a importância de caracterizar um conjunto de beneficiários pertencentes à área da comunidade São Judas da Cidade Industrial Satélite de Cumbica (CIS Cumbica), na região metropolitana de Guarulhos, São Paulo, e as suas especificidades regionais e sócio-culturais.

Por outro lado, numa perspectiva micro-social, destaca-se a pesquisa de natureza qualitativa que busca dar voz aos membros de famílias beneficiárias do programa. Tal pesquisa em profundidade tem como objetivo possibilitar a identificação de transformações nas dinâmicas familiares e nos modos de vida destas famílias. Identificar, igualmente, na perspectiva dos sujeitos entrevistados, como a questão da inserção social é percebida, assim como mudanças em relação ao acesso aos serviços de saúde pública.

População de Estudo, Sujeitos da Pesquisa e Levantamento de Dados

A presente pesquisa contemplou duas fases de desenvolvimento do trabalho de campo: a) levantamento dos dados sóciodemográficos das famílias beneficiárias do programa Bolsa Família; b) entrevista em profundidade com responsáveis pela família inserida no programa.

Levantamento de Dados Quantitativos

Os dados de natureza sóciodemográfica relativos a todas as famílias beneficiárias, pertencentes à comunidade São Judas da CIS Cumbica, foram coletados a partir do registro do Cadastro Único (ANEXO 1), que contém informações relacionadas às características socioeconômicas (número de membros da família no domicílio, tipo de chefia da família e estado civil, idade, renda, escolaridade, ocupação, condições e tempo de moradia, tipo e número de programas sociais que participa, tempo de participação em outros programas sociais).

Levantamento de Narrativas

Dentre as famílias pertencentes ao programa e residentes na favela São Judas, na Cidade Industrial Satélite de Cumbica, foram identificadas 10 famílias que possuíam características diferenciadas para a pesquisa em profundidade. A entrevista constou de dois instrumentos: Formulário semi-estruturado para registro das características sócio-econômicas e demográficas da família e Roteiro Temático (Meihly, 1998) cobrindo algumas questões básicas de interesse para a pesquisa, conforme abaixo descrito:

- a) Tempo de participação no programa;
- b) Significado do programa para a família;
- c) Mudanças nos hábitos de consumo da família e tipo de consumo;
- d) Mudanças nas formas de sociabilidade da família, tais como novas formas de lazer, cultura, relações de vizinhança;
- e) Facilidades e dificuldades em atender aos requisitos do programa como relacionados ao acesso aos serviços de saúde;
- f) Acesso à outros serviços públicos (como documentação pessoal, habitação, saneamento básico, transporte, entre outros);
- g) Benefícios e dificuldades que o programa gerou para a família;

A opção por entrevistas com roteiro do tipo temático inclui o critério flexibilidade, ou seja, permite ao entrevistado/informante a liberdade de narrar acontecimentos e experiências às questões propostas pelo

investigador no decorrer das entrevistas. Vale sinalizar que as questões acima propostas permitiram ao investigador identificar novas questões e situações específicas que emergiram no momento da entrevista e mereceram aprofundamento durante o processo de investigação.

Tratamento, Descrição e Análise dos Dados e Discursos

A partir dos relatos orais obtidos nas entrevistas, as falas foram transcritas e revisadas pelo próprio pesquisador após a sua realização. Na interpretação dos dados, as narrativas foram consideradas como discursos dotados de conteúdos significativos (Lima, 2003; Rocha e Deusdará, 2005), relacionados ao seu contexto de vida.

Do ponto de vista operacional, alguns passos gerais podem ser mencionados como partes do processo de leitura e análise dos conteúdos significativos a serem destacados nos relatos orais das entrevistas:

- a) Leitura preliminar de todas as entrevistas, buscando identificar algumas palavras-chaves, assim como expressões que possam traduzir conteúdos significativos para a análise do tema e objeto da pesquisa;
- b) Definição de categorias específicas relevantes para a análise dos discursos, construídas a partir das relações observadas entre as palavras-chaves ou frases, mais próximas da linguagem objeto;

- c) Definição de categorias gerais, a partir da articulação de categorias específicas, tendo em vista obter uma linguagem teórica mais abstrata para efeitos de interpretação do tema e do problema sob investigação;
- d) Na presença de um grande número de categorias gerais, estas poderão ser integradas em unidades de discurso, objetivando uma melhor estruturação para a apresentação e discussão dos resultados da pesquisa.

A interpretação e análise dos dados será realizada a partir de uma perspectiva sociológica com base na literatura especializada, considerando as emergências que os dados e narrativas empíricas apresentarem.

Aspectos Éticos

Para a coleta dos dados quantitativos de natureza socioeconômica e demográfica e foi solicitada autorização junto ao Fundo Social de Solidariedade, à Secretaria da Saúde e à Secretaria de Habitação, do município de Guarulhos, para a realização desta fase da pesquisa.

Para obtenção da referida autorização de pesquisa foi apresentado projeto de pesquisa aos responsáveis dos respectivos órgãos governamentais para conhecimento dos objetivos e metodologias a serem empregados no estudo.

O levantamento dos dados quantitativos e qualitativos foi circunscrito somente aos objetivos centrais do trabalho e o nome das famílias participantes do programa, assim como aquelas entrevistadas em profundidade, serão mantidos em sigilo.

De acordo com as normas estabelecidas pela Resolução 196/96 do Conselho Nacional de Saúde (Ministério da Saúde, 1996), as pessoas entrevistadas no presente estudo receberam informações detalhadas sobre a pesquisa sendo sua participação voluntária e não implicando em nenhum prejuízo a sua participação no programa. As suas falas foram gravadas e identificadas por um nome fictício, tendo a mesma a liberdade de desistência em qualquer momento da pesquisa. Tanto o nome verdadeiro quanto as informações declaradas serão mantidas em sigilo absoluto. Todos os participantes das entrevistas em profundidade assinaram Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, no qual estão explícitos os objetivos, garantias e direitos dos entrevistados.

4. BOLSA FAMÍLIA, MODOS DE VIDA E O CONTEXTO SOCIAL URBANO

A favela como espaço específico de interação social dentro do contexto urbano, foi escolhida como cenário para a abordagem do programa Bolsa Família e análise dos desdobramentos deste tipo de política pública para os seus habitantes. Um dos pressupostos para análise do programa Bolsa Família nesta pesquisa é a de, como política pública de transferência direta de renda e, dado seu caráter intersetorial, o mesmo deve ser estudado dentro do contexto específico (de tempo e espaço) ao qual está sendo aplicado. Ou seja, entende-se que o meio físico, socioeconômico e cultural influencia o modo como este programa é percebido e, ainda, sua importância como um dos fatores determinantes em possíveis mudanças nos modos de vidas de seus beneficiários. Desta forma, é importante caracterizar a área de estudo na qual este programa e esta população estão inseridos, sendo a caracterização realizada tanto do ponto de vista quantitativo quanto qualitativo.

Os limites e possibilidades do Bolsa Família serão abordados, na presente pesquisa, dentro do contexto social e urbano da favela São Judas, localizada no bairro da Cidade Industrial Satélite de Cumbica (comumente conhecida como CIS Cumbica), na periferia do município de Guarulhos, na Grande São Paulo, Estado de São Paulo.

Após a caracterização demográfica e socioeconômica das áreas em estudo, são apresentadas as histórias de vida e vivências de sujeitos que fazem parte deste contexto social e que recebem o benefício Bolsa Família.

Finalmente, a favela dentro do contexto social urbano e como cenário peculiar para a implementação de políticas públicas, é considerada para a análise do programa Bolsa Família e seus desdobramentos para seus beneficiários e para a sociedade em geral.

4.1 A CIDADE DE GUARULHOS NO CONTEXTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO

Às margens do rio Tietê e cortada por grandes rodovias federais e estaduais, Guarulhos é uma cidade com características contraditórias: se por vezes é eloquentemente reconhecida por comportar uma posição privilegiada de 2ª maior economia e 2ª maior população do Estado (FUNDAÇÃO SEADE, 2009) é, também, detentora de uma grande área periférica, onde a grandiosidade dos números estatísticos nem sempre representa melhora na qualidade de vida da população local. Inserida na periferia de Guarulhos, encontra-se a região da Cidade Industrial Satélite de Cumbica – conhecida como CIS Cumbica, bairro que foi batizado pelo poder público com este nome devido à intenção de se fazer deste um bairro exclusivamente industrial, onde não haveria residências mas somente grandes empreendimentos industriais, motivadores do desenvolvimento econômico tão esperado a partir da década de 1960. Constituindo parte significativa da população atual do bairro da CIS Cumbica, os moradores dos vários núcleos de assentamentos precários – áreas públicas e privadas ocupadas irregularmente, também conhecidas como favelas, representam esta contradição entre as intenções do Estado e a dinâmica populacional desta área. Ainda que o projeto governamental fosse reservar esta área apenas à instalação de grandes negócios, a realidade mostrou-se bastante

diferente: a partir de meados da década de 1970, atraídos por novas oportunidades de emprego nas transportadoras que se mudaram para a CIS Cumbica, algumas dezenas de trabalhadores construíram suas moradias nos espaços ainda não ocupados pelos galpões industriais. As construções de moradias ocorreram principalmente nas margens do córrego que corta o bairro e à beira das vias públicas, estas então praticamente inexistentes ou sem qualquer tipo de asfaltamento. Apesar de o grande fluxo migratório para esta região ter acontecido no início da década de 1980, existem moradores que residem na área há cerca de 30 anos e testemunharam as transformações de uma região com características rurais em essa área de favela atual. Desprovidas de qualquer infraestrutura urbana ou social, a população que ocupou estes espaços convive com condições extremamente precárias ou até inexistentes de moradia, transporte, educação, saúde e lazer.

Este é o contexto geral da área escolhida para a presente pesquisa e os dados socioeconômicos da cidade em que está inserida, o entorno do bairro e a sua população local serão discutidos objetivando-se um olhar mais aguçado sobre as contradições expressas nos levantamentos e indicadores socioeconômicos.

4.1.1 Caracterização Demográfica e Socioeconômica da Cidade de Guarulhos

Atualmente, Guarulhos detem o posto de terceira cidade em termos de maior Produto Interno Bruto do Estado de São Paulo e a oitava do país. Sua população alcançou a marca dos 1,3 milhões de habitantes e é ainda considerada privilegiada pela sua localização estratégica entre as principais rodovias do país e por possuir o maior aeroporto da América Latina (FUNDAÇÃO SEADE, 2010a).

Do ponto de vista de sua formação histórica, Guarulhos é um dos povoados mais antigos do Estado de São Paulo. Assim como a cidade de São Paulo, sua fundação data do século XVI, quando padres jesuítas começaram o trabalho de catequese das tribos locais: a dos Guarulhos, da família Guaianases, que dominavam a margem direita do Tietê; a do Uraraí, ocupando a margem oposta, desde os bairros da Penha e São Miguel, na Capital, ambas pertencentes à nação Tupi. Segundo registros históricos³⁴, em 1560, pela necessidade de defesa e para favorecer a catequese, os jesuítas concentraram as duas tribos, formando as Aldeias dos Guarulhos e a de São Miguel, cada qual à sua margem do rio Tietê.

Seu crescimento econômico deu-se inicialmente em função da mineração de ouro, com minas descobertas em 1590 por Afonso Sardinha.

³⁴ As referências históricas foram obtidas a partir de dados da Prefeitura Municipal de Guarulhos, 2010, disponível em www.guarulhos.sp.gov.br.

O trabalho escravo negro (de origem sudanesa, denominados Gegês) foi utilizado em larga escala na mineração. Com o advento da paralisação da mineração do ouro, a partir do início do século XIX, muitos negros acompanharam seus senhores na debanda que marcou a decadência do povoado - fim do ciclo do ouro. Após a Lei Áurea (1888) escasseou-se a mão-de-obra e tornou-se mais difícil o processo de retalhamento das antigas sesmarias que, apesar das dificuldades, se manteve ininterrupto surgindo os "cercamentos" como linha divisória. Interessante notar que, até recentemente, a cidade guardava resquícios das sesmarias pois grandes lotes de terras pertenciam a uma única família.

Até meados do século XX, Guarulhos tinha como principal atividade econômica a produção de hortifrutigranjeiros. A partir da década de 1940 chegaram ao município indústrias dos setores elétrico, metalúrgico, químico, alimentício e calçadista. Vários foram os planos de loteamento e arruamento aprovados pela Câmara Municipal no decorrer dessa década, o setor de obras da Prefeitura adquiriu máquinas, ampliou-se o Paço Municipal e a iluminação das vias públicas.

Seu grande desenvolvimento iniciou-se por volta de 1950, quando a escassez e custo dos imóveis em São Paulo impulsionaram a busca de alternativas de localização industrial. Com a abertura da rodovia Presidente Dutra, em 1954, tornou-se mais vantajosa ainda a ocupação desse vazio, afetando toda a estrutura urbana do município. Desta forma, a expansão

industrial paulista alterou as características do município, de hortifrutigranjeiro para industrial.

Com a expansão das indústrias foram atraídos grandes contingentes de mão-de-obra, cuja população fixou-se na área urbana, num processo de contínuos loteamentos. Nessas condições a população cresceu de 35 mil em 1950, para 101 mil em 1960, 237 mil em 1970, chegando a 532.726 em 1980 (PREFEITURA DE GUARULHOS, 2010). Além da possibilidade de emprego nas indústrias nacionais e multinacionais que se deslocaram para a região, contribuiu para o crescimento populacional da cidade o valor mais baixo dos lotes residenciais, se comparados com aqueles cobrados na cidade de São Paulo.

Hoje, Guarulhos é um dos 39 municípios que compõem a Região Metropolitana de São Paulo – RMSP. Contando atualmente com uma população de aproximadamente 1,3 milhões de habitantes, Guarulhos destaca-se como o segundo município mais populoso do Estado de São Paulo, superado apenas pela cidade de São Paulo (FUNDAÇÃO SEADE, 2009).

Localizado na região Nordeste da região metropolitana, Guarulhos interliga-se com a capital pelas rodovias Presidente Dutra, Ayrton Senna e Fernão Dias, encontrando-se estrategicamente posicionado nas principais rotas que ligam os três estados mais ricos do país: São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. A uma distância de aproximadamente 15 km do centro de São Paulo, o município também abriga o Aeroporto Internacional

André Franco Montoro, o mais movimentado terminal aéreo da América do Sul. Guarulhos faz divisa com seis municípios: a Noroeste com Mairiporã, ao Norte com Nazaré Paulista, Nordeste com Santa Isabel e Leste com Arujá e Itaquaquecetuba. Com exceção de Nazaré Paulista (figura 1), todos esses municípios fazem parte da Região Metropolitana de São Paulo e também possuem grandes áreas habitadas por população de baixa renda, uma realidade que marca as periferias metropolitanas brasileiras onde se concentram grandes demandas por melhores condições de saúde, educação, habitação e lazer (SECRETARIA DE HABITAÇÃO DE GUARULHOS, 2009).

A maior parte do território de Guarulhos faz divisa com o município de São Paulo por meio de vários distritos paulistanos: Tremembé, Jaçanã, Vila Medeiros e Vila Maria na Zona Norte da Capital e os distritos de Cangaíba, Vila Jacuí, Ermelino Matarazzo, São Miguel Paulista e Jardim Helena – situados na Zona Leste de São Paulo, historicamente marcada pela segregação territorial e exclusão social – que fazem divisa com os limites ao Sul de Guarulhos.

Do ponto de vista ambiental, situa-se em Guarulhos porção significativa da Serra da Cantareira, que abriga vasto manancial que abastece de água vários municípios da Região Metropolitana, e que está em grande parte preservada. O município integra o Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê/Sub-Região Alto Tietê-Cabeceiras, composto por representantes de 34 localidades e que tem como objetivo tratar das

questões atinentes ao uso dos recursos hídricos destes mananciais (SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE DE GUARULHOS, 2009).

Figura 1 – Guarulhos na Região Metropolitana de São Paulo



Fonte: Prefeitura Municipal de Guarulhos/Instituto Polis, Plano Diretor de Guarulhos, 2002-2003.

Com uma população estimada de 1.324.823, Guarulhos conta com cerca de 98% de sua população residindo na área urbana (FUNDAÇÃO SEADE, 2010). Foi apontado, anteriormente, que o grande crescimento populacional no município ocorreu a partir da segunda metade do século XX, dobrando-se o número de residentes entre as décadas de 1950 e 1960 e entre 1970 e 1980. Entre 2000 e 2009, a taxa geométrica média de crescimento populacional do município ficou em torno de 2,41% ao ano, mantendo-se, nos últimos 15 anos, a média de crescimento em torno de 2,05% ao ano. A Tabela 1 abaixo permite demonstrar que Guarulhos apresentou um crescimento populacional contínuo nas últimas décadas:

Tabela 1 - Dinâmica Populacional de Guarulhos

Ano	1996 (Contagem da População)	2000 (Censo Demográfico)	2007 (Contagem da População)	2009 (Estimativa populacional)
a) População Total	972.197	1.072.717	1.236.192	1.324.823
b) População Urbana	953.210	1.049.668	...	1.301.373
c) Número de domicílios urbanos	247.500	289.979
d) Densidade domiciliar urbana (habitantes/domicílios)	3,85	3,61

Fonte: IBGE, 2009 e Fundação Seade, 2010.

Guarulhos apresentou, na década de 1990, índices ainda mais elevados de crescimento populacional do que o município de São Paulo e a

média do Estado de São Paulo³⁵. Segundo Taschner & Bógus, nesta década ocorreu um grande deslocamento de moradores para o entorno da capital, sendo que a "(...) A região do Estado que mais cresceu nos últimos anos foi o cinturão de municípios da Grande São Paulo, com saldo migratório positivo de 440 mil moradores. Guarulhos foi a cidade paulista que mais cresceu nos anos 90, com taxa anual de 4,31% e crescimento absoluto de 185 mil pessoas, das quais 100 mil por crescimento migratório. Aliado à periferização do crescimento populacional na metrópole, o seu município central, apesar do crescimento mais reduzido, deve seu aumento de população também ao crescimento periférico." (TASCHNER e BÓGUS, 2001, p. 34). Além disso, na última década, a população de Guarulhos cresceu 30%, número que impressiona e ratifica a continuidade da tendência de crescimento periférico no Estado de São Paulo. Dados levantados junto a população residente nas áreas de favelas de Guarulhos mostram que um grande número de famílias veio de outras regiões do Estado e do país, nos últimos 15 anos, para residir na cidade, atraídas pela possibilidade de inserção no mercado de trabalho.

Neste sentido, as taxas de crescimento populacional relacionam-se

³⁵ A título de comparação, a taxa de crescimento populacional do Estado de São Paulo, no mesmo período, ficou em 1,33% ao ano, demonstrando que Guarulhos continua atraindo um expressivo contingente populacional. Contribui para esta constatação o cruzamento dos dados disponíveis sobre a média da taxa de natalidade anual com a taxa de crescimento populacional anual. Entre 2000 e 2009, a taxa de natalidade do município oscilou em torno de apenas 16%, média próxima a da capital, São Paulo. Os anos 90 registraram taxas de natalidade mais elevada, com média em torno de 23%, no entanto sem diferir da média geral do Estado e da capital, no mesmo período (FUNDAÇÃO SEADE, 2010).

diretamente à formação de núcleos de favelas uma vez que grande parte da população que deslocou-se para o município ocupou áreas irregulares para fins de moradia. Outro ponto importante a se considerar é que a implantação de serviços públicos não acompanhou o crescimento populacional do município, acarretando em déficit de equipamentos sociais, principalmente nas áreas de saúde e educação.

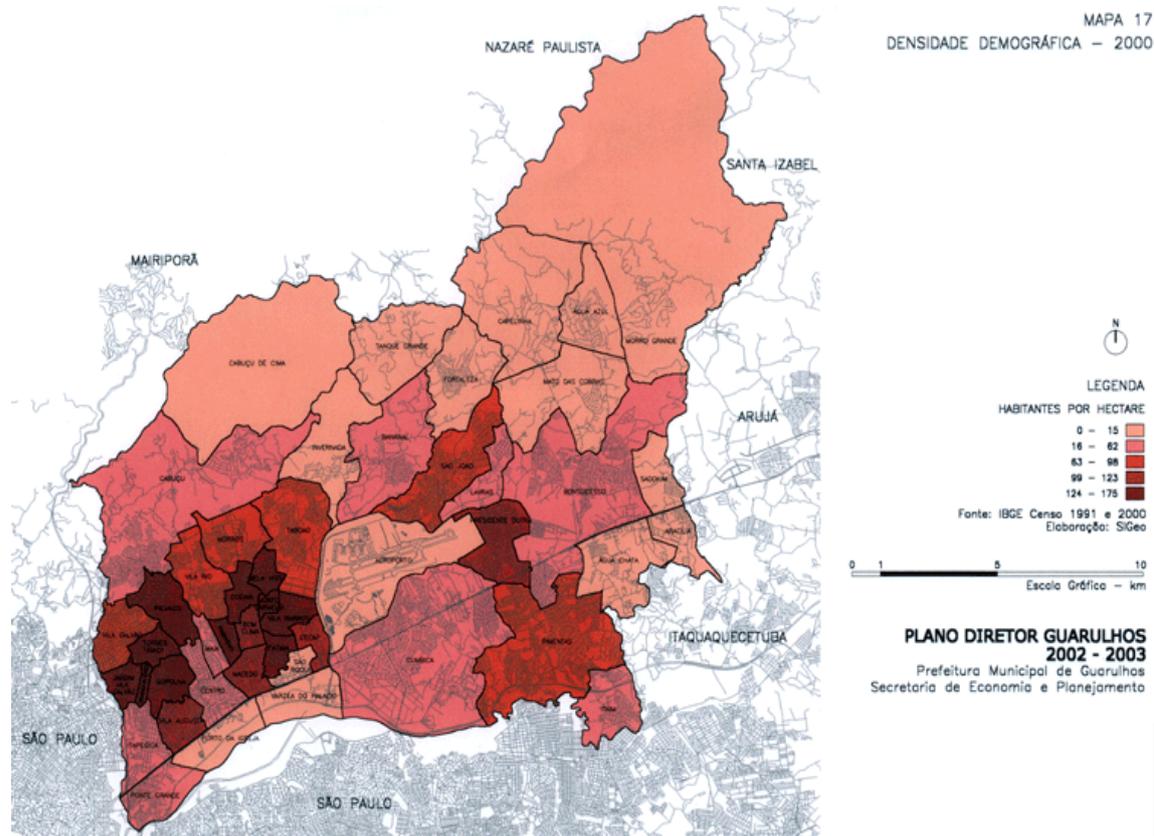
Quanto à densidade demográfica do município observa-se que, embora concentrando o maior volume de população em seu perímetro urbano, o município apresenta uma densidade demográfica relativamente baixa (4.165,98 hab/km²), quando comparada a de outros municípios da RMSP³⁶ e especialmente com o município de São Paulo (cerca de 7.200 hab/km²) (Fundação Seade, 2010). Tal aspecto resulta do fato de o município possuir uma área relativamente extensa, se comparado com outros municípios vizinhos, com 318 km² (a 8ª maior da RMSP) a despeito de sua grande população.

No entanto, isso não significa que a densidade demográfica seja baixa ou homoganeamente distribuída em toda a cidade. Como pode ser observado na Figura 2 se de um lado, bairros periféricos apresentam densidades bastante reduzidas, de outro, bairros centrais apresentam maior concentração populacional (bairros com maior densidade demográfica

³⁶ A densidade demográfica média dos 39 municípios da RMSP é de 3.210 hab./km². Diadema, São Caetano do Sul, Carapicuíba e Taboão da Serra apresentam as maiores densidades, superiores a 10.000 hab./km².

assinalados em cores mais escuras na Figura 2, abaixo).

Figura 2 – Densidade Demográfica por Bairros do Município de Guarulhos



Fonte: Prefeitura Municipal de Guarulhos e Instituto Polis, Plano Diretor de Guarulhos, 2002-2003.

As regiões mais densas do município são aquelas de ocupação mais antiga, situadas no Centro e seu entorno. Por outro lado, bairros como Jardim Presidente Dutra, São João e Pimentas vêm passando por um acelerado processo de adensamento nos últimos anos em função da disponibilidade de áreas, o que implica preços mais acessíveis da terra urbana, resultando numa ocupação crescente, que muitas vezes ocorre em assentamentos precários e que se desenvolvem sem qualquer tipo de

planejamento.

Atualmente, as estatísticas vitais de Guarulhos³⁷ revelam, do ponto de vista populacional, uma cidade com grande concentração de população jovem, constituindo 25,76% do total da população do município, número ligeiramente maior do que a média do Estado de São Paulo, com 23,17%. Observa-se ainda que apenas 7,50% da população possui 60 anos ou mais, possivelmente devido ao fato de ser uma cidade que atraiu um grande fluxo migratório nos últimos 30 anos. Comparando-se com o Estado de São Paulo, que tem 10,81% de sua população nesta faixa etária, Guarulhos confirma a tendência de ser um município com população mais jovem que outras localidades. De acordo com a Tabela 2, destaca-se ainda o elevado grau de urbanização de Guarulhos, de 98,23%. Este grau é bastante elevado em comparação à cidade de São Paulo, com 91,50%, e ao Estado de São Paulo, com 93,76%.³⁸

³⁷ Dados de levantamento socioeconômico da FUNDAÇÃO SEADE. Disponível em www.seade.gov.br (FUNDAÇÃO SEADE, 2010a).

³⁸ Percentual da população urbana em relação à população total. É calculado, geralmente, a partir de dados censitários, segundo a fórmula:

$$\text{Grau de Urbanização} = \frac{\text{População Urbana}}{\text{População Total}} \times 100$$

Fonte: Fundação Seade, 2010a.

Tabela 2 – Estatísticas Populacionais de Guarulhos

Indicadores - Território e População	Ano	Guarulhos	Estado de São Paulo
Área (Em km ²)	2010	318,01	248.209,43
População	2009	1.324.823	41.633.802
Densidade Demográfica (Habitantes/km ²)	2009	4.165,98	169,76
Taxa Geométrica de Crescimento Anual da População - 2000/2009 (Em % a.a.)	2009	2,41	1,33
Grau de Urbanização (Em %)	2009	98,23	93,76
Índice de Envelhecimento (Em %)	2009	29,12	46,65
População com Menos de 15 Anos (Em %)	2009	25,76	23,17
População com 60 Anos e Mais (Em %)	2009	7,50	10,81

Fonte: Fundação Seade, 2010a.

As estatísticas vitais de saúde de Guarulhos (Tabela 3) revelam que as diferentes taxas de mortalidade da população medidas no município – mortalidade infantil, mortalidade na infância, mortalidade entre 15 e 34 anos e mortalidade da população acima de 60 anos – estão acima da média do Estado de São Paulo, sendo que a diferença mais elevada ocorre entre a população jovem, entre 15 e 34 anos. Neste grupo, verifica-se a taxa de 136,47 mortes por mil nascidos vivos, enquanto no Estado de São Paulo a taxa de mortalidade, entre 15 e 34 anos, é de 120,75. Este índice, mesmo quando comparado com o município de São Paulo – que apresenta taxa de mortalidade nesta faixa etária de 121,31 por mil nascidos vivos - continua significativamente elevado.

Tabela 3 – Estatísticas Vitais e de Saúde de Guarulhos

Indicadores	Ano	Guarulhos	Estado de São Paulo
Taxa de Natalidade (Por mil habitantes)	2008	15,93	14,63
Taxa de Fecundidade Geral (Por mil mulheres entre 15 e 49 anos)	2008	54,10	51,76
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	2008	13,30	12,56
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	2008	15,67	14,56
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	2008	136,47	120,75
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	2008	3.794,72	3.657,01
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	2008	6,78	7,13
Mães que Tiveram Sete e Mais Consultas de Pré-natal (Em %)	2008	67,95	76,89
Partos Cesáreos (Em %)	2008	51,74	56,69
Nascimentos de Baixo Peso (menos de 2,5kg) (Em %)	2008	9,20	9,03
Gestações Pré-termo (Em %)	2008	8,10	8,27

Fonte: Fundação Seade, 2010a.

Em relação às condições de habitação e infraestrutura, Guarulhos apresenta, de acordo com a Tabela 4, índices de habitabilidade e infraestrutura mais baixos do que os verificados no Estado de São Paulo. A diferença é maior quando são comparados os indicadores de domicílios com espaço suficiente³⁹ – 72,87% em Guarulhos contra 83,16% no Estado de São

³⁹ Segundo a definição utilizada nos censos demográficos do IBGE, espaço suficiente em domicílios refere-se à proporção de domicílios com pelo menos quatro cômodos, sendo um

Paulo – e atendimento de esgoto sanitário nos domicílios, 77,09% contra 85,72%, respectivamente. É provável que, ao analisar-se os bairros periféricos isoladamente, esses índices tornem-se ainda mais distantes da média do Estado e do próprio município, uma vez que a grande carência de condições ideais de moradia ocorre nas zonas periféricas da cidade, ainda desprovidas de infraestrutura urbana e habitacional adequada.

Tabela 4 – Habitação e Infraestrutura Urbana de Guarulhos

Indicadores	Ano	Guarulhos	Estado de São Paulo
Domicílios com Espaço Suficiente (Em %)	2000	72,87	83,16
Domicílios com Infraestrutura Interna Urbana Adequada (Em %)	2000	80,22	89,29
Coleta de Lixo - Nível de Atendimento (Em %)	2000	98,37	98,90
Abastecimento de Água - Nível de Atendimento (Em %)	2000	94,69	97,38
Esgoto Sanitário - Nível de Atendimento (Em %)	2000	77,09	85,72

Fonte: Fundação Seade, 2010a.

Alguns indicadores de condições de vida, tais como o Índice de Desenvolvimento Humano e renda *per capita*, também apresentam números inferiores ao do Estado de São Paulo porém, esta diferença não é alarmante. No entanto, se compararmos com os mesmo índices de

deles banheiro ou sanitário, sobre o total de domicílios permanentes urbanos. Este é o tipo de moradia considerado de composição mínima, para execução das funções básicas a toda moradia. (FUNDAÇÃO SEADE, 2010a).

condições de vida do município de São Paulo, considerado como dado comparável mais próximo, observa-se que há diferenças substanciais, principalmente quanto à renda *per capita* até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo e à renda *per capita* até $\frac{1}{2}$ do salário mínimo (Tabela 5). Enquanto no município de São Paulo 5,02% dos domicílios recebiam, em 2000, até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, em Guarulhos este índice sobe para 7,30%. Mais contrastante ainda são os domicílios que recebiam até $\frac{1}{2}$ do salário mínimo, sendo 9,48% na cidade de São Paulo e 14,08% em Guarulhos, ou seja, uma diferença considerável de 4,6%. Estes indicadores de renda, apesar de desatualizados por refletirem as pesquisas censitárias de 2000 e, ainda, portadores de todas as problemáticas metodológicas em utilizar-se de tais fatores como medição de desenvolvimento humano e condições de vida⁴⁰, oferecem algumas bases objetivas para afirmar-se que a renda *per capita* em Guarulhos ainda é menor do que aquela verificada na cidade e no Estado de São Paulo, apesar da sua proximidade com os grandes centros financeiros do país e de deter boa parte do parque industrial do Estado. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Guarulhos, 0,798, também está abaixo do verificado no

⁴⁰ É oportuno considerar as discussões sobre os limites de macro indicadores, como as medições de renda *per capita* e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) como forma de averiguar as reais condições de vida de determinada população. Entretanto, tais indicadores são extremamente importantes quando analisados comparativamente dentro de um mesmo contexto socioeconômico e observando-se seus limites territoriais e diferenças existentes dentro de um mesmo município. Neste sentido, é provável que as diferenças de renda de bairros periféricos dos municípios de Guarulhos e São Paulo apresentassem índices menos discrepantes uma vez que o município de São Paulo possui, em seu território, poucos bairros com renda muito acima da média.

município e no Estado de São Paulo, 0,841 e 0,814, respectivamente. É interessante notar que o IDH de Guarulhos é mais elevado do que o de capitais do Norte e Nordeste, como Porto Velho com IDH de 0,763, e Maceió, com IDH de 0,739. No entanto, é menor do que outras cidades com alto grau de desenvolvimento industrial, como os dos municípios de Volta Redonda, no Rio de Janeiro, com IDH de 0,815, e São Bernardo do Campo, em São Paulo, com IDH de 0,834⁴¹ (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, 2010).

Tabela 5 – Condições de Vida em Guarulhos

Indicadores	Ano	Município de Guarulhos	Município de São Paulo	Estado de São Paulo
Índice de Desenvolvimento Humano - IDH	2000	0,798	0,841	0,814
Renda per Capita (Em salários mínimos)	2000	2,27	4,03	2,92
Domicílios com Renda per Capita até 1/4 do salário mínimo (Em %)	2000	7,30	5,02	5,16
Domicílios com renda <i>per capita</i> até 1/2 do salário mínimo (Em %)	2000	14,08	9,48	11,19

Fonte: Fundação Seade, 2010a

⁴¹ É importante destacar que os estudos comparativos podem, facilmente, ser invalidados caso as variáveis comparadas não levem em consideração diferenças cruciais que influenciaram os índices alcançados. Neste sentido, não seria válido apontar o município de São Caetano do Sul, no Estado de São Paulo, com um dos IDH mais elevados do país, de 0,919, como elemento apropriado de comparação para mostrar o IDH relativamente baixo de Guarulhos. São Caetano do Sul tem uma área 20 vezes menor do que Guarulhos - com cerca de 15 km² - e população 9 vezes menor que Guarulhos - com 149.213 habitantes (FUNDAÇÃO SEADE, 2010a). Ademais, São Caetano do Sul beneficiou-se da instalação da indústria automobilística a partir da década de 50, processo que contribuiu decisivamente para o seu desenvolvimento econômico e social.

Quanto aos indicadores de educação, Guarulhos tem índices similares aos do Estado de São Paulo, destacando-se, positivamente, índices ligeiramente menores quanto à taxa de analfabetismo da população de 15 anos e acima, com Guarulhos apresentando 6,30% contra 6,64% do Estado de São Paulo. No entanto, o município apresenta ainda, negativamente, índices maiores quando analisado a porcentagem da população adulta com menos de 8 anos de estudo, com 56,76% do total nesta categoria. Ainda que a diferença não seja significativa, o número de anos de estudo da população de 15 a 64 anos de Guarulhos também é menor, 7,34, do que o verificado no Estado de São Paulo, 7,64 (Tabela 6).

Tabela 6 – Indicadores de Educação de Guarulhos

Indicadores	Ano	Guarulhos	Estado de São Paulo
Taxa de Analfabetismo da População de 15 Anos e Mais (Em %)	2000	6,30	6,64
Média de Anos de Estudos da População de 15 a 64 Anos	2000	7,37	7,64
População de 25 Anos e Mais com Menos de 8 Anos de Estudo (Em %)	2000	56,76	55,55
População de 18 a 24 Anos com Ensino Médio Completo (Em %)	2000	39,63	41,88

Fonte: Fundação Seade, 2010a

De modo geral, observa-se que os principais indicadores socioeconômicos do município de Guarulhos estão em posição inferior em relação aos mesmos indicadores do município e do Estado de São Paulo,

apesar de, na sua maioria, não diferirem consideravelmente uns dos outros. Porém, se analisados separadamente, a diferença torna-se significativa dada a proximidade dos municípios em questão e ao acesso similar aos principais equipamentos urbanos⁴² disponíveis. Além disso, deve-se considerar que ambos os municípios estão inseridos na mesma diretriz de políticas públicas do Estado, com a expectativa que as populações sejam igualmente atendidas. Não apenas por estas características, mas principalmente por fazer parte da Região Metropolitana de São Paulo e apresentar índices elevados de industrialização e urbanização, os indicadores socioeconômicos do município de Guarulhos mostram-se insatisfatórios do ponto de vista do desenvolvimento humano de sua população e, desta forma, refletem problemáticas ligadas à implantação e eficácia das políticas públicas na região.

⁴² Segundo a Lei Federal 6.766/79, consideram-se urbanos os equipamentos públicos de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado. Com definição mais abrangente, a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), estabelece que este termo que designa todos os bens públicos ou privados, de utilidade pública, destinado à prestação de serviços necessários ao funcionamento da cidade, implantados mediante autorização do poder público, em espaços públicos e privados (BARREIROS, 2008).

4.1.2 Assentamentos Precários de Guarulhos – Áreas de Favelas e Ocupações Irregulares

Segundo a SECRETARIA DE HABITAÇÃO DE GUARULHOS (2007)⁴³, o primeiro registro oficial da existência de assentamentos precários no município de Guarulhos data de 1970: tratava-se de 12 barracos situados na faixa de saneamento entre a Vila Florida e Jd. Bom Clima. Em levantamento efetuado em 1973, por universitários de Guarulhos, constatou-se a existência de 32 favelas, sendo 22 em áreas municipais, 02 em áreas do Estado e 08 em áreas particulares, perfazendo um total de 1.386 domicílios.

Assim como no conjunto da Região Metropolitana de São Paulo, a “precariedade” habitacional de Guarulhos – considerada pela administração municipal como habitações precárias ou assentamentos precários – é caracterizada pela presença de inúmeras favelas que surgem e se adensam em terrenos públicos ou particulares. Ao lado das favelas, uma outra forma de precariedade habitacional se estende por boa parte do seu território: os loteamentos irregulares e clandestinos. A Prefeitura de Guarulhos não possui qualquer notificação referente a presença de cortiços, usuais no município de São Paulo, ou outra forma de habitação precária.

⁴³ Os dados referentes aos assentamentos precários e núcleos de favelas do município foram obtidos através da disponibilização dos levantamentos realizados pela Divisão Técnica de Implantação de Projetos, do Departamento de Ação Comunitária da Secretaria de Habitação de Guarulhos.

Atualmente, de acordo com estimativas da Secretaria de Habitação de Guarulhos, existem 372 assentamentos precários no município – a maior parte constituída por núcleos de favelas, que comportam aproximadamente 22.563 mil domicílios e 88.446 mil habitantes, conforme indicado na Tabela 7 a seguir:

Tabela 7 – Tipos de Assentamentos Precários em Guarulhos

Modalidades	Quantidade de assentamentos	Nº de domicílios estimados	População estimada
Favelas	127	22.563	88.446
Em área pública	64	7.605	29.811
Em área particular	24	6.310	24.735
Em área mista	39	8.648	33.900
Cortiços	0	0	0
Loteamentos irregulares	161*
Loteamentos clandestinos	84*
TOTAL	372	22.563	88.446
Densidade domiciliar nos assentamentos precários	3,9 habitantes/domicílio		

Fonte: Secretaria de Habitação de Guarulhos, 2007⁴⁴.

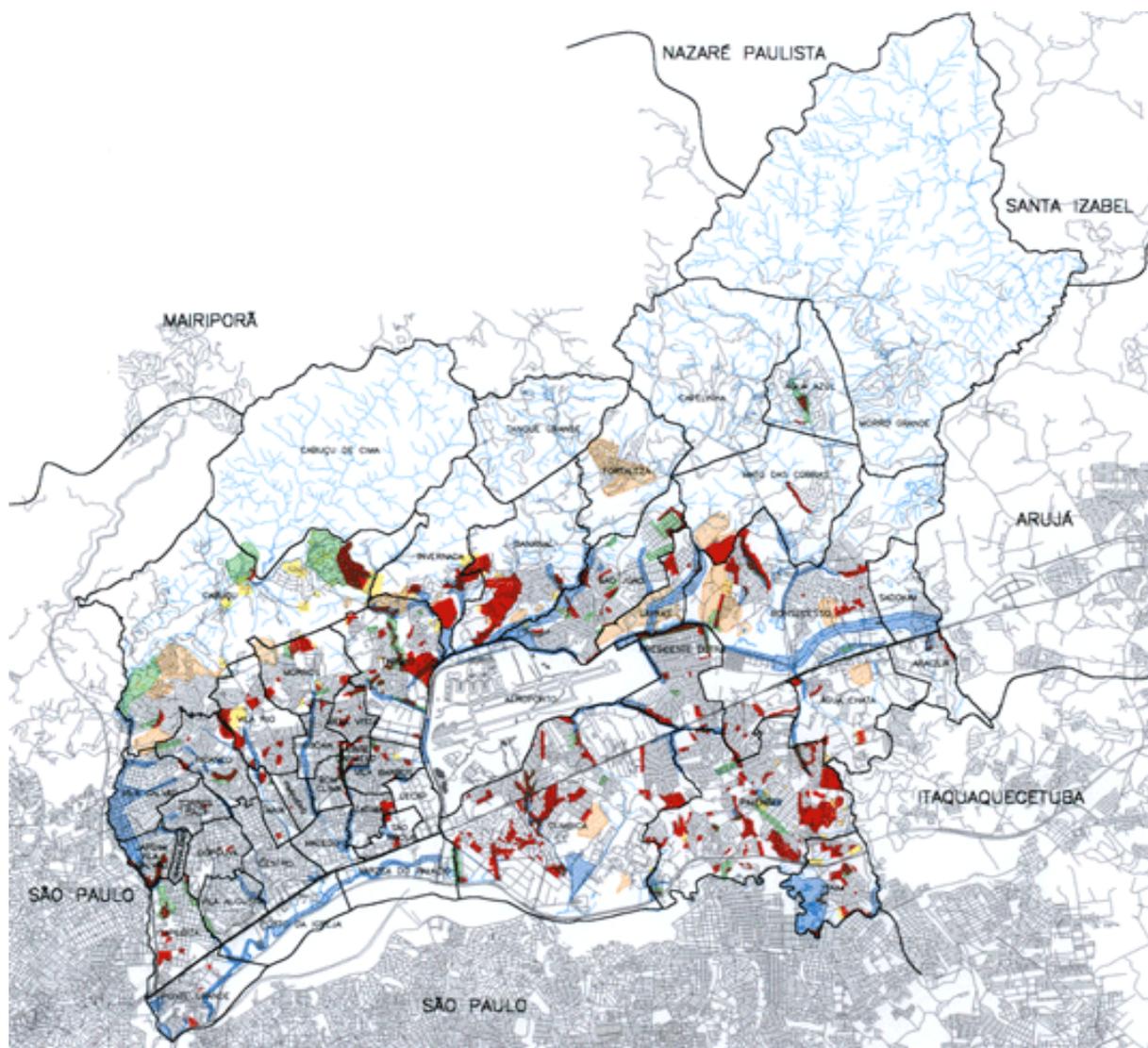
É expressiva ainda a quantidade de domicílios localizados em áreas de risco ou de proteção ambiental: estima-se a existência de

⁴⁴ Os dados referentes aos loteamentos clandestinos e irregulares baseiam-se no número de processos administrativos abertos e em andamento na Secretaria de Desenvolvimento Urbano de Guarulhos. Não existem dados precisos quanto ao número de domicílios e população.

aproximadamente 4 mil domicílios e 17 mil habitantes vivendo nestas condições.

Disseminados ao longo de todo o tecido urbano do município, como pode ser verificado pelas áreas em vermelho na Figura 3, os assentamentos precários existentes em Guarulhos tornaram-se a opção de habitação mais comum para a população de baixa renda do município. No mapa da Figura 3, as "manchas" correspondentes à áreas de favelas são observadas com maior frequência ou extensão nos bairros situados ao Norte do Aeroporto Internacional de São Paulo-Guarulhos, bem como na região Sul do Município, nas regiões de Cumbica e Pimentas. Essas áreas, não por coincidência, são locais, em grande parte, desprovidos de cobertura adequada dos sistemas de infra-estrutura urbana e social e muitas vezes situados em áreas de risco geológico ou ambiental.

Figura 3 – Loteamentos Clandestinos, Favelas e Áreas de Risco em Guarulhos



Fonte: Secretaria de Habitação de Guarulhos, 2007.

Em síntese, as favelas e loteamentos irregulares e clandestinos ocupam áreas públicas e particulares apresentando, na sua maioria, infra-estrutura e/ou características físicas inadequadas, o que constitui a marca da precariedade habitacional do município.

4.1.3 Caracterização Demográfica e Socioeconômica da Região da Cidade Industrial Satélite de Cumbica – CIS Cumbica

Num primeiro momento, o visitante que chega à Cidade Industrial Satélite de Cumbica não encontrará, como poderia se esperar, pelo seu nome, um bairro distante do centro com características de cidade de interior: uma praça, igreja ou até casas antigas, possivelmente remanescentes de outros estágios do desenvolvimento histórico da cidade de Guarulhos. Este tipo de bairro de fato existe na cidade, mas não corresponde à CIS Cumbica e sim ao bairro do Bonsucesso, também distante da zona central de Guarulhos, mas que possui essas características uma vez que guarda em sua história o ciclo do ouro ocorrido naquela região, nos séculos XVI e XVII, como mencionado anteriormente.

Na CIS Cumbica não há equipamentos sociais ou estabelecimentos comerciais e de serviços, suficientes, que possam caracterizar este bairro como residencial. Se observado do alto, chama a atenção galpões industriais, que ocupam uma grande área e, entre estes e suas avenidas e ruas, na sua maior parte sem asfaltamento, "manchas" de moradias irregulares. Estas "manchas" são os núcleos de favelas que atualmente constituem as 16 ocupações da região, de tamanhos variados e espremidas entres os galpões de fábricas, transportadoras e armazéns. De bairro antigo, na verdade, não há nenhuma referência devido ao fato de que a CIS Cumbica é um bairro relativamente novo, planejado nos anos 1970 para

atrair grandes indústrias ao município. Não houve, portanto, na sua constituição, nenhuma proposta de incluir equipamentos sociais que pudessem atender a moradores locais. Devido à sua característica de planejamento exclusivamente industrial, essa região não apresenta nenhuma infraestrutura social e urbana para atender às necessidades das famílias existentes na área, sendo que os principais equipamentos públicos encontram-se distantes, dificultando o acesso dos moradores.

Planejada exclusivamente para receber empresas no local, o poder público não investiu em escolas, unidades de saúde e áreas de lazer. Por outro lado, serviços essenciais mesmo para uma área industrial, também foram negligenciados nesta região, tais como acesso ao transporte público e estabelecimentos comerciais que pudessem atender aos trabalhadores da região. Apenas recentemente, linhas de ônibus passaram a incluir a CIS Cumbica em suas rotas, ainda assim de forma precária, obrigando os passageiros a caminhar longos trajetos para chegar aos pontos de ônibus. Não existem comércios regulares na área e os existentes são improvisados, na sua maioria, nas áreas ocupadas irregularmente, dentro dos núcleos de favelas e nas vias mais movimentadas ou ainda próximos às indústrias (na sua maioria trata-se de bares e restaurantes que servem refeições ao empregados na área). Não há, portanto, serviços comerciais essenciais, como farmácias e supermercados, sendo possível comprar produtos de primeira necessidade nas várias pequenas mercearias que os próprios moradores estabeleceram, no entanto os preços cobrados são

consideravelmente mais elevados do que em outras áreas da cidade. Em levantamento realizado em 2008, a Secretaria de Habitação de Guarulhos identificou cerca de 50 estabelecimentos comerciais operando dentro dos limites da favela São Judas. Ao contrário do que podia se esperar de uma área de favela, os pontos comerciais não se referiam apenas a bares e pequenas mercearias mas apresentavam uma surpreendente variedade de oferta de produtos – como padarias, armarinhos, restaurantes – e serviços – tais como salão de beleza, cabeleireiro, *lan house* e borracharia⁴⁵ (SECRETARIA DE HABITAÇÃO, 2007).

As suas condições particulares de ausência quase que absoluta de serviços públicos (escolas, hospitais e transporte) e privados (estabelecimentos comerciais), contribui decisivamente para transformar este bairro em exemplo típico de área de segregação socioespacial. Se considerarmos a cidade de Guarulhos como um todo, observaremos que esta está dentro de bons parâmetros de oferta de serviços à população⁴⁶. No

⁴⁵ Dentro da perspectiva do senso comum e mesmo de representantes do poder público, foi constatado, durante a pesquisa de campo, que ainda existe a concepção de que dentro da favela os únicos estabelecimentos comerciais possíveis seriam aqueles diretamente ligados à venda de bebidas alcoólicas, tais como bares e lanchonetes. Esta ideia reforça o estereótipo de que moradores de favelas tem tendências ao alcoolismo e a preguiça, uma vez que gastam grande parte do seu tempo livre nos bares e botecos da favela. O levantamento de comércio revela que os estabelecimentos do local refletem a falta de opção de lojas e serviços próximos, por isso são variados e em grande quantidade, contrariando a noção de preferência por bares.

⁴⁶ Segundo dados da Associação Comercial e Empresarial de Guarulhos, a cidade conta com mais de 50 mil estabelecimentos comerciais formais e cerca de 40 mil estabelecimentos voltados à prestação de serviços (PREFEITURA DE GUARULHOS, 2010). Outro dado importante a se considerar é que a evolução do Produto Interno Bruto (PIB) da cidade, entre 2002 e 2008, foi de 45,48%, mais do que o dobro da cidade de São

entanto, quando nos afastamos da área central da cidade e consideramos sua extensa área periférica, nos deparamos com uma realidade socioeconômica completamente diferente: bairros que estão na linha limite entre as zonas rural e urbana, com moradias construídas precariamente em encostas de morros, com acesso precário aos serviços de água, esgoto e transporte público.

O processo de ocupação deste bairro data da década de 1970, porém, intensificou-se a partir da década de 1980 quando muitas transportadoras, anteriormente instaladas no bairro de Vila Maria, na cidade de São Paulo, se transferiram para Guarulhos, mais especificamente para a CIS Cumbica. Essa região denomina-se, hoje, de Zona Industrial e nela estão instaladas, em média, 700 indústrias. Este número elevado de empresas é devido aos acessos viários estratégicos existentes como a Av. Santos Dumont e a Av. Projecta, para as principais rodovias que cortam o Estado de São Paulo, como a Rodovia Federal Presidente Dutra e a Rodovia Estadual Ayrton Senna.

A população sem qualificação profissional, atraída pela oferta de emprego, fixou-se no entorno das rodovias e principais avenidas do bairro, ocupando o sistema viário, praças, canteiros e beira de córregos. As condições de moradia são precárias, com construções predominantemente

Paulo (20,87%) e muito acima do Estado de São Paulo e do Brasil (26,43% e 24,81%, respectivamente).

em madeira, adensadas, sujeitas a situações de risco de solapamento das margens de córregos e enchentes, os esgotos correm a céu aberto e as moradias são desprovidas de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Não há, até o momento, levantamentos censitários ou socioeconômicos que dêem conta da totalidade da população residente na CIS Cumbica. No entanto, levantamentos cadastrais realizados pela Secretaria de Habitação de Guarulhos revelam que existem, aproximadamente, mais de 3.000 famílias residindo nesta área. Destas, cerca de 800 são moradores da favela São Judas, o maior aglomerado de moradias da região (SECRETARIA DE HABITAÇÃO DE GUARULHOS, 2007).

Neste contexto, portanto, a favela São Judas insere-se no bairro da Cidade Industrial Satélite de Cumbica. Em seguida, dados socioeconômicos e relatos de vivências auxiliarão na caracterização socioespacial da área e no conhecimento da realidade social específica que constituem e permeiam o cenário ao qual o programa Bolsa Família está presente.

4.1.4. A Favela São Judas: Caracterização Socioeconômica e Relatos de Vivências

4.1.4.1 A Favela São Judas a Partir do Levantamento Socioeconômico

Em julho de 2009, os moradores do núcleo São Judas responderam a pesquisa socioeconômica realizada na área, pela Secretaria de Habitação de Guarulhos, para a atualização cadastral das famílias residentes⁴⁷. O instrumental utilizado nesta pesquisa foi o formulário do Cadastro Único – Cadastramento Único para Programas Sociais (CadÚnico)⁴⁸, elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e utilizado como tentativa de unificar o registro de inserção de beneficiários em políticas públicas no âmbito federal, estadual e municipal.

O universo de famílias e domicílios pesquisados extrapola aquele do total de famílias da favela São Judas, cerca de 800 famílias, e abrange 965 famílias residentes, além do núcleo São Judas, em outros pequenos núcleos de favelas próximos. Considerando-se que a maioria das famílias

⁴⁷ A atualização cadastral e inclusão de todas as famílias beneficiárias de projetos habitacionais no CadÚnico é, atualmente, uma das exigências do governo Federal para o repasse de verbas ao municípios.

⁴⁸ O CadÚnico foi aplicado em todas as famílias das área da CIS Cumbica inseridas nos projetos habitacionais da Prefeitura de Guarulhos, portanto caracterizou-se como pesquisa censitária. A metodologia de pesquisa do CadÚnico permite averiguar dados referentes ao domicílio, à família e ao chefe de família, tais como sexo, raça/cor, educação, trabalho e renda.

pesquisadas pertence ao núcleo São Judas (82% do total) e as demais estão inseridas no mesmo contexto urbano e cultural – distantes apenas por algumas quadras ou alguns metros do núcleo principal - pode-se afirmar que os dados deste levantamento refletem as suas condições de vida.

Ainda que haja limites metodológicos na coleta de dados com a utilização do formulário do CadÚnico⁴⁹, os dados apresentados são extremamente importantes pois, pela primeira vez, cumpriram o papel de retratar esta população residente na favela São Judas. Até então, não havia, em nenhum órgão governamental ou não governamental, estudos ou levantamentos que pudessem identificar as famílias desta área. Em outras palavras, estas famílias eram quase invisíveis aos olhos do poder público e da sociedade civil. Além disso, é importante lembrar que a localização da favela está no meio de grandes galpões industriais e as moradias estão "esmagadas" entre as vias públicas e córrego. Como não há, quase, linhas de transporte coletivo passando pela região e os serviços públicos mais próximos ficam a, pelo menos, 3 km de distância, não há, de fato, aos olhos de quem vem de fora, possibilidade de "enxergar" esta população no contexto urbano. Desta maneira, os moradores da favela São Judas são, contraditoriamente, inseridos na lógica urbana, uma vez que a maioria

⁴⁹ Este levantamento socioeconômico pode ser bastante limitado quanto às possibilidades de cruzamentos de dados e apresenta várias inconsistências em seu resultado final. Um exemplo de inconsistência refere-se aos dados relativos à situação de trabalho e emprego dos chefes de famílias: como a metodologia de pesquisa do CadÚnico segue os preceitos das do Censo Demográfico do IBGE, não são considerados os trabalhos ocasionais (os chamados "bicos") como fonte de renda, caso estes não tenham frequência estável.

trabalha nas indústrias próximas ou realizam trabalhos ligados às indústrias (como a reciclagem de materiais industriais), porém não são socialmente reconhecidos como cidadãos plenos, no sentido que a falta de conhecimento de sua situação contribui para que não haja implantação de políticas públicas adequadas na área em questão. Esta especificidade espacial que, na verdade, caracteriza-se como invisibilidade socioespacial, não somente acarreta na falta de reconhecimento e atendimento das demandas da população da área mas, sobretudo, contribui para a continuidade de uma situação de precariedade extrema, que deveria ser temporária mas que ganhou *status* permanente nos últimos 30 anos.

Em seguida, alguns dos dados mais significativos, resultantes do levantamento socioeconômico do CadÚnico , permitem desvelar parte desta realidade social complexa e, até então, invisível.

Condições de Moradia

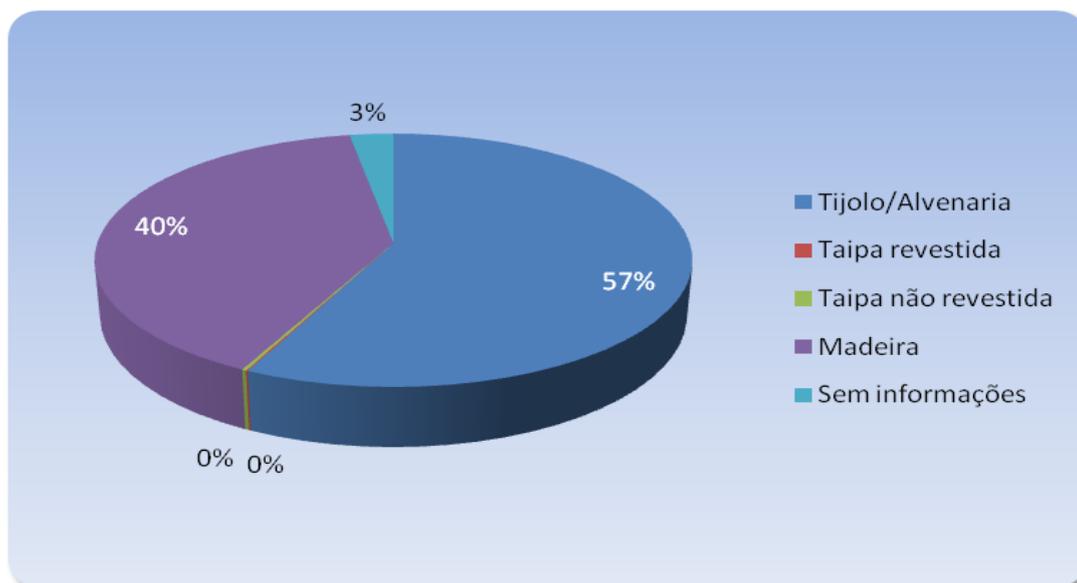
Segundo o último Censo Demográfico (IBGE, 2002) Guarulhos apresentava 72,8% dos seus domicílios com espaço suficiente (ao menos 4 cômodos, sendo um deles o banheiro). Tal proporção é pequena se comparada à média do estado de São Paulo, que possui mais de 83% dos domicílios nessa situação, mas também é grande, se comparada à proporção de domicílios da CIS Cumbica com 4 cômodos ou mais, apenas 28,19% do total de domicílios. O levantamento revela ainda que cerca de

20% dos domicílios possuem apenas dois cômodos, sendo um destes o banheiro. Isso evidencia que a região diagnosticada tem as suas casas menos estruturadas do que a média do município de Guarulhos e do estado de São Paulo. Este dado também é importante ao considerarmos que, se a média habitante por domicílio é de 3,13 nesta área, muitas famílias convivem em situação inadequada de habitabilidade, sendo que um mesmo cômodo da moradia abriga vários moradores e funciona, simultaneamente, como quarto, cozinha e sala.

No que diz respeito ao número de pessoas residentes em cada domicílio, a pesquisa aponta que 15,75% dos domicílios possuem apenas um morador, enquanto duas pessoas habitam 21% das casas. Ainda, 27% das casas são habitadas por três pessoas, 18% por 4 pessoas, 8% por 5 pessoas, 5% por 6 e, finalmente, 1% por 7 pessoas. Tais informações podem significar que a maioria das residências pesquisadas serve de residência para famílias, sendo que a maior parte dos domicílios é ocupada por 2 pessoas ou mais. Contudo, ainda é significativo o número de moradias no qual reside apenas 1 pessoa, que representa cerca de 1/6 do total.

A pesquisa também identificou o tipo de construção dos domicílios. Cerca de 57% das residências é de tijolo ou alvenaria, enquanto outros 40% são de madeira (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Tipos de Construção na CIS Cumbica



Fonte: Secretaria de Habitação de Guarulhos, Pesquisa Socioeconômica e Censitária – Cidade Industrial Satélite de Cumbica, 2009.

Ainda que a maior parte das residências seja de tijolo ou alvenaria, é elevado o número de domicílios construídos com madeira, informação preocupante tendo em vista a precariedade das condições impostas aos moradores desse tipo de construção.

Os dados sobre a coleta de lixo em Guarulhos evidenciam que toda a área urbana do município é atendida (FUNDAÇÃO SEADE, 2003). No entanto, informações sobre o destino do lixo domiciliar nas residências pesquisadas das CIS Cumbica, indicam que cerca de 60% dos domicílios têm o lixo coletado, outros 2% queimam o lixo e 7% o deposita a céu aberto. É importante notar que 27,88% dos entrevistados declararam como destino do lixo a opção "outros". É muito provável que a escolha da opção outros

indique outras formas não recomendáveis de dispensa do lixo doméstico, como seu depósito no córrego e vias públicas sem acesso à coleta da prefeitura. O serviço de coleta de lixo nesta área não está, portanto, universalizado.

Quanto à iluminação pública, a maior parte dos domicílios, ou 54% do total de entrevistados, tem a sua iluminação provida de outra forma que não as identificadas pela pesquisa, ou seja, sem fornecimento oficial de energia elétrica. Outras 44% das residências não têm relógio de medição. Esse dado revela que grande parte dos domicílios da área de favela recorre às ligações clandestinas de energia elétrica. Este tipo de ligação irregular representa riscos elevados de curto-circuito e possíveis incêndios, sendo agravante o fato de que 40% dos domicílios são feitos de madeira e, portanto, altamente inflamáveis. As ligações clandestinas oferecem risco não apenas aos infratores, mas a toda a vizinhança, porque podem provocar incêndio. Além disso, a alteração do circuito elétrico pode provocar danos às instalações, aumentando a chance de acidentes (BANDEIRANTE, 2009).

Os dados referentes ao saneamento básico são importantes para a caracterização da área e revelam índices não condizentes com o contexto urbano ao qual o bairro está inserido mas, comparáveis à cidades rurais do continente africano, completamente destituídas de infraestrutura básica de

serviços de saúde e saneamento básico⁵⁰. Neste sentido, é particularmente alarmante os dados sobre o escoamento sanitário e a rede de esgoto da CIS Cumbica. O escoamento do esgoto é feito, majoritariamente, a céu aberto. Nesse bairro, cerca de 3% do esgoto está ligado à rede pública, enquanto 1% dos domicílios utilizam fossas rudimentares, 24% escoam os dejetos em valas e 61% despejam o esgoto a céu aberto. A Tabela 8 abaixo indica como é feito o escoamento sanitário nas áreas de favelas pesquisadas:

⁵⁰ Estudos publicados pelo Relatório Global de Avaliação de Fornecimento de Água e Escoamento Sanitário (*Global Water Supply and Sanitation Assessment 2000 Report*), revelam que, nos países africanos, a porcentagem média da população urbana sem acesso à escoamento sanitário é de 15%. A mesma porcentagem é verificada para a totalidade das zonas urbanas da América Latina. O índice de 61% de falta de escoamento sanitário da CIS Cumbica só é comparável àqueles das zonas rurais africanas (51%) e asiáticas (77%) (*GLOBAL WATER SUPPLY AND SANITATION ASSESSMENT REPORT*, 2000).

Tabela 8 – Escoamento Sanitário na CIS Cumbica

Escoamento sanitário	Número de domicílios (ABS)	Porcentagem de domicílios (%)
Rede pública	38	3,94
Fossa rudimentar	14	1,45
Fossa séptica	1	0,10
Vala	238	24,66
Céu aberto	589	61,04
Outro	78	8,08
Sem informações	7	0,73
Total	965	100

Fonte: Secretaria de Habitação de Guarulhos, Pesquisa Socioeconômica e Censitária – Cidade Industrial Satélite de Cumbica, 2009.

Informações apontam que o município de Guarulhos, como um todo, tem cerca de 75% da população atendida pela rede de esgoto encanado (PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS, 2009). Tal proporção não se verifica na região da Cidade Industrial, onde o percentual de casas com sistema de escoamento de esgoto ligado à rede pública é mínimo. Considerando os dados sobre o abastecimento de água e as formas de tratamento da mesma, o cenário torna-se preocupante em termos de saúde pública, revelando a necessidade de políticas públicas para saneamento básico na região.

No que se refere ao abastecimento de água das residências da região pesquisada foi identificado que cerca de 24% dos domicílios estão ligados à rede pública, enquanto cerca de 75% obtêm seu abastecimento de outra forma.

A forma de abastecimento de água mais recorrente na CIS Cumbica contrasta com as informações relacionadas ao abastecimento de água do município como um todo. Os dados sobre o saneamento de Guarulhos apontam que mais de 90% dos seus domicílios são cobertos pela rede de distribuição de água (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005). A alta porcentagem da categoria "outros" na tabela acima (75%) pode identificar as residências que possuem ligações clandestinas de água. A falta do abastecimento pela rede pública pode ser preocupante pelas condições em que a água chega às residências entrevistadas, sem o devido tratamento, inadequada ao consumo humano.

Abaixo (Tabela 9), são identificados os domicílios de acordo com o tratamento que dispõem para a água. Cerca de 30% dos domicílios utilizam a filtração, 3% utilizam fervura e 56% não submete a água a nenhum tipo de tratamento.

Tabela 9 – Tratamento de Água na CIS Cumbica

Tipo de tratamento de água	Número de domicílios (ABS)	Porcentagem de domicílios (%)
Filtração	299	30,98
Fervura	34	3,52
Cloração	10	1,04
Sem tratamento	544	56,37
Outro	70	7,25
Sem informações	8	0,83
Total	965	100

Fonte: Secretaria de Habitação de Guarulhos, Pesquisa Socioeconômica e Censitária – Cidade Industrial Satélite de Cumbica, 2009.

As informações apresentadas são potencialmente alarmantes, pois a combinação entre o elevado número das possíveis ligações clandestinas de água e a ausência de qualquer tipo de tratamento à água consumida na maior parte dos domicílios pode apresentar sérios riscos à saúde dos moradores.

Saúde

No âmbito da saúde, a referida pesquisa coletou informações sobre o número de lactantes residentes por moradia, apontando que, no momento da visita, 12% das casas possuíam, entre seus moradores, pelo menos uma lactante. Outro dado importante identificado foi sobre os moradores com algum tipo de deficiência vivendo na área. Foram encontradas 49 pessoas deficientes, sendo 3 com deficiência auditiva, 1 com deficiência verbal, 28 com deficiência física, 11 com deficiência mental e, por fim, 6 com deficiência visual. Do total de domicílios da CIS Cumbica, em 27% destes foi identificado pelo menos um morador fazendo algum tipo de tratamento médico. O levantamento por especialidade médica não traz nenhum número expressivo sobre uma única especialidade, destacando-se somente cardiologia e clínica geral como as mais apontadas. Neste item, muitos moradores questionaram os resultados da pesquisa, afirmando que os índices de tratamento médico seriam mais elevados se fosse disponibilizado encaminhamento e atendimento apropriado na rede de saúde pública do município ou do estado.

Trabalho e Renda

Na área da CIS Cumbica, dos 965 domicílios pesquisados, 52 possuem moradores que trabalham com reciclagem de materiais, representando 5,39% do total de domicílios. É provável que este número seja maior, considerando que muitos dos moradores que trabalham com coleta e venda de materiais recicláveis o fazem esporadicamente ou sem continuidade, o que significa que podem ser pagos por dia de trabalho ou fazem coleta e venda de materiais somente quando o mercado está pagando melhor pelos materiais. A maioria dos moradores que declararam trabalhar com reciclagem (identificados em 52 domicílios) o faz há menos de 5 anos, apenas 5 moradores dos pesquisados declaram que o realizam há mais de 5 anos. Ainda sobre os que declararam trabalhar com reciclagem, 14 fazem a coleta com carrinho, apenas 2 trabalham em cooperativa, mas 25 declararam ter interesse de participar da mesma. Quanto aos rendimentos mensais não se obtiveram informações conclusivas.

A pesquisa da região da Cidade Industrial Satélite de Cumbica também abrangeu a situação que os responsáveis pelos domicílios ocupam no mercado de trabalho. De acordo com os dados coletados, cerca de 4% são aposentados ou pensionistas, 17% assalariados com carteira de trabalho, 5% assalariados sem carteira de trabalho, 9% autônomos sem previdência social, 41% não trabalha e 21% declaram ter outra situação no

mercado de trabalho que não aquelas identificadas previamente pela pesquisa.

O número relativamente alto de responsáveis que declararam não trabalhar pode ter explicação pela opção da pesquisa em identificar sempre a mulher como a responsável, mesmo no caso dela residir com um cônjuge, o que pode significar que os responsáveis neste caso não são necessariamente aqueles que sustentam economicamente o domicílio e a família que nele reside. Contudo, ainda assim podemos considerar o percentual alto, ainda mais se levarmos em conta que cerca de 1/5 declarou ocupar outras posições no mercado de trabalho, o que pode significar que vivem de trabalhos ocasionais, uma posição economicamente instável.

Observa-se que a informalidade no mercado de trabalho é característica tanto do bairro em questão como do município como um todo. Em Guarulhos, a quantidade de postos de trabalho que estabelecem vínculo empregatício (regido pela CLT) é de 291 mil, número pequeno se analisado comparativamente à população do município - acima de 1 milhão e 300 mil habitantes (Secretaria das Relações de Trabalho de Guarulhos, 2009).

Na Tabela 10, é possível observar que a maioria da população pesquisada possui renda de 1 a 2 salários mínimos (26,27% do total), seguidos pelos moradores que possuem renda de até 1 salário mínimo (12,87%) e aqueles que não possuem renda alguma com 57,46%. É importante apontar que a porcentagem elevada de pessoas sem identificação de renda foi considerada dentro do universo total da população,

ou seja, inclui a população economicamente não ativa, como crianças, adolescentes e idosos. Ainda assim, mesmo levando-se em consideração a população economicamente não ativa da área, a porcentagem de 57,46% de pessoas sem informação de renda é bastante elevada e ocorre devido ao tipo de metodologia adotada nesta pesquisa, a partir do instrumental do CadÚnico disponibilizado pelo governo federal. A falta de filtros metodológicos, que dêem conta de especificar a grande parcela da população que se declara sem renda, constitui-se como outra forma de invisibilidade das condições reais de vida dos moradores desta região.

Tabela 10 – População Segundo a Renda Total na CIS Cumbica

Renda total	Número de pessoas (ABS)	Porcentagem (%)
Até 1 salário mínimo	389	12,87
de 1 a 2 salários mínimos	794	26,27
Acima de 2 salários mínimo	103	3,41
Sem informações	1737	57,46
Total	3023	100

Fonte: Secretaria de Habitação de Guarulhos, Pesquisa Socioeconômica e Censitária – Cidade Industrial Satélite de Cumbica, 2009.

No que diz respeito à situação dos moradores no mercado de trabalho segundo o sexo, pode-se observar na tabela abaixo (Tabela 11) que a maior

parte das pessoas que não trabalha é composta por mulheres. Destaca-se que a quantidade de homens que trabalha com carteira assinada é muito superior ao número de mulheres na mesma situação (20,43% contra 7,78%).

Tabela 11 – População Segundo Sexo e Situação no Mercado de Trabalho na CIS Cumbica

Situação no mercado de trabalho	Feminino		Masculino		Total
	ABS	%	ABS	%	
Aposentado/pensionista	40	2,68	30	1,96	70
Assalariado Com Carteira de Trabalho	116	7,78	313	20,43	429
Assalariado Sem Carteira de Trabalho	45	3,02	64	4,18	109
Autônomo Com Previdência Social	3	0,20	4	0,26	7
Autônomo Sem Previdência Social	73	4,90	73	4,77	146
Não Trabalha	1043	69,95	754	49,22	1797
Outra	171	11,47	294	19,19	465
Total	1491	100	1532	100	3023

Fonte: Secretaria de Habitação de Guarulhos, Pesquisa Socioeconômica e Censitária – Cidade Industrial Satélite de Cumbica, 2009.

A relação diferenciada entre o mundo do trabalho e os homens e mulheres é reforçada com a informação de que 67% dos postos de trabalho formais do município de Guarulhos são ocupados por homens (FUNDAÇÃO SEADE, 2009). Isso aponta uma maior relação das mulheres com a informalidade se comparadas aos homens.

Ao observar a remuneração dos moradores, a distinção entre homens e mulheres fica ainda mais explícita. É possível verificar, na tabela abaixo

(Tabela 12) que, relativamente, os homens são mais bem remunerados do que as mulheres.

Tabela 12 – População segundo o sexo e a remuneração

Remuneração	Feminino ABS	%	Masculino ABS	%	Total
Até 1 salário mínimo	38	2,55	14	0,91	52
De 1 a 2 salários mínimos	120	8,05	310	20,23	430
Acima de 2 salários mínimos	1	0,07	18	1,17	19
Sem renda ou sem informações	1332	89,34	1190	77,68	2522
Total	1491	100	1532	100	3023

Fonte: Secretaria de Habitação de Guarulhos, Pesquisa Socioeconômica e Censitária – Cidade Industrial Satélite de Cumbica, 2009.

Pode-se observar que a maior parte das mulheres, 89,34%, não possui renda oriunda de remuneração profissional e, apesar da maioria dos homens também não possuir renda, este número é menor do que o encontrado entre as mulheres.

Ainda é possível observar que a faixa de renda familiar que concentra a maior parte dos domicílios pesquisados é “de 1 a 2 salários mínimos”, com quase 47%, seguidos dos domicílios com renda “acima de 2 salários mínimos, com 27,46%. Os dados revelam que o número de responsáveis para os quais não temos informação é substancialmente menor se comparada às respostas sobre a renda do responsável, sendo que a diferença entre um e outro pode se referir ao caso das mulheres,

classificadas como responsáveis, que não são a fonte de renda da casa. Contudo, a porcentagem sem informação segue sendo expressiva, podendo ser um indicador de que diversas residências não têm uma renda fixa para a subsistência das famílias que nelas residem.

O cruzamento dos dados apresentados parece revelar certo contraste entre a proporção de mulheres e homens para as mesmas faixas salariais. A única faixa de remuneração com proporção maior de mulheres é a mais baixa, que vai até 1 salário mínimo, sendo que entre 1 e 2 salários mínimos há mais que o dobro de homens, proporcionalmente. Isso pode apontar que as mulheres geralmente têm remunerações inferiores às dos homens. Por fim, cabe ressaltar que a categoria sem informação pode apresentar casos de desemprego ou de ausência de remuneração fixa.

Vale destacar ainda que a metodologia utilizada para a pesquisa, com o instrumental do CadÚnico, fornece elementos para uma discussão aprofundada acerca dos próprios pressupostos metodológicos que embasam e dão margem à presença deste tipo de dado e ao *ocultamento* da realidade na categoria "sem informação".

Educação

O levantamento socioeconômico na região da CIS Cumbica permitiu, ainda, que fosse identificada a situação educacional dos moradores. A pesquisa avaliou o grau de instrução e freqüência à escola dos responsáveis pelo domicílio e da população em geral.

Quanto aos responsáveis pelos domicílios, foi averiguado que cerca de 7% são analfabetos, 21% têm até a 4° série do ensino fundamental incompleto, 9% têm a 4° série do ensino fundamental completo, 26% têm da 5° a 8° série incompleta do ensino fundamental, 5% têm o ensino fundamental completo, 10% não concluíram o ensino médio e 17% possuem o ensino médio completo. Levando em conta que todos os responsáveis têm mais de 18 anos, estes dados podem apresentar uma situação preocupante na medida em que mais de 70% deste universo pesquisado não chegou ao ensino médio e um número ínfimo conseguiu avançar além deste grau de instrução. É relevante, ainda, o elevado percentual de responsáveis analfabetos. Estes índices podem ter sérias implicações na condição social, econômica e cultural destas pessoas.

A pesquisa permitiu ainda estabelecer a possível relação entre o sexo e a freqüência à escola por parte dos responsáveis. A tabela abaixo apresenta os dados cruzados e aponta que 94,95% das mulheres e 95,77% dos homens não freqüentam a escola. As informações declaradas parecem

revelar que a frequência à escola é igualmente baixa entre homens e mulheres.

Ao cruzar respostas sobre o sexo e o grau de instrução fornecidas pelos responsáveis, constata-se que cerca de 8% das mulheres e 6% dos homens são analfabetos, 21% das mulheres e 22% dos homens têm até a 4ª série do ensino fundamental incompleta, 8% das mulheres e 12% dos homens têm a 4ª série do ensino fundamental completa, 27% das mulheres e 20% dos homens têm entre a 5ª e a 8ª série do ensino fundamental incompleta, 5% das mulheres e 5% dos homens têm o ensino fundamental completo, 18% das mulheres e 17,99% dos homens têm o ensino médio completo, e 9% das mulheres e 14,81% dos homens têm o ensino médio incompleto. As informações apresentadas podem ser um indício de que os responsáveis homens tem em geral um grau de instrução superior às responsáveis mulheres, haja vista que, na maior parte das faixas de grau de instrução, as porcentagens masculinas são superiores às femininas. As exceções são porcentagens relativas aos responsáveis analfabetos, o que sugere a possibilidade apresentada, e àqueles que têm da 5ª a 8ª série incompleta do ensino fundamental.

No que diz respeito ao grau de instrução e a faixa etária dos moradores das áreas da CIS Cumbica, pode-se observar que a maior parte dos analfabetos, à exceção dos mais novos de que 6 anos de idade, é composta por pessoas com idade superior a 50 anos. Foi possível identificar que o número de analfabetos cresce de acordo com a idade dos

responsáveis entrevistados, havendo uma relação inversa no caso daqueles que concluíram o ensino médio.

Segundo a tabela seguinte (Tabela 13), a instrução dos moradores se divide entre a 4º Série do ensino fundamental incompleta, e a 5ª a 8ª série do ensino fundamental incompleta.

Tabela 13 – População Segundo Grau de Instrução

Grau de instrução	ABS	%
Analfabeto	574	18,99
Até 4º Série Incompleta do Ensino Fundamental	756	25,01
Com 4º Série Completa do Ensino Fundamental	173	5,72
De 5ª A 8ª Série Incompleta do Ensino Fundamental	759	25,11
Ensino Fundamental Completo	113	3,74
Ensino Médio Completo	333	11,02
Ensino Médio Incompleto	308	10,19
Especialização	1	0,03
Superior Completo	2	0,07
Superior Incompleto	4	0,13
Total	3023	100

Fonte: Secretaria de Habitação de Guarulhos, Pesquisa Socioeconômica e Censitária – Cidade Industrial Satélite de Cumbica, 2009.

Aqui, vale apresentar algumas informações sobre o grau de instrução do município de Guarulhos como um todo. Os dados de todo o município apontam que o grupo mais significativo da população (37,6%) tem entre 4 e 7 anos de educação formal, o que representa o Ensino Fundamental

incompleto – categoria bastante significativa também entre a população da CIS Cumbica.

Neste mesmo levantamento constata-se que 5,7% da população do município não tem instrução ou possui menos de 1 ano de estudo. Tendo em vista o número expressivo da população analfabeta da Cidade Industrial (18,99%), pode-se dizer que a região possui uma proporção maior de pessoas sem acesso à educação formal do que a média do município de Guarulhos (IBGE, 2001).

No que diz respeito ao grau de instrução dos moradores segundo o sexo, a Tabela 14 aponta que a distribuição de tal informação também apresenta pouca variação.

Tabela 14 – População Segundo o Sexo e Grau de Instrução

Grau de instrução	Feminino ABS	%	Masculino ABS	%	Total
Analfabeto	294	19,72	280	18,28	574
Até 4º Série Incompleta do Ensino Fundamental	363	24,35	393	25,65	756
Com 4º Série Completa do Ensino Fundamental	79	5,30	94	6,14	173
De 5ª A 8ª Série Incompleta do Ensino Fundamental	378	25,35	381	24,87	759
Ensino Fundamental Completo	47	3,15	66	4,31	113
Ensino Médio Completo	179	12,01	154	10,05	333
Ensino Médio Incompleto	146	9,79	162	10,57	308
Especialização	1	0,07	0	0,00	1
Superior Completo	1	0,07	1	0,07	2
Superior Incompleto	3	0,20	1	0,07	4
Total	1491	100	1532	100	3023

É importante ressaltar que o levantamento segundo o sexo e grau de instrução da população considerou a população total, ou seja, as crianças menores de seis anos não alfabetizadas, por isso a quantidade elevada de pessoas analfabetas. Excluindo-se as crianças ainda não alfabetizadas do geral da população, verifica-se que o número mais elevado de analfabetos ainda é mais freqüente na população acima de 50 anos e entre as mulheres.

4.1.4.2 A Favela São Judas a Partir da Perspectiva dos Moradores

A favela São Judas recebeu este nome devido à marmoraria de mesmo nome que existiu por muitos anos no local onde hoje é a área da favela. Contam os moradores mais antigos que o início da ocupação desta área ocorreu a partir de 1977. Estes e outros dados expostos a seguir foram obtidos a partir da oficina de resgate histórico da comunidade das áreas da CIS Cumbica, realizada em 16 de janeiro de 2010, como parte dos trabalhos de intervenção social⁵¹ que estão sendo realizados na área pela Prefeitura Municipal.

⁵¹ As ações de resgate histórico da comunidade da CIS Cumbica estão inclusas na proposta do Projeto Técnico de Trabalho Social do Programa de Urbanização de Favelas da CIS Cumbica, desenvolvido pela Secretaria de Habitação de Guarulhos. A proposta inclui ainda a coleta de depoimentos dos moradores mais antigos e a confecção de vídeos e cartilhas sobre a história da comunidade. A pesquisadora realizou observação participante, acompanhando as atividades de coleta de depoimentos e a oficina de resgate histórico. A metodologia utilizada nesta oficina seguiu os preceitos de experiências com grupos focais e resgate da história oral da comunidade. Esta estratégia foi escolhida devido ao fato de não haver registros oficiais sobre o histórico desta comunidade mas, sobretudo, com o intuito de privilegiar as percepções dos moradores enquanto sujeitos históricos de suas comunidades. A oficina de resgate histórico iniciou-se com a apresentação dos participantes dizendo o nome e o local de moradia. Após a apresentação, os participantes foram convidados a construir a linha do tempo da comunidade, onde os mesmos puderam discutir a respeito dos fatos mais marcantes da comunidade desde seu surgimento até os dias atuais, tendo como pano de fundo, acontecimentos importantes em todo mundo. A partir desta perspectiva foi construída a linha do tempo da comunidade com os pontos mais abordados pelos os moradores. A construção desta linha do tempo contou ainda com a ilustração de fotos pessoais trazidas pelos participantes para esta atividade. Foram compartilhadas fotos das décadas de 70, 80 e 90, demonstrando momentos de confraternização com familiares e amigos, na comunidade São Judas.

Os moradores relatam que, naquela época, a partir de 1977, não havia luz e nem água e que a maior parte do território era constituído por matagal. Os mesmos disseram ter sofrido com a falta de infra-estrutura e que a área em seu início era despejo de cadáveres. Os moradores relataram ainda que eram vítimas constantes de repressão policial, pois eram marginalizados e tidos como bandidos. Na favela São Judas, somente em meados de 1982 foi possível obter acesso a ligações clandestinas de água e luz, sendo que, em algumas áreas, a população ficou totalmente desprovida destes serviços essenciais até 1989.

Durante a oficina, foi relatado, ainda, que, na década de 1980, havia muita oferta de emprego, o que gerou o início de grande fluxo migratório para a região. Foi constatado que a maior parte das famílias residentes atualmente na área é proveniente da região Nordeste, tendo em comum o fato de que foram atraídas pelas oportunidades de trabalho existentes na época. Os participantes lembram que, apesar das dificuldades em relação à falta de infraestrutura básica para moradia, os anos 1980 e 1990 foram melhores no sentido de que não havia dificuldades para encontrar emprego.

A oficina trouxe ainda lembranças emotivas, de festejos comemorados coletivamente pela comunidade no início de sua constituição. Possivelmente devido à influência de seus contextos de origem rural, várias festividades ganhavam o sentido mais amplo de confraternização entre os moradores. O

ano novo no núcleo São Judas⁵², por exemplo, era comemorado em conjunto com muita festa, onde todos contribuíaam e participavam. Além disso, foi ressaltado a existência de laços de solidariedade entre os moradores, mesmo sem haver grau de parentesco entre estes. Muitos moradores afirmam que esta característica ainda persiste na área e exemplificam contando os casos em que outros moradores passavam por dificuldades e foram auxiliados pelos vizinhos e amigos próximos. Este ponto também levanta a questão da falta de confiança expressa pela maioria no poder público que, para ela, sempre se mostrou omissa tanto do ponto de vista da oferta de serviços essenciais quanto do atendimento nas situações de emergência. É importante lembrar que, além das dificuldades enfrentadas cotidianamente pela falta de serviços, os moradores desta área também são vítimas constantes de enchentes, deslizamentos de encostas e beira de córregos. Há ainda, além dos problemas decorrentes do local impróprio onde foram construídas as moradias, vários outros: em relação às condições de saúde, existe a proliferação de ratos e insetos, há registros de intoxicação por produtos químicos despejados no córrego local e o esgoto que corre a céu aberto, é ameaça constante de transmissão de doenças. Na fala dos

⁵² O termo núcleo é utilizado na linguagem técnica para designar áreas ou trechos com características específicas no contexto urbano ou rural. No texto, os núcleos citados referem-se às áreas de assentamentos precários, ou favelas, do bairro da CIS Cumbica. Um núcleo pode se distinguir de outro pela sua localização espacial (separados por ruas, avenidas ou córregos, por exemplo), ou por outra especificidade que o caracterize (como os núcleos habitacionais irregulares inseridos dentro de bairros consolidados, caso dos cortiços em bairros centrais).

moradores, são recorrentes, ainda, os casos de violência a que estão sujeitos, proveniente tanto das condições do bairro – as mães preocupam-se com as filhas que voltam à noite das escolas pois estas são distantes, não há transporte público que as deixem perto de suas residências e a iluminação pública é precária, tornando os casos de estupro corriqueiros, assim como o são os casos de abuso da polícia e violência doméstica

A partir dos anos 2000, os moradores constataram que houve um grande aumento da população local, mesmo com reduções na oferta de emprego na região. Muitos citam que houve a chegada de parentes de moradores mais antigos que haviam migrado em décadas passadas, mas também a mudança de famílias novas para a área.

É importante notar que os moradores relatam sofrer discriminação por morarem na favela. Este sentimento parece perdurar ao longo dos anos e marca todas as etapas da história da comunidade. No passado, foi citado que a discriminação policial era maior, com relatos de policiais invadindo festas da comunidade e confundindo moradores com traficantes locais. Atualmente, dizem sofrer discriminações principalmente quando realizam compras, uma vez que a entrega da mercadoria é sempre um dilema por não possuírem endereço de residência. A abertura de crediários também é outro problema enfrentado e a maioria tem que recorrer ao uso de endereços e documentos de parentes e amigos que residam fora da favela.

Essas famílias, ao contrário do que possa se esperar, dado o grau extremo de dificuldades ao qual são submetidas no seu dia a dia,

demonstram sentimentos de pertencimento à área e à comunidade. É possível observar a importância dos laços de vizinhança, de religião e de amizade, além dos laços de parentesco. Mesmo inseridos num espaço físico hostil e segregador – ou ainda decorrente exatamente desta situação – os moradores estabelecem entre si vínculos de solidariedade por vezes raramente encontrados nas grandes cidades. O contexto social que vivem, desta forma, contraditoriamente, os segrega do convívio social do restante da cidade mas, ao mesmo tempo, os aproxima como grupo pertencente à uma mesma realidade socioespacial específica.

Outro aspecto importante a ser considerado é o que diz respeito ao caráter provisório conferido à favela São Judas desde as suas origens e que está intrinsecamente ligado, além dos aspectos da localização física do espaço, à constituição da segregação socioespacial em questão. Os moradores da favela São Judas estão inseridos numa situação particular que pode ser definida como *provisoriedade contínua*, ou espécie de arranjo provisório que não termina. Isto se explica pelo fato de que as ocupações das áreas de favelas da CIS Cumbica sempre foram vistas como temporárias pelo poder público, pois este nunca foi considerado bairro com fins habitacionais e, portanto, os invasores deveriam simplesmente ser notificados e obrigados a deixar o local. Com o passar dos anos e à luz da ineficiência do poder público em remover as famílias da área, proporcionando moradia digna em outro bairro, ou em construir moradias na própria área ocupada, fornecendo equipamentos sociais adequados à

permanência da população no local; os moradores acabaram por interiorizar e aceitar a ideia de provisoriedade da sua condição social. Contraditoriamente, isso fez com que os moradores, por um lado, aguardassem a remoção e por isso não se mobilizaram no sentido de reivindicar seus direitos como cidadãos e, por outro lado, continuassem a construir suas moradias e a criar seus filhos no local pois não tinham outro lugar para ir. Se esta dicotomia e esta tensão entre o sair e o ficar contribuíram decisivamente para a falta de mobilização dos moradores na favela São Judas, elas também permitiram que laços de vínculo fossem criados num ambiente onde nada mais poderia proporcionar-lhes o sentimento de pertencimento.

4.2 SOBRE AS FALAS DOS SUJEITOS: VIVENDO NA FAVELA SÃO JUDAS NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

*Maria, Maria
 É o som, é a cor, é o suor
 É a dose mais forte e lenta
 De uma gente que rí
 Quando deve chorar
 E não vive, apenas agüenta
 (...)
 Mas é preciso ter manha
 É preciso ter graça
 É preciso ter sonho sempre
 Quem traz na pele essa marca
 Possui a estranha mania
 De ter fé na vida....
 (...)*

Maria, Maria
 Milton Nascimento e Fernando Brant

*(...)
 Severino de Maria
 como há muitos Severinos
 com mães chamadas Maria,
 fiquei sendo o da Maria
 do finado Zacarias
 (...)
 Mas isso ainda diz pouco:
 se ao menos mais cinco havia
 com nome de Severino
 filhos de tantas Marias
 mulheres de outros tantos,
 já finados, Zacarias
 vivendo na mesma serra
 magra e ossuda em que eu vivia
 (...)*

Morte e Vida Severina
 João Cabral de Melo Neto

4.2.1 Trajetórias de Vidas no Tempo e no Espaço: Histórias de Marias

Essas são as histórias de vida de algumas Marias que, ainda que não saibam, representam muitas outras Marias. São Marias jovens, que a vida por vezes fez envelhecer antes do tempo, mas que também amadureceram em meio às diversidades e que, a despeito disso e, talvez, devido a isso, conseguiram encontrar forças para continuarem lutando e criando seus filhos. Algumas histórias de privações parecem que se repetem no tempo e no espaço, como abandono, fome e desalento. Nenhuma das Marias aqui retratada nasceu na favela: todas vieram de outro contexto socioespacial, a maioria é oriunda do Nordeste rural mas também temos a Maria urbana da Zona Leste. Em comum existe a certeza de que a favela é algo temporário e, mesmo que já morem na favela por mais de 20 anos, ainda sonham com o dia em que terão uma casa digna. Todas as Marias querem trabalhar e ser independentes. A falta de estudo é apontada como a principal causa do desemprego, sem contar a falta de creche para deixar as crianças. Sobretudo, as Marias são mães e provedoras. Algumas Marias são mães solteiras enquanto outras, por ter com quem contar para dividir a responsabilidade da criação dos filhos e as despesas da casa, tem o privilégio de contar com companheiros presentes. No entanto, em comum possuem a certeza que são as principais responsáveis pelo bem estar de seus filhos. Neste contexto, as Marias estão inseridas no programa Bolsa

Família e tentam, com dignidade, fazer o melhor para suas famílias a partir das oportunidades que a vida lhes deu. Estas, portanto, não são apenas as histórias de algumas mulheres mas, acima de tudo, histórias de mulheres de coragem, as quais podemos chamar de Marias.

MARIA DAS DORES, 26 anos, solteira, sem companheiro, 2 filhas

Depois de atravessar uma *pinguela* quase caindo sobre o córrego mal cheiroso, chega-se à estreita viela que leva ao barraco de Maria das Dores. O barraco, no qual reside há 3 anos, é todo de madeira, com dois cômodos e banheiro. Avista-se poucos móveis dentro, uma mesa com duas cadeiras, uma cama, um fogão e uma geladeira velha. À porta ela conversa com as vizinhas da frente, todas sentadas na mureta da porta e entretidas em separar ao que parece, num primeiro momento, uma grande bacia de alumínio cheia de feijão preto. Mais de perto nota-se que na verdade são pequenas peças de borracha, que as mulheres separam para as indústrias próximas, que lhes repassam este trabalho. Todas conversam animadamente, compartilhando o mesmo trabalho enquanto as crianças correm de um lado a outro. Neste contexto é conduzida a entrevista de Maria das Dores que, também, compartilha, sem pudor ou constrangimentos, sua história com as vizinhas que ali permanecem. Maria das Dores nasceu no interior de Alagoas e logo cedo enfrentou grandes dificuldades para sobreviver. Os pais se separaram quando ainda era

criança e, depois de várias tentativas frustradas de convivência na casa da mãe com padrasto, casa do pai com a madrasta e depois na casa de uma tia, Maria das Dores, aos 15 anos, fugiu de sua cidade e encontrou acolhida num prostíbulo em outra cidade do interior de Alagoas. Se antes já havia sido mal tratada por parentes, a partir de então Maria das Dores passou a ser explorada e sexualmente abusada neste prostíbulo no qual permaneceu por quatro anos e meio. Em um relato emocionado conta como passou fome e foi ameaçada durante o tempo em que foi obrigada a se prostituir para sobreviver. Sua grande chance de salvação veio quando conheceu o pai de suas filhas numa festa da cidade. Se apaixonaram e logo foram morar juntos. Maria das Dores pensou que finalmente sua vida ia melhorar mas hoje diz que acha que piorou: após o nascimento da sua segunda filha e já morando na favela São Judas, seu companheiro as abandonou e hoje não envia nenhum tipo de ajuda financeira às filhas e não as visita. Por ter deixado a escola ainda criança, Maria das Dores não sabe ler e escrever e por isso, acredita, não consegue emprego. Sobrevive então da ajuda de parentes, vizinhos e, há 2 meses, também dos R\$ 88,00 pagos pelo programa Bolsa Família. Maria das Dores espera que a abertura de ação judicial contra o pai de suas filhas o obrigue a pagar a pensão devida. Não tem perspectivas de sair da favela enquanto não encontrar emprego e creche para as crianças e espera que as filhas tenham mais oportunidades que ela na vida.

MARIA RITA, 28 anos, solteira, sem companheiro, 3 filhos

Seguindo na mesma viela de Maria das Dores, encontramos a casa de Maria Rita, onde mora com os três filhos pequenos, de seis, quatro e um ano de idade. O barraco de Maria Rita é de madeira, com dois cômodos pequenos e um banheiro. No primeiro cômodo, apesar de apertado, estão bem organizados a sala com sofá e televisão e a cozinha, com fogão e geladeira. As três crianças brincam enquanto a entrevista é realizada e chamam a atenção pelo bom comportamento e tranquilidade. Jovem e bonita, Maria Rita fala com boa articulação e relata com naturalidade a história de sua vida. Apesar das dificuldades pelas quais tem passado devido à situação de desemprego e com três filhos pequenos para criar sozinha, em nenhum momento aparenta qualquer traço de auto-piedade, demonstrando dignidade e esperança de que a situação vá melhorar assim que encontrar emprego fixo. Maria Rita nasceu na Zona Leste de São Paulo e ficou grávida do primeiro filho com 23 anos. O pai da criança não assumiu o filho e, ainda grávida, conheceu aquele que viria assumir a paternidade deste primeiro filho e ser o pai dos outros dois. Maria Rita nunca chegou a se casar com seu companheiro, porém viveram juntos por 5 anos, até que ele abandonou a família. Hoje Maria Rita não possui nenhum tipo de ajuda financeira dos pais de seus filhos, tampouco as crianças recebem visitas desses. Maria Rita tem o segundo grau completo e seu maior sonho é conseguir emprego fixo. Sonha também em fazer o curso técnico de enfermagem e acredita que, com mais qualificação, conseguiria voltar ao

mercado de trabalho. Atualmente sobrevive da ajuda de familiares, dos R\$ 60,00 do programa Renda Cidadão do Governo Estadual e mais R\$ 66,00 do programa Bolsa Família. Maria Rita sente que sua situação como moradora de favela começou como temporária por não ter dinheiro para continuar pagando aluguel e relata que na sua família ninguém nunca tinha morado em favela. No entanto, não vê possibilidade de sair da favela enquanto não conseguir emprego e creche para as crianças. Espera ser contemplada com moradia pela prefeitura mas gostaria de poder voltar a viver na Zona Leste próxima à residência de sua mãe.

MARIA DA GRAÇA, 42 anos, casada, com marido, 3 filhos

Duas quadras à frente da viela onde moram Maria das Dores e Maria Rita, atravessamos novamente outra ponte improvisada com madeiras se soltando. Assim chegamos a outra viela e depois de pular uma mureta de concreto construída pelos moradores locais para conter a água das enchentes, chegamos finalmente na estreita viela onde está a casa de Maria da Graça. No caminho vários cães estão dormindo e a vizinha do lado entoando alto cânticos evangélicos. A casa é de alvenaria e na entrada, o que seria do tamanho de um corredor ou banheiro é a sala. Entre o sofá e a estante com a televisão existe uma distância de apenas um metro. Apesar do aperto tudo está acomodado de modo a reproduzir uma sala de estar: sofá, estante com TV e toalhinhas de crochê sob alguns enfeites de plástico.

É sábado de manhã e Maria da Graça, ainda de pijamas, pede desculpas pela bagunça da casa e por ainda não estar devidamente trocada para fazer a entrevista. Maria da Graça nasceu no interior de Pernambuco, na cidade de Palmares e há 15 anos reside na favela São Judas. Veio depois que casou com seu atual marido, que já havia se mudado um ano antes para São Paulo para procurar trabalho. Ainda criança, em Pernambuco, Maria da Graça começou a trabalhar cortando cana de açúcar nas usinas próximas à pequena cidade de Água Preta. Numa família com 14 crianças, diz que passou dificuldades durante a infância e desde cedo precisou trabalhar para ajudar a família. Quando a usina foi desativada há 15 anos, a situação de sua família na região piorou pois já não havia outra fonte de emprego, obrigando-os a procurar trabalho em São Paulo e outras cidades. Nesta época, Maria da Graça conheceu seu marido e vieram para a favela São Judas. Maria da Graça já tinha um filho de 3 anos, fruto de um relacionamento anterior. Seu pai, avô da criança, só permitiu que ela viesse para São Paulo se deixasse seu filho com a família em Pernambuco. Maria da Graça estudou só até a quarta série primária e diz que parou quando ficou grávida do primeiro filho, em Pernambuco. Não continuou estudando pois ficou com vergonha de voltar à escola depois de ficar grávida e *falada* na cidade. Maria da Graça tem 2 filhos, de 14 e 9 anos e uma filha, de 5 anos. Seu filho de 9 anos apresenta distúrbios mentais, o que a impede de voltar a trabalhar. A principal fonte de renda da família são os trabalhos esporádicos do marido e os R\$ 134,00 que recebe do programa Bolsa

Família. Maria da Graça morou anteriormente num barraco de madeira em condições bem mais precárias do que a sua casa atual na favela mas espera poder sair logo da favela e ir para os apartamentos do programa de urbanização da prefeitura. No dia da visita, o fornecimento de água havia sido cortado e um cano puxado da vizinhança enchia alguns baldes para abastecer a casa.

MARIA HELENA, 34 anos, casada, com marido, 4 filhos

O barraco de Maria Helena, relativamente grande mas feito de placas de madeira, encontra-se na esquina no que virá a ser uma grande avenida (quando as obras de urbanização do bairro forem concluídas) e o córrego. Atrás do barraco está o córrego e uma ponte de madeira que leva às outras quadras e vielas da favela. Atravessando esta ponte e andando mais alguns metros chega-se ao que é considerada a área mais pobre da favela, onde se encontra um depósito de lixo, ou "lixão", como os moradores chamam o local, constantemente com fumaça e moscas por todos os lados. Desta forma, a casa de Maria Helena está num ponto considerado privilegiado dentro da favela, ou seja, antes da ponte que leva ao "lixão" e, portanto, num espaço mais limpo do que aquele próximo ao depósito de lixo depois da ponte. Além disso, a proximidade com a avenida permite que consiga vender churrasco num carrinho que instala todos os fins de semana em frente ao seu barraco. Dentro do barraco as crianças menores assistem desenhos na

TV, nas paredes várias gaiolas com diferentes tipos de pássaros fazem barulho. Maria Helena tem apenas 34 anos mais poderia passar por alguém de 40 e poucos anos, não só pela aparência física mas principalmente pela sua rica história de vida. Apesar das marcas enganosas da idade, demonstra muito ânimo e força de vontade, não há traços de tristeza na sua fala e descreve as dificuldades que enfrenta na vida de forma natural. Maria Helena nasceu no município de Palmeira dos Índios, em Alagoas e veio para São Paulo há 15 anos. Mora na favela São Judas há cerca de um ano, residindo até então na área da favela do Baquirivú, no mesmo bairro, na Cidade Industrial Satélite de Cumbica. O motivo da sua vinda para a favela foi a falta de trabalho na cidade natal. Seus pais que ainda residem em Palmeira dos Índios recebem de R\$ 5,00 a R\$ 10,00 por dia de trabalho e, então, não pensa que poderia ter continuado lá e não tem perspectivas de voltar a morar no Nordeste. Quando deixou o Nordeste, Maria Helena já tinha um filho de um ano, de relacionamento anterior. Desde sua chaga à Guarulhos, teve mais 3 filhos, hoje com 12, 8 e 4 anos. Seu marido tem 55 anos e está impossibilitado, por motivo de doença, de trabalhar. A renda da família é proveniente do churrasco que vende com carrinho na porta de seu barraco e dos R\$ 122,00 que recebe através do programa Bolsa Família. Maria Helena espera que seus filhos tenham mais oportunidades de estudo e emprego em Guarulhos do que ela teve no Nordeste. Apesar dos 4 meses que passou chorando em 1994, quando chegou na favela São Judas, hoje,

diz que não sairia da área pois já se acostumou com os vizinhos e com as condições de vida.

MARIA SOFIA, 20 anos, casada, com marido, 1 filha

Dobrando a esquina onde está o barraco de Maria Helena e entrando na Av. Projecta e caminhando até meados desta, avista-se uma pequena placa anunciando que ali é uma *bicicletaria*. Na parte da frente do barraco de Maria Sofia, seu marido usa um pequeno espaço para fazer consertos em bicicletas dos moradores do bairro. Em outra placa, lê-se que também vendem *gelinho* – suco de fruta congelado em saquinhos plásticos. Maria Sofia está em casa com o marido e a filha e prontamente oferece um gelinho para aliviar o calor. Como o barraco fica na beira da avenida ainda não asfaltada, além do calor torrencial ainda existe a constante nuvem de poeira levantada pelos carros e caminhões que passam à sua frente. Dentro do barraco de madeira existe apenas um cômodo grande e nos sentamos na cama para fazer a entrevista. A televisão está ligada e sua filha brinca com uma boneca na cama. Algumas amigas também acompanham a entrevista, além do marido. Maria Sofia nasceu na cidade de Palmares, no Estado de Pernambuco e há quatro anos, desde que casou, está em Guarulhos, na favela São Judas. Seu marido já morava na favela e quando se casaram a trouxe para morar no barraco que havia acabado de comprar. Maria Sofia tinha 16 anos quando mudou para Guarulhos e nunca havia saído da sua

cidade natal, só conhecia São Paulo pela televisão. Quando Maria Sofia chegou na favela, diz que não se importou com as condições do barraco e da área mas que foi difícil agüentar a saudade da família que ficou no Nordeste. Hoje pensa que não se adaptaria novamente na sua terra natal e só gostaria de ir lá visitar os parentes. Relata que a vida era difícil antes de casar, trabalhava desde os 15 anos em casa de família e crê que continuaria a fazer a mesma coisa se não tivesse vindo para São Paulo. Seus pais e irmãos que continuam no Nordeste sobrevivem cortando cana e fazendo limpeza de mato, trabalho pelo qual recebem cerca de R\$ 50,00 por semana. Atualmente a família tem como fonte de renda os trabalhos esporádicos que seu marido faz na oficina de conserto de bicicletas e nas empresas da região. Durante 2 anos Maria Sofia recebeu o valor de R\$ 60,00 reais do Bolsa Família mas no último encontro seu benefício havia sido cortado sem qualquer explicação por parte do órgão gestor do programa no município.

MARIA LUÍZA, 26 anos, casada, com marido, 4 filhas

Depois de deixar o barraco da Av. Projecta e enfrentar a poeira do caminho, viramos à esquerda e, depois de atravessar uma larga avenida também sem asfaltamento e ainda com mais poeira – pois ali o tráfego de caminhões pesados de carga é ainda mais intenso, chegamos à segunda parte da favela São Judas, onde estão as quadras A e B e cerca de 60

moradias, entre vários barracos de madeira e algumas casas precariamente construídas em alvenaria. Logo no início de uma das vielas está o barraco de Maria Luíza, jovem de 26 anos e já com 4 filhas entre 8 e 1 ano de idade. Maria Luíza, apesar de atarefada e com as crianças correndo de um lado para outro, prontamente aceita fazer a entrevista e, como todas as outras entrevistadas, pede desculpas pela bagunça da casa mas faz questão que se entre para fazer a entrevista. Com a caçula de 1 ano no colo, se acomoda na ponta do sofá velho para que o melhor lugar seja da visita e pede para que as outras filhas façam silêncio e desliguem a televisão. O barraco em que vivem é de madeira porém grande, com dois quartos, sala e cozinha. Maria Luíza é uma mulher simples, entretanto é segura de si. Não demonstra constrangimento ao falar das suas dificuldades e mostra-se disposta a continuar lutando por uma vida melhor para suas filhas. Além das quatro crianças, recentemente também cuida da sogra inválida – com idade avançada, diabética e com membros amputados, a sogra é cadeirante e exige cuidados redobrados, Maria Luíza a alimenta, banha e veste como se fosse outra filha. Maria Luíza nasceu em Colônia Leopoldina, pequena cidade rural do Estado de Alagoas e, entre idas e vindas, está na favela São Judas há 6 anos. A mudança para Guarulhos ocorreu pela busca de emprego para o marido. No entanto, diz que já foi e voltou várias vezes, sendo o primeiro retorno para ter sua primeira filha, pois pensa que o tratamento médico seria melhor na sua terra natal. Quando chegou do Nordeste não tinha barraco próprio para morar e passou pela casa de vários

parentes até que o marido conseguiu comprar o barraco no qual vivem atualmente. A falta de lugar para morar e as desavenças com o familiares que os abrigaram foram citados também como motivos para as constantes voltas ao Nordeste. Além disso, afirma que por várias vezes passou fome por aqui, o que não acontecia na zona rural de Alagoas que nasceu. Maria Luíza diz que não planejou nenhuma das quatro gravidez e que se tivesse acesso à programas de planejamento familiar teria apenas 2 filhos. Sua vida é marcada por situações de extrema pobreza, onde mesmo o leite das filhas era misturado com água para render. Mesmo com intervalos pequenos entre uma gravidez e outra, Maria Luíza sempre trabalhou como diarista e gostaria de ter concluído o primeiro grau e feito o Magistério para ser professora primária. Maria Luíza gostaria de voltar a estudar mas, como não há creche para deixar as filhas, não consegue matricular-se em nenhuma escola. Foi-lhe oferecida cursos profissionalizantes pelo governo municipal mas não pode aceitar por não ter com quem deixar as filhas e nem como pagar o transporte até a escola. Seu marido recebe cerca de R\$ 600,00 reais por mês e esta é, além dos R\$ 64,00 que recebe do Bolsa Família, atualmente, a única renda da família. Impressiona no seu relato a descrição do sentimento de decepção quando chegou a São Paulo. Do sonho de uma vida melhor encontrou mais dificuldades do que havia deixado no Nordeste. Apesar da pouca idade, Maria Luíza apresenta ser extremamente madura e já com uma longa e sofrida história de vida.

MARIA CLARA, 31 anos, casada, com marido, 5 filhos

Seguindo pela mesma viela estreita onde está o barraco de Maria Luíza, encontramos um barraco que, do lado de fora, parece que fora construído para abrigar pessoas com baixa estatura: seu pé direito é baixo e temos que nos curvar para passar pela porta da frente. No lado de dentro, notamos que isso se deve ao fato que o barraco está cedendo e as vigas de madeira que o sustentam estarem envergadas e a ponto de cederem. Nos dois cômodos do barraco acomodam-se 7 pessoas, sendo dois adultos e cinco crianças, entre 14 anos e 2 meses de idade. A situação extremamente precária de moradia, que mais do que o óbvio desconforto, compromete a segurança de todos da família, é o primeiro e mais dramático ponto a se notar. Frente a tudo isso, Maria Clara surpreende pela tranquilidade e abnegação que demonstra durante a entrevista. E não somente ela, mas também seu filhos parecem calmos e todos querem ajudar e participar da entrevista. O mais velho, de 14 anos, cuida do irmão bebê para a mãe poder conversar. Enquanto isso, a filha de 9 anos senta-se ao lado da pesquisadora e oferece seu melhor brinquedo para a visita brincar enquanto espera o início da entrevista. Maria Clara nasceu dentro da área de uma usina de cana-de-açúcar, no município de Buíque, em Pernambuco. Sua vida é entrecortada por vários eventos que a levaram a ficar longe da família, desde quando foi mandada, pelos pais, para trabalhar em casa de família em cidade do interior de Pernambuco, aos 11 anos de idade. Deste primeiro emprego lembra que foi "feita de escrava" pelos patrões, que a exploravam e

não permitiam que fosse visitar sua família com frequência. Entretanto, vinda de uma família com 14 crianças e sem recursos – seu pai morreu quando a mãe tinha 9 filhos, depois esta casou-se novamente e teve mais 5 filhos – não havia escolha para sua mãe senão enviar a filha para trabalhar na cidade. Aos 13 anos Maria Clara mudou-se pela primeira vez a São Paulo, trazida por uma cunhada para cuidar do sobrinho pequeno. Quando chegou a São Paulo novamente se viu explorada e, nesta casa, passou fome junto com os demais familiares. Tentou então voltar a viver com a mãe mas, como não se entendia com o padrasto, retornou a São Paulo e trabalhou em várias casas de família como doméstica e babá, até encontrar seu atual marido e se casar. Das suas 5 gravidez, diz que planejou apenas uma, a do filho de 7 anos, o primeiro com seu atual marido. Seu filho mais velho de 14 anos é fruto de um relacionamento anterior que teve em Pernambuco e a filha de 7 anos é filha de seu marido com outra mulher, sendo que desde bebê a cria. Maria Clara afirma que, apesar de todas as dificuldades que a família tem enfrentado, não recebeu nenhum tipo de ajuda do governo e que o Bolsa Família é o único programa governamental ao qual tem acesso atualmente. Sobrevivem do salário do marido, de R\$ 900,00 por mês – valor bruto, e do benefício Bolsa Família, no valor de R\$ 132,00 por mês. Além disso, recebem alimentos dos parentes. Maria Clara relata que passou fome várias vezes e que chegou a colocar água no leite das crianças para alimentá-las. Hoje seu maior sonho é poder sair do barraco que estão morando e mudar-se para uma casa segura. O sonho das crianças é que cada um tenha sua

própria cama para dormir. Religiosa, Maria Clara explica que quando começou a freqüentar a igreja evangélica local encontrou conforto e que isso foi a salvação da sua família e a esperança de uma vida melhor⁵³.

MARIA DO SOCORRO, 38 anos, casada, com marido, 1 filha

Pela proximidade dos dois barracos, Maria Clara e Maria do Socorro se conhecem e são vizinhas e amigas. No entanto, o barraco de Maria do Socorro, diferente do de Maria Clara, é quase todo de alvenaria e está num local mais alto da viela, com menos riscos de desabamento e enchente. Também diferente de Maria Clara, Maria do Socorro casou-se mais tarde e teve uma única filha, hoje com 6 anos. Maria do Socorro nasceu em Piraúba, cidade próxima à Juiz de Fora, Minas Gerais e há 9 anos reside na favela São Judas. Veio a São Paulo com 29 anos em busca de uma vida melhor. Passou por outras cidades antes de chegar em Guarulhos, a princípio morou em Rio Grande da Serra, depois Pires do Rio até que finalmente conseguiu emprego em Guarulhos e, a convite de uma colega de trabalho, veio residir na área da favela do Jardim Cumbica, há cerca de 5 km da favela São Judas. Neste período Maria do Socorro diz que sofreu bastante com as

⁵³ Algum tempo após conceder a primeira entrevista para a presente pesquisa, a família de Maria Clara foi finalmente removida do barraco em que moravam e inclusa no programa Auxílio Moradia do governo municipal. O motivo da remoção foi a queda de uma viga do barraco que quase atingiu seu bebê de menos de um mês de vida. Atualmente a família reside em casa alugada próxima à área da favela São Judas e aguarda a mudança definitiva para as unidades habitacionais em construção no município.

brigas ora com os parentes que dividia casa, ora com colegas de trabalho. Por ser solteira não conseguiu ser incluída no projeto de urbanização da favela Jardim Cumbica onde residia e foi obrigada a mudar-se para a favela São Judas. Está na área da São Judas há 7 anos, onde também conheceu seu esposo. Maria do Socorro acredita que, ainda que em termos gerais tenha sido melhor ter saído da sua terra natal e procurando uma vida melhor em São Paulo, alguns aspectos de sua vida ainda poderiam ser melhores se tivesse ficado em Minas Gerais. Neste sentido, aponta os serviços de saúde como exemplo. Em relação ao trabalho acredita que não conseguiria emprego no interior de Minas, mesmo em casa de família estava difícil quando saiu de lá. Além de ser beneficiária do Bolsa Família, pelo qual recebe R\$ 90,00 mensais, Maria do Socorro também recebe leite proveniente do programa estadual de distribuição de leite. A família conta ainda com os proventos do pequeno comércio que mantém em frente à sua casa, onde vendem doces, salgados e refrigerantes. Maria do Socorro não vê perspectivas de deixar de receber o Bolsa Família e espera poder sair logo da favela e encontrar escola próxima para a filha – atualmente as duas caminham cerca de 1 hora para chegar à escola mais próxima onde conseguiram vaga.

MARIA BERNARDETE, 33 anos, casada, com marido, 3 filhos

Maria Bernardete reside na viela paralela em que moram Maria Clara e Maria do Socorro, o que as separam é o córrego no qual algumas casas se equilibram em frágeis palafitas feitas de vigas de madeiras desgastadas. O barraco de Maria Bernardete tem 3 cômodos, com sala, cozinha e dois quartos pequenos. Assim que a encontramos, a primeira impressão recai sobre seus grandes olhos verdes que, mesmo tendo acompanhado uma vida sofrida, testemunharam uma grande beleza. Maria Bernardete nasceu em Penedo, Alagoas e veio para São Paulo há 14 anos. Sua vida foi sempre marcada por dificuldades, a começar pelo grande número de irmãos, 17 no total, sendo que destes somente 12 sobreviveram. Maria Bernardete começou a trabalhar muito cedo, com 13 anos. Assim como outras entrevistadas, desde que saiu da terra natal em direção ao Sudeste, já fez o caminho de volta algumas vezes, mas sem nunca conseguir se fixar no Nordeste novamente. Infelizmente, o que sente que foi comum entre a sua vida em São Paulo e Alagoas são as privações pelas quais passou. Em um relato emocionado diz que a filha mais velha só não passou fome quando bebê porque era amamentada. Apesar das dificuldades terem continuado ainda depois de casar-se, diz que o casamento significou melhoras nas suas condições de vida. O grande sonho de Maria Bernardete é o de encontrar emprego fixo e não precisar mais receber ajuda do governo. Diz que nunca havia recebido nenhum benefício antes do Bolsa Família e que, mesmo em situações de extrema necessidade, como no nascimento dos filhos, quando

não tinha roupas ou leite para o bebê, nunca recebeu nenhuma visita de assistentes sociais ou agentes de saúde. A família recebeu, por 3 anos, o benefício do programa Bolsa Família e no último mês o valor recebido foi de R\$ 94,00 reais. Entretanto, no mês da entrevista, o benefício foi cortado pois a renda da família, que é constituída por cerca de R\$ 900,00 recebidos pelo marido e, pelos próximos 3 meses, também pelos R\$ 800,00 que Maria Bernardete recebe em emprego temporário, ultrapassou o teto de elegibilidade do programa. Maria Bernardete espera voltar a receber o benefício, pois não acredita que conseguirá novo emprego após o vencimento do seu atual contrato de trabalho. Nas bastasse isso, outras dificuldades atualmente enfrentadas por Maria Bernardete dizem respeito à falta de vagas em escola próxima para a filha de 12 anos e à falta de atendimento médico especializado para o filho, que tem problemas respiratórios e há 4 anos espera por tratamento na rede pública de saúde.

MARIA ZILDA, 37 anos, casada, com marido, 5 filhos

Maria Zilda mora na casa do lado da casa de Maria do Socorro. Também tem casa de alvenaria, o que é considerado, no contexto da favela, como um diferencial significativo de melhor condição de vida. Assim como outras entrevistadas, Maria Zilda aparenta ser consideravelmente mais velha do que seus 37 anos. Sua primeira gravidez foi aos 16 anos e hoje seus filhos tem 21, 16, 15, 14 e 11 anos, revelando que nos últimos 20 anos de

sua vida a maternidade foi o traço marcante da sua história. Maria Zilda é casada e tem o marido presente para auxiliá-la com a criação dos filhos e as despesas da casa. No entanto, afirma que sua situação é bastante difícil e precisa muito de emprego. Apesar de receber os R\$ 167,00 pagos mensalmente pelo Bolsa Família, não tem condições sustentar os 5 filhos somente com este valor e está à procura de emprego fixo. Esporadicamente faz alguns trabalhos nas empresas próximas à favela São Judas, porém acredita que sem qualificação profissional não conseguirá garantir emprego registrado em carteira. Maria Zilda nasceu no interior de Minas Gerais e veio à São Paulo à procura de trabalho e melhor condições de vida. Encontrou seu atual marido no local de trabalho e após o casar-se mudou para a favela São Judas. Maria Zilda preocupa-se com a falta de capacitação profissional do filhos e diz que o mais importante seria se o governo investisse em cursos técnicos para os jovens, ai invés de programas de transferência de renda.

4.2.2 O Bolsa Família na favela São Judas: alcances e limitações

Através da análise das narrativas de 10 moradoras da favela São Judas que recebem mensalmente o benefício Bolsa Família, foi possível delinear algumas das principais questões que envolvem os alcances e limitações deste programa para a área e os sujeitos abordados nesta pesquisa. Dentre os principais aspectos que emergiram das falas das entrevistadas e que estão intrinsecamente conectados às propostas do programa, destacam-se aqueles relacionados à renda, trabalho, educação e saúde. Lembrando que, dentre o seu escopo de objetivos, o programa Bolsa Família visa a inclusão social através da garantia de renda mínima às famílias com crianças e jovens entre 0 e 15 anos, consideradas em situação de pobreza e extrema pobreza. Para isso exige, em contrapartida, que o beneficiário cumpra uma série de condicionalidades nas áreas de educação e saúde. As entrevistas seguiram roteiro temático e se procurou investigar as principais mudanças nas condições das famílias atendidas pelo programa. Em seguida, alguns dos pontos relevantes capturados durante as entrevistas.

RENDA

De acordo com os relatos das entrevistadas, o recebimento do benefício Bolsa Família trouxe algumas mudanças na vida destas, sendo expressivo que a maioria cita que, a partir do recebimento do valor mensal pago, podem prover as necessidades mais urgentes dos filhos, como alimentação, remédios e vestimentas. Uma das entrevistadas, Maria Helena, explica que a situação melhorou em relação a quando não recebia o dinheiro e diz como gasta o benefício:

"Ah, melhorou. Porque assim, se faltar feijão a gente vai e compra, compra arroz, feijão, mistura, compra um sapato pra um, uma roupa pra outro, né. (...) É, eu compro de tudo. Eu compro comida, compro um tênis pra um, compro uma roupa pra outro, como já te falei, e vou comprando o que vai precisando, um leite pra menina. Como no mês passado eu peguei cinquenta reais, fui no mercado e comprei feijão, açúcar, café. Comprei umas coisa que até o Zé se admirou, né, perguntou onde que eu tinha arrumado dinheiro porque... Porque tava na promoção as coisa, né, aí eu comprei bastante coisa."

Outro ponto importante levantado pelas entrevistadas refere-se ao maior grau de autonomia financeira que alcançaram em relação ao marido ou companheiro (para aquelas que tem marido ou companheiro presente), pois passaram a não precisar pedir dinheiro a estes para comprar bens de

primeira necessidade, uma vez que recebem em seus nomes o benefício e podem decidir como gastá-lo. Conforme expressa Maria do Socorro:

"Porque às vezes eu quero comprar alguma coisa pra menina aí eu não peço dinheiro a ele, eu já recebo, já vou lá e compro alguma coisa pra ela. Ajuda muito. Aí eu não peço pra ele, dinheiro. Entendeu? Eu não peço pra ele, então eu já tenho de onde tirar. Eu que controlo. Ficar pedindo pra ele, aí é ruim. Agora eu que decido."

Entretanto, também é apontado que o benefício recebido, dado seu baixo valor em relação ao necessário para a manutenção da família, não é suficiente para suprir as principais carências das crianças. Desta forma, o benefício é considerado como um auxílio extra no orçamento doméstico, porém nunca como principal fonte de renda. Maria Sofia, que atualmente recebe R\$ 64,00 e tem 4 filhas entre 8 e 1 ano de idade, considera o valor pago pelo Bolsa Família quase irrisório frente às despesas que tem com a família mensalmente:

"Ah, muito pouco (o que mudou). O que eu consigo fazer é comprar um alimento pras criança, quando falta, ou senão um conjuntinho de roupa. Só. Uma por mês, né, por que (...) Mudou (a situação da família) muito pouco. Pra ajudar mesmo eu acho que seria uns duzentos reais."

O valor pago pelo benefício é mais de uma vez citado como insuficiente é mencionado como injusto, pois as entrevistadas consideram que para quem tem mais de 3 filhos o teto do benefício é baixo.

"Eu acho que eles teria que dar uma renda maior pra quem tem muita criança. Porque assim, as dona de casa que não trabalha, elas realmente precisa de uma renda maior pra criar os filho, porque nem sempre o marido tá ali pra comparecer, pra dar aquele dinheiro. Muitos bebem, muito são alcoólatras, muitos vão jogar. O meu, não. O meu sempre tá presente na educação da minhas filha, mas muitos aí..."

Além do valor do benefício ser baixo, outro aspecto agravante citado pelas entrevistadas é em relação á falta de estabelecimentos comerciais na área da favela, que torna a pouca oferta de produtos alimentícios ainda mais cara, como diz Maria Helena:

"É, pra quem 'véve' assim, morando assim, nesses lugarzinho fica muito longe. Fica longe hospital, fica Posto de Saúde, mercado, tudo é longe. E se tudo a gente precisar se enfiar nesses bar aqui do lado, aí já viu, né, com o preço de comprar dois lá, compra um aqui."

Maria Sofia, assim como outras entrevistadas, não entende o porquê de receber tal valor pelo Bolsa Família, enquanto outras mães recebem valor

mais alto com menos filhos. Maria Helena diz conhecer pessoas na área que tem renda fixa e, por isso, acredita que não precisariam receber, enquanto outros sem renda e com filhos pequenos não conseguiram ser atendidos pelo programa:

"Ah, eu acho isso injusto, porque assim, uns têm condições e recebe, e outros que precisa não recebe. Igual passou na televisão, né, você deve ter assistido, que tinha gente que tinha depósito de 'bujão', tinha não sei o que, não sei o que, e todos recebiam."

Maria Clara também indica situações que entende ser irregulares e demonstram como o Bolsa Família é, por vezes, um programa social injusto:

"A única coisa que eu acho errado é assim, porque assim, eu conheço várias pessoas que uma criança só recebe sessenta reais, né.(...). Tem família que tem seis, oito, né, então deveria pagar por criança. Já que uma criança já, vamos supor, uma criança, que nem a minha vizinha lá, a Mineira, ela recebe sessenta reais da filha dela. Ela tem uma filha só e ela recebe sessenta."

No entanto, mesmo afirmando que o valor pago é insuficiente e injustamente distribuído de acordo com as necessidades das famílias, as entrevistadas declaram que às vezes usam o dinheiro recebido para ajudar

outras famílias, quando estas passam por necessidades maiores do que a sua. Maria Clara, que tem 5 filhos, recebe R\$ 132,00 por mês do Bolsa Família e renda familiar total em torno de R\$ 900,00 por mês, ainda conseguiu ajudar outras famílias com o benefício.

"Já ajudei outras pessoas também com esse dinheiro. Já ajudei assim, tipo assim, a pessoa que tá precisando de alguma coisa. Eu recebi o benefício, eu vou lá, vamos supor, faltou um gás pra alguém que tá numa situação pior que eu, aí eu vou lá e compro também pra ajudar a pessoa."

Outra questão importante que surgiu quanto ao valor pago pelo Bolsa Família é em relação ao desconhecimento e confusão quanto aos diferentes valores pagos. Ainda que algumas entrevistadas tenham tido alguma orientação sobre os cálculos dos valores pagos, a maioria não sabe explicar o porque recebem mais ou menos que outras pessoas residentes na mesma área e com mesmo número de filhos. Maria Clara resume a explicação fornecida pelo Fundo Social de Solidariedade, gestor do programa no município:

"E ela (a Assistente Social) falou que, tipo assim, se você tiver três crianças você vai receber o mesmo valor de quatro, de cinco, entendeu? Três é o mesmo valor de quatro, de cinco, de dez que você tiver, aí é o valor mais alto, né. Se você tiver uma você recebe menos, se você tiver duas, mais ou menos."

A maioria afirma que recebeu este tipo de explicação quando se cadastraram para o programa. Entretanto, para muitas famílias, ocorreram variações aparentemente inexplicáveis no decorrer do recebimento do benefício. Maria Helena, por exemplo, começou a receber R\$ 15,00 por mês, este valor aumentou para R\$ 30,00 no mês seguinte e novamente foi reduzido para R\$ 15,00. Mesmo após o reajuste do valor, que atualmente chega a R\$ 122,00 ainda há incertezas quanto a variações e atrasos do valor pago. A variação continuou mesmo após o benefício receber reajustes:

"Era assim, um mês era quinze e o outro era trinta, um mês era quinze e no outro era trinta. (...) É, é assim, porque assim, aí depois passou a receber sessenta e cinco. Com o tempo eu até estranhei quando eu cheguei na lotérica e a mulher me deu sessenta e cinco reais. Eu falei "Oxe", acho que essa mulher errou", aí depois eu comecei a receber. Aí depois abaixou pra quarenta e cinco. É, aí depois o outro começou a ir pra escola, aí eu coloquei o nome deles todos, né, lá, que teve a inscrição novamente. Só que eu não sei se esses cento e vinte e

cinco vem de todos. Cento e vinte e dois, aliás. Eu não sei se vem de todos deles ou se é só de um, porque como. É, só que teve um mês aí, eu não sei se foi a crise, não sei, que veio só sessenta. (...). Até eu falei “Vai ver é a crise”.”

É possível que tal variação deva-se ao pagamento de reajustes do valor ou mesmo referentes a dois meses de benefício. No entanto, as beneficiárias não conseguem entender a lógica das mudanças de valores e temem ir procurar esclarecimentos por pensarem que isso as colocaria em risco de ter o benefício cortado pelo governo. Na falta de uma explicação oficial para essas variações, as entrevistadas conferem suas próprias significações ao ocorrido, sendo a crise econômica uma das razões encontradas.

Quanto a possíveis mudanças nos padrões de consumo das entrevistadas não houve mudança significativa. A retenção deste aspecto é importante por se tratar de um dos argumentos que o governo federal usa a favor da continuidade do Bolsa Família e como prova de eficácia deste programa como política pública de redução de pobreza. Em uma das propagandas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, foi citado que o Bolsa Família ajudava no crescimento econômico local uma vez que as famílias beneficiárias podiam, a partir da sua inclusão no programa, aumentar seus níveis de consumo; e não apenas consumo de alimentos mas também de bens duráveis, como móveis e eletrodomésticos.

No entanto, das 10 famílias averiguadas nesta pesquisa, em apenas uma foi encontrado gasto do benefício recebido com outros artigos que não os alimentícios e de vestuário. Maria Clara está atualmente pagando as prestações de uma cama tipo beliche com o dinheiro recebido pelo Bolsa Família:

"E até hoje tá sendo de muita ajuda o Bolsa Família. Que nem agora mesmo, eu comprei uma beliche pros menino, por que o sonho deles era uma cama. Essa daí, eu comprei com o dinheiro do benefício (...)."

Entretanto, Maria Clara diz que foi o único móvel que comprou contando com o benefício e que os outros, que a família também necessitava, só foram comprados depois que o marido conseguiu emprego e estão sendo pagos com o salário mensal deste.

"Meu marido foi na lojinha que tem aqui, né, Tartaruga, aí deu uma entrada e comprou esse armarinho. Aí esse fogãozinho ali também ele pegou na promoção, de cento e sessenta na promoção, aí o fogãozinho ele comprou a vista, já, né. E eu fui e comprei a beliche desses menino, né, já vou pagar a segunda agora, que eu recebi ontem e vou pagar a... Né, vou... Aí eu fiquei com a prestação da beliche, que é com o dinheiro do Bolsa Família que eu vou pagar, e o armário é ele que vai pagar com o dele."

Uma das razões apontadas pelas entrevistadas, a exemplo de Maria Helena, para a não realização de prestações para pagamento com o benefício Bolsa Família é, além do seu valor baixo e da variação de valores que ocorre constantemente, a falta de confiança de que o benefício continuará a ser pago no mês seguinte. As entrevistadas dizem que nunca tem certeza se continuarão como beneficiárias do programa e citam várias amigas e vizinhas que perderam repentinamente o benefício. Maria Helena, afirma:

"Assim, de poder, não pode (contar com o pagamento do benefício). Só não pode fazer de, tipo assim, vou comprar aqui no mercado do Seu Sidério porque eu pego cento e vinte e dois, eu vou lá e faço cento e vinte e dois, vai que eu chegue lá na lotérica e não tem cento e vinte e dois. Não tenho confiança. Eu tenho que chegar lá, puxar o saldo. Mando puxar o saldo, aí vejo quanto que tem e peço pra mulher tirar."

Maria Rita também destaca a falta de confiança no benefício e cita os casos em que este foi cortado repentinamente, sem explicações à família.

"Eu acho que eles (os gestores do programa) deveriam prestar atenção. Nas pessoas que mais necessitam, realmente, e das que não precisa, porque aqui também teve gente que precisa e cortou. É um dinheiro, também,

que eu não posso fazer uma dívida porque eu não tenho certeza se eu vou receber. Tanto que eu sou assim, eu chego lá na hora “Será que meu dinheiro vai estar lá”. Aí eu pego dinheiro e é na hora que eu vou pensar o quê que eu vou comprar. Eu não planejo.”

Em relação à renda das famílias beneficiadas com o Bolsa Família na favela São Judas, pode-se afirmar que, apesar de ser considerado um grande auxílio nas despesas domésticas de maior urgência, como na compra de alimentos, roupas, sapatos e remédios, o benefício não acarretou mudança substancial nos padrões de consumo dos beneficiários. Mesmo nas moradias onde havia alguns bens de consumo duráveis mais caros, como computador e televisão, as entrevistadas afirmaram que estes não haviam sido comprados com o dinheiro do Bolsa Família, alguns tinham sido pagos com os dividendos de indenizações por demissão de empregos anteriores ou as prestações eram pagas através do salário mensal de algum membro da família. Ainda há, portanto, maior confiança depositada na inserção no mercado formal de trabalho, com registro em carteira e em empresa que garanta os direitos trabalhistas, do que no recebimento de benefícios provenientes de programas sociais (não apenas o Bolsa Família foi citado como programa nas entrevistas, mas ainda o programa Renda Cidadã e o programa de distribuição de leite, ambos do governo estadual).

TRABALHO

A questão do trabalho, ou melhor, da falta deste e da sua precariedade, quando existente para a maioria dos moradores da favela foi citada, em todas as entrevistas, como o principal problema a ser sanado a fim de se garantir real mudança nas condições de vidas das famílias. Do ponto de vista dos beneficiários do Bolsa Família na favela São Judas, este programa não se caracteriza como renda fixa pois pode ser cancelado a qualquer momento sem que eles saibam os motivos e, ainda, porque o vêem como uma medida temporária do governo. A conquista de um posto de trabalho, por outro lado, é considerado como a medida mais eficaz que garantirá melhores condições de vida à família. Mesmo aquelas entrevistadas com grande número de filhos pequenos, quando questionadas sobre qual seria a melhor forma de prover renda, citou a volta ou inserção no mercado formal de trabalho, ainda que, para isso, precisasse deixar os filhos em creche. Alguns relatos, como o de Maria Rita, desempregada e à procura de emprego, exemplificam esta constatação:

"Ah, eu acho que é melhor trabalhar, né, porque se você for esperar pelo governo (risos). Uma hora você... tem e outra não tem (o benefício). (...) Porque eu sei que eu trabalhando, meu dinheiro vai tá lá todo mês pra mim receber e esse daí você não pode confiar muito."

As entrevistadas entendem que a baixa escolaridade e a falta de capacitação profissional é um dos empecilhos à entrada no mercado de trabalho. Foi apontado que o governo deveria promover cursos de capacitação profissional para jovens e adultos, para que estes pudessem encontrar oportunidades de emprego, como exemplifica Maria Zilda:

"O que eu gostaria mesmo é... É tipo assim, porque várias pessoas através do Bolsa Família, têm a oportunidade, assim, os jovens, de tá arrumando um emprego. E eu gostaria que as minhas filha... Pra falar a verdade, se elas fizesse curso, assim, pra arrumar um emprego, eu gostaria mais que elas fizesse curso do que tá recebendo o dinheiro".

O programa Bolsa Família está interligado à outros programas do governo federal, como o PLANSEQ⁵⁴, que visa justamente oferecer cursos

⁵⁴ O PLANSEQ é o Plano Setorial de Qualificação e Inserção Profissional para os beneficiários do programa Bolsa Família. Os objetivos deste programa são: a) atender à demanda de mão-de-obra qualificada para as vagas criadas pelo crescimento econômico; b) implementar um modelo unificado de ações complementares que ampliem as oportunidades de inclusão ocupacional dos trabalhadores beneficiários do Programa Bolsa Família; c) adequar os cursos de qualificação profissional às demandas de mão-de-obra regionais, tomando como base a evolução da oferta de postos de trabalho e d) estimular a articulação entre os setores de trabalho e assistência social, nos âmbitos federal, estadual e municipal. Para participar deste programa a pessoas precisam ser membro de família beneficiária do Programa Bolsa Família, ter idade acima de 18 anos e possuir pelo menos a 4ª série do ensino fundamental completa. A inscrição e seleção são feitas a partir da escolha, pelo governo federal e gestores locais do programa, das famílias que têm trabalhadores com o perfil para participar do PLANSEQ. Estes receberão uma correspondência do governo federal solicitando a escolha de uma pessoa da família para se inscrever em um dos postos do Sistema Nacional de Emprego (SINE) (MDS, 2010).

de qualificação profissional às famílias beneficiárias do Bolsa Família. Entretanto, quando questionadas sobre essas possibilidades, as entrevistadas afirmaram que na prática não há como fazer os cursos por vários motivos, entre estes falta de vagas nos cursos almejados, falta de creche para deixar os filhos pequenos enquanto vão ao curso e mesmo falta de recursos financeiros para pagar o transporte até o local do curso (geralmente os cursos são oferecidos no centro da cidade, o que obriga os moradores da favela São Judas pegar, no mínimo, dois ônibus ou lotações para chegar até o local). Apesar destas dificuldades, Maria Zilda diz que já tentou inscrever a si mesma e as filhas adolescentes várias vezes nos cursos profissionalizantes, mas nunca conseguiu ser chamada:

"Chegou uma carta pra gente comparecer, aí eu fui ali na... Perto do restaurante ali, Bom Prato, na base aérea. Aí levamos o cartão do Bolsa Família, que pedia na carta pra levar o cartão e tudo, e falou "Ó, qualquer coisa a prefeitura vai te ligar e tal, pra você...", mas até hoje nada. Entendeu? Eu vou falar a verdade: se tiver um lugar, assim, próprio pra mim fazer o curso, eu vou fazer. Você entendeu? Tipo assim, porque... Eu vou ser bem sincera. Às vezes a gente pega um papel explicando um negócio, e a gente chega lá e tudo e não é nada daquilo."

Maria Rita diz que seu sonho é fazer curso técnico de enfermagem e esclarece as dificuldades em conseguir realizá-lo:

"Eu, assim, eu nunca fui de sonhar nada. Eu, assim, não sonho, eu imagino coisas pra eles. Agora, pra mim mesmo, eu nunca sonhei nada, assim. Agora sim. Agora eu penso. Porque eu podia... Se eu tivesse feito um curso técnico. Ah, eu gostaria de fazer enfermagem. Eu adoro essas coisas.(...) É, eu gosto muito. Pra cuidar assim, de pessoas doente. Eu prefiro cuidar de pessoa doente do que de gente boa, assim. Entendeu? Aí é aquela coisa, eu não tenho dinheiro pra fazer o curso e não tenho gente pra deixar eles. Se eu arrumar o dinheiro pra fazer o curso eu tenho que arrumar gente pra pagar, pra ficar com eles. E creche não tem. Então aí fica difícil de fazer um curso. Eu, nossa, eu já falei, se eu pudesse de um curso no SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial), algum curso, assim, rapidinho pega, as empresas pega, né.(...) Mas tudo, a maioria das coisas são todas pagas, e eu, pra mim sair daqui, como aqui tudo é longe você tem que sempre pegar uma condução. Aí vem o caso, a mulher ali cobrou trezentos reais pra ficar só com os dois."

Maria Sofia, mãe de 4 crianças pequenas, entre 8 e 1 ano, também sente-se frustrada por não conseguir continuar estudando e concluir o magistério. Mesmos os cursos profissionalizantes do Planseq não consegue fazer por falta de creche para as filhas e dinheiro para o transporte.

"Chegaram a ligar pra mim duas vezes, chamando eu pra inscrição do curso. Bati aí na porta dos vizinho pra ver se alguém ficava, ninguém quis ficar, então eu desisti. Eu

queria, né, mas as criança pequena não tão na creche ainda. Eu queria. Chegou... O Bolsa Família chegou a me dar curso, só que eu tive que rejeitar por causa das criança pequena, porque aqui é longe pra ir pra creche e não tem transporte. Gostaria. Eu poderia ter sido uma professora. Porque lá (no Nordeste) eu poderia ter feito magistério, que lá tem o magistério, a gente estuda o magistério dois ano, aí fica ali no estágio. Aí consegue ser uma professora."

Trabalho e emprego são, portanto, considerados as principais possibilidades de melhora de vida para as entrevistadas. E mais do que uma simples estratégia de diferenciação social e garantia de melhores condições de vida, o trabalho aparece nas narrativas coletadas como um valor a ser buscado. As falas indicam que a mudança positiva na vida das famílias deve vir do trabalho, e não do fato de serem beneficiárias de programas sociais. É interessante notar que é a conquista do emprego que é citado como porta de saída da situação de pobreza pelas moradoras da favela São Judas e não, como poderia se esperar, a continuidade do recebimento de programas sociais. Neste sentido, nenhuma das entrevistadas titubeou em dizer que prefere trabalhar a receber o benefício Bolsa Família ou qualquer outro benefício social.

EDUCAÇÃO

A análise das narrativas das moradoras da favela São Judas que recebem o benefício Bolsa Família, levantou várias questões quanto à relação deste com a limitada oferta e acesso restrito aos equipamentos sociais existentes na área, especialmente àqueles para atendimento nos campos da educação e da saúde. Considerando-se que uma das características fundamentais deste programa de transferência direta de renda é o cumprimento de condicionalidades relativas à educação e saúde, a precariedade destes serviços na favela São Judas, configura-se como importante ponto a ser abordado nesta pesquisa.

No âmbito da educação, é importante lembrar que as condicionalidades impostas pelo programa Bolsa Família são as seguintes, para famílias com crianças e jovens 6 a 15 anos: a) efetivação da matrícula escolar em estabelecimento regular de ensino; b) garantir a frequência escolar de, no mínimo, 85% da carga horária mensal; c) informar os gestores locais de imediato sobre eventuais mudanças de escola (MDS, 2008).

Enquanto todas as entrevistadas afirmaram que os filhos estavam regularmente matriculados em estabelecimentos de ensino municipal ou estadual e cumpriam a frequência mínima exigida pelo Bolsa Família, o principal problema levantado foi em relação à oferta de vagas nas escolas e, principalmente, na distância das escolas em relação à área de favela. Neste ponto, é importante destacar que há cerca de dois anos a Prefeitura de

Guarulhos, através da Secretaria Municipal de Educação, disponibilizou ônibus escolares para as crianças que cursam até a 4ª série do ensino fundamental. O transporte é fornecido gratuitamente e faz o trajeto de ida e volta da favela São Judas até algumas escolas da região do bairro Jardim Cumbica, próximo à CIS Cumbica, e outras escolas localizadas em bairros do entorno da favela. No entanto, não há transporte público gratuito para as crianças que estão matriculadas em escolas distantes a partir da 5ª série primária ou maiores de 12 anos de idade. Este fator foi citado inúmeras vezes pelas entrevistas como aspecto que dificulta o cumprimento das condicionais relativas à educação. As mães com filhos pequenos e que não possuem transporte gratuito para levá-los e trazê-los das suas moradias à escola, fazem sacrifícios enormes para conseguir manter a frequência dos filhos nos limites dos exigido. Maria Bernardete é um exemplo das dificuldades pelas quais as mães passam com a falta de vagas em escolas próximas: sua filha de 12 anos não encontrou vaga nas escolas mais próximas (as mais próximas seriam a cerca de 5 km de distância) para cursar a 6ª série primária e, como está acima da série e idades exigidas para pleitear transporte escolar gratuito, é obrigada a andar 40 minutos para ir e voltar da escola, passando por rodovias, avenidas, terrenos baldios e áreas de tráfico de drogas no caminho. Este trajeto é feito na companhia de colegas de escola da mesma idade, pois os pais não tem como acompanhá-la porque ambos trabalham. Maria Bernardete fez o pedido de inclusão da filha na demanda para transporte escolar gratuito, porém seu pedido foi

negado na Secretaria Municipal de Educação e enviado à Secretaria Estadual de Educação, e não há previsão de atendimento. Sem opção, sua filha continua a ir e voltar da escola caminhando.

A mesma dificuldade é enfrentada por Maria Zilda e suas filhas, de 16 e 15 anos que, para chegarem em casa após as aulas, precisam caminhar por 40 minutos, à noite, em trecho escuro e perigoso. Maria Zilda chama a atenção para as ocorrências de tentativa de estupro e assalto no bairro:

"O ano passado o homem correu pelado atrás duma moça aqui. Porque vêm onze ho... Sai da escola onze horas da noite e vem nessa estrada aí deserta, sozinhas. Foram assaltadas, outras o cara correu atrás, entendeu? Aí eu pedi ajuda, assim, pra quem estudava à noite pra gente conversar com o pessoal da prefeitura pra ver se colocava um ônibus pra vim os jovens. (...) Às vezes a gente vai buscar, entendeu? Não todo dia, mas a gente tem que buscar porque é perigoso. É muito perigoso. Principalmente dia de sexta-feira. Você sabe como é que tá, as droga por aí, né. A bebida e tudo. Então é muito perigoso pra eles vim à noite."

Além disso, outra dificuldade em não encontrar respaldo do poder público para resolver esta questão, vem da falta de organização e mobilização dos moradores da favela que enfrentam esta mesma situação, mas que se recusam a se unirem para reivindicar mudanças:

"É (...) daquela coisa, as pessoas que não tem filho que estuda a noite não quer entrar, assim, pra ajudar, entendeu? Porque se juntar todo mundo e conversar eles termina ajudando, dando um ônibus pelo menos pra trazer. Se unir. Pelo menos pra trazer. Pra ir não é tão importante, a importância é pra vim onze e meia da noite, porque às vezes ela chega em casa vinte pra meia noite. É quarenta minutos de lá do... Eu não sei se você sabe onde fica o Professor Alberto (...). Quarenta minutos de caminhada. É mais (...) Aí eu pedi várias... Quando disse que o rapaz correu, disse que era estuprador, não sei, atrás da moça ali, eu falei "Vamo' conversar com o pessoal aí pra fazer um abaixo-assinado". Pra ajudar. "Ah, meu filho trabalha de manhã. Estuda.", "Ah, meu filho estuda à tarde", e não sei o que. Então fica difícil porque se um... Se todo mundo se unisse pra ajudar teria. Pois é. Eu mesma vivo pedindo a Deus todo dia pra que a gente mude daqui pra ver se a gente tem uma escola mais perto, alguma coisa assim, próximo,(...)"

Mesmo quando há oferta de transporte gratuito para as crianças, muitas mães apontam para os problemas e levar e buscar os filhos até o ponto de encontro dos ônibus escolares. Lembrando que a maioria das moradias da favela São Judas esta localizada em vielas estreitas dentro de uma adensada concentração de barracos e casas auto-construídas, sem acesso a carros e outros meios de transporte. Portanto, as mães precisam levar e buscar os filhos pequenos até os pontos de parada dos ônibus

escolares, que podem ser próximos ou distantes até 10 minutos de caminhada, dependendo da localização da moradia dentro da favela. Neste sentido, o depoimento de Maria Sofia oferece uma noção das dificuldades enfrentadas diariamente por algumas mães:

"Ela saía de duas e meia e voltava de sete horas, sete horas, sete e meia, e quando atrasava chegava de oito horas da noite.(...) na avenida mais próxima. Oito horas da noite tava eu com quatro criança na rua, por que... Esperando ela chegar e com as três de colo, né, uma de colo e a outra (...). O ano passado eu ficava com ela até tarde na rua, com as minhas quatro criança, esperando essa perua chegar. Quando vinha chegar, às vezes atrasava, oito horas da noite, eu com quatro criança lá na avenida esperando essa perua chegar."

A questão da efetivação da matrícula e números insuficiente de vagas nas escolas do município também aparecem várias vezes como problemas recorrentes nos relatos das entrevistas. A grande distância entre as moradias e as escolas (acima do que já era esperado por não haver escolas no bairro que pertence a favela) verificada em muitas entrevistas deve-se justamente ao fato de não haver outra opção mais próxima para matrícula. O número de escolas da região mostra-se insuficiente para atender a demanda de crianças e adolescente que moram nos bairros próximos. Maria Rita, por exemplo, não conseguiu vaga em nenhuma escola próxima para seu filho de

6 anos e precisou recorrer ao endereço da mãe, que mora em Guaianazes, para matricular o filho. Isso a obriga a deixar o filho com a mãe durante a semana e buscá-lo nos fins de semana, uma vez que não teria condições de levá-lo diariamente até a escola, devido aos custos e à distância percorrida. Além disso, diz-se preocupada em deixar o filho pequeno ir sozinho no transporte escolar disponibilizado pela Prefeitura e não ter como pagar perua particular:

"Aí encaminharam pra essa outra escola porque fizeram (...). Falou que foi um arranjo que fizeram, a prefeitura com o Estado, pra poder transferir pra lá, né, aí ele foi transferido pra lá. Só que agora eu não consigo vaga em nenhuma escola daqui por perto. Por perto, né, lá pra longe, ali, que tem um ônibus e tudo. Só que eu também não confio muito nesses ônibus, porque esses ônibus aí, vai saber, não tem cinto de segurança, não tem nada. Você vê o tamanho dele, ele é 'mó' pequenininho, tem criança da idade dele que já é grandona. É no Jardim Otawa. Tem uma também lá na base, que o meu estudava lá. Só que lá, sabe quanto paga a perua? Eu pagava pra eles oitenta reais cada um."

Maria Sofia também fala sobre o mesmo problema, de ter que pagar por transporte escolar privado quando não há opção da Prefeitura e por não conseguir vagas para matrícula:

"Aí acabou que quando eles saíram ia subir pra cento e vinte, eu falei "Não dá!". Aí, por isso que o meu pequeno não tá na escola, o do meio, porque eu não tenho condição de pagar cento e vinte de perua. Bom, dessa daqui eu lutei. Da primeira menina eu lutei, por que eu tinha que ir lá pro Uirapuru porque essa escola é recente, nova, né, eu tinha que... Nas outras escolas não tava tendo vaga, nas escolas da prefeitura. (..). Aí eu consegui a vaga dela lá no Uirapuru, e de lá, eles construíram essa escola lá nos Pimenta, aonde eu consegui a matrícula dela."

Não apenas a falta de escolas próximas para a matrícula de crianças a partir dos 6 anos mas, ainda, a ausência absoluta de creches no bairro (e na região como um todo) dificultam a vida das mães, impedindo-as de procurar trabalho ou fazer cursos de qualificação profissional. Sem alternativa, muitas recorrem ao arranjo de deixar os filhos com vizinhas que cuidam das crianças enquanto trabalham e cobram de R\$ 80,00 a R\$ 100,00 por criança, por mês. Maria das Dores cita este problema como um dos agravantes para procura de trabalho pois, ainda que encontre emprego, não poderia pagar o valor cobrado para deixar as filhas de 5 e 4 anos com a vizinha:

"Eu vou ter que pagar pra uma mulher tomar de conta delas. Eu acho que se ela for cobrar de duas, ela vai querer cobrar uns duzentos."

Muitas das entrevistadas declararam que recorrem ou recorreram a este tipo de arranjo com as vizinhas, pagando mensalmente um valor para que estas cuidem de seus filhos, pois esta é a única solução encontrada na área quando a mãe encontra emprego e precisa deixar os filhos com alguém. Outras dizem que eventualmente pagam, ou pagaram, para outras pessoas em situações que precisam se ausentar temporariamente e não tem com quem deixar as crianças. Essas situações incluem aquelas em que as mães precisam ir até o centro da cidade para resolver questões relativas ao benefício Bolsa Família e outros (levar documentos, atualizar cadastro, etc.) pois não há postos de atendimento social próximos à favela. Algumas mães ainda pagam para pessoas levarem alguns de seus filhos à escola ou para cuidar dos menores em casa enquanto levam os maiores ao médico (o que pode demorar horas devido à distância e quantidade de pessoas atendidas num único lugar e por um único médico).

Na ausência de serviço de transporte escolar público, as mães não somente recorrem, quando podem, a peruas e vans particulares mas também à outros moradores da favela para levar os filhos, mesmo a pé, à escola. Antes de a Prefeitura fornecer ônibus escolar, Maria Clara precisou

recorrer a este tipo de estratégia para garantir que o filho não faltasse à escola:

"É, com o tempo, né. Porque no início, que o mais velho começou a estudar, não. (...) No começo a gente pagava quinze reais pra um rapaz levar o mais velho pra escola e 'terminemo' com trinta. Aí ele começou a ir, o rapazinho levava ele, né. Meu esposo, né, acertou com o rapaz e o rapaz levava ele. Pagava... Começou a pagar quinze e terminou com trinta, aí foi na época que veio os ônibus."

A falta de escolas e creches públicas próximas à favela São Judas é o principal agravante para o cumprimento das condicionalidades exigidas pelo Bolsa Família na área da educação. Ainda que todas as mães entrevistadas afirmem que mantêm a frequência dos filhos na escola condizente com o mínimo exigido pelo programa (85% da carga horária mensal), este feito é alcançado por meio de muitos sacrifícios, que envolve longas caminhadas de até 40 minutos para se chegar à escola, pagamento de transporte escolar particular e matrícula de filhos em escolas tão distantes que estes precisam ir sozinhos de ônibus ou acompanhados por um adulto. A ausência completa de creches públicas na região pesquisada faz com que as mães não procurem emprego ou deixem de fazer cursos profissionalizantes por não terem onde deixar os filhos durante o horário de trabalho. As mães com trabalho, e moradoras nesta favela, precisam recorrer ao pagamento mensal

para vizinhas e amiga cuidarem de seus filhos, sendo cobrado até R\$ 100,00 por mês para cuidar de uma criança. Este valor é elevado para os ganhos médios das mães e a maioria acaba ficando em casa com os filhos, pois não conseguem emprego com salário suficiente para pagar para outros ficarem com seus filhos.

SAÚDE

Em relação à saúde, as famílias inscritas no programa, com crianças até 7 anos, devem se comprometer a: a) efetuar a vacinação e manter o calendário de vacinação atualizado; b) pesar, medir e realizar exames clínicos. Ainda é mandatório que as gestantes e mães amamentando cumpram as seguintes exigências: a) participar de programas de pré-natal; b) fazer acompanhamento pós-parto; c) participar de atividades educativas sobre aleitamento materno e alimentação saudável (MDS, 2008).

O cumprimento das condicionalidades de saúde é, contudo, motivo de constantes desafios enfrentados pelos beneficiários do Bolsa Família na favela São Judas. Isso porque, no campo da saúde, as iniquidades verificadas na área são similares ou até mais acentuadas do que aquelas da educação. À ausência de equipamentos sociais voltados à saúde, como hospital, unidades básicas de saúde e farmácias populares, soma-se a má qualidade dos poucos serviços existentes nos bairros das redondezas. O recurso público de saúde mais próximo é a unidade básica de saúde (UBS)

localizada cerca de 30 minutos, de caminhada, da favela São Judas. A maioria dos moradores é atendida nesta unidade, porém alguns preferem ir a outras mais distantes devido ao mau atendimento que alegam ter na próxima ao bairro da CIS Cumbica. Muitos são os relatos que exemplificam o atendimento precário na unidade de saúde local, como o de Maria Sofia:

"Assim, a gente vai lá (na UBS), é mau atendido, pra conseguir marcar uma consulta tem que ficar na fila, no sol quente com a criança no braço. Clínico, não consegue marcar porque não tá tendo clínico, tem que procurar os hospital, e quando a criança tá doente com febre, só se tiver febre consegue passar na emergência, se não tiver febre não consegue passar."

A demora no atendimento na UBS também a obriga a pagar para outra pessoa ficar com as outras filhas enquanto leva a menor para a consulta de rotina.

"Pra eu poder ir pra um postinho eu tinha que pagar pra alguém aqui, dez reais pra ficar olhando minhas filha enquanto eu vou no postinho. "

A distância até a unidade de saúde é citada várias vezes como aspecto que dificulta levar os filhos para as consultas.

"Eu andava (até a UBS), quando eu ia sozinha eu gastava trinta minutos. Se eu fosse com criança eu gastava de trinta, de trinta e cinco a quarenta minuto".

Maria Helena prefere ir à UBS do bairro Parque Cecap, mais distante do que a UBS da CIS Cumbica porque considera o atendimento lá melhor. Porém, para chegar até o local, precisa fazer uma longa caminhada, à pé ou de bicicleta:

"Pego aqui, essa avenida aqui, ou pego essa avenida nova que fizeram, né, passo lá de frente o CDP2 (presídio), atravesso as pista, chego lá no posto policial e a gente já tá nos condomínio. Levo uma meia hora, ou mais, se for andando rápido. Ou eu vou de bicicleta. É longe, mas já tô acostumada, já. Metade passa lá e outras passa aqui. Só que lá, às vezes eles nem querem atender as pessoas que mora do lado de cá, porque tem que ir pra esse daqui, né?"

Maria Bernardete diz que já se acostumou com a distância e com as longas caminhadas até a UBS:

"É, a distância é ruim, mas aí a gente já se acostumou, né, porque aí já é exigir demais. (risos). Eu vou a pé, porque se todo lugar que a gente for, for pagar condução não dá."

Todas as entrevistadas afirmaram que a UBS mais próxima só atende casos de emergência se a criança apresentar febre muito alta, chegando aos 40 graus. As outras possíveis emergências médicas não são atendidas. Por esse motivo, as mães preferem levar os filhos à emergência de hospitais, esses, porém, são ainda mais distantes da favela do que a UBS. O hospital mais próximo à São Judas fica cerca de 7 km de distância e, mais uma vez, o acesso via transporte público é bastante limitado. Maria Zilda diz que não procura o atendimento da UBS em casos de emergência porque não há possibilidade de tratamento ou encaminhamento.

"Por que, tipo assim, é sempre que a gente vai, quando tem alguém doente, nunca tem vaga, entendeu? Então não adianta ir lá em emergência, porque você vai ficar lá esperando. Se tiver com febre eles ainda faz um esforço."

Maria Clara tem dois filhos com bronquite e também não pode recorrer à UBS para atendimento emergencial em caso de crises.

"Porque eles só atende a criança se a criança tiver com febre. Se tiver com febre, atende. Agora, tipo, se tiver cansado e não tiver com febre, eles não atende."

Maria Rita lembra que logo que mudou para a favela São Judas tentou, sem sucesso, atendimento de emergência na UBS. Além disso, o

percurso do seu barraco até a UBS já se configura como outra dificuldade a ser enfrentada, não só pela distância mas, principalmente para os seus filhos alérgicos, pelas condições das avenidas, todas sem asfaltamento, com grande tráfego de caminhões e poeira.

"(...) porque quando eu vim morar aqui e eu fui passar ali, eles tavam bem doente, né, a mulher falou "Ah, tem que estar com mais de quarenta graus de febre pra poder conseguir vaga.", aí eu não consegui também. Como eu sou alérgica e eles também são alérgico, pra gente andar daqui pra lá, agora melhorou, que fez aquela avenida ali, mas quando a gente ia pra lá era uma poeira muito grande."

Ainda que sujeitos a todas essas dificuldades em acessar o sistema de saúde do município, é importante notar que todas as entrevistadas afirmaram estar com a vacinação das crianças em dia e que regularmente tinham consultas com médico pediatra. Enquanto a vacinação pode ser comprovada pela carteira de vacinação fornecida pela UBS, as consultas médicas nem sempre parecem seguir o mesmo padrão de periodicidade. Algumas mães relatam que fazem a consulta de seis em seis meses e outras dizem que esse período é maior devido à demora em conseguir vaga na agenda dos pediatras. Maria da Graça não consegue agendar consultas na UBS local e relata as dificuldades por que passa para ser atendida:

"Antes você marcava duas vezes por semana, você guardava encaixe, você era atendida. Eu tô com esse menino pra passar no médico, no dentista. Faz mais de ano que eu corro atrás e nunca tem vaga, nunca tem vaga. 'Fia', eu não 'reclamo' do posto. Hoje eu reclamo, sim. Porque é assim, pra você marcar uma consulta no posto de saúde aqui em Cumbica, você tem que sair seis da manhã, porque só marcam uma vez por semana. Antes era duas vezes por semana, hoje é uma. Então eu acho isso uma humilhação. (...) É isso que eu tô te falando, a gente fica um tempão esperando pra marcar uma consulta. Então eu acho isso uma falta de respeito pelo um ser humano."

A fala de Maria da Graça, acima, revela a importância de se resgatar o próprio discurso do sujeito que, numa aparente contradição, deixa transparecer sentimentos conflitantes em relação ao atendimento em saúde. Se, de um lado é relutante em considerar o atendimento precário, por outro, no decorrer da entrevista, ambigüidades se apresentam ao demonstrar insatisfação e falta de respeito ao ser humano em relação à assistência recebida.

Em relação à qualidade do atendimento de saúde, é praticamente unânime que o atendimento das enfermeiras, auxiliares de enfermagem e recepcionistas da UBS local é ruim. A maior reclamação refere-se à má qualidade do atendimento aos pacientes, que tem que enfrentar, por horas,

longas filas debaixo de sol e chuva, para conseguir agendar uma consulta, como diz Maria da Graça:

"Eu acho uma humilhação, você chega no posto e tá uma fila que tá saindo do posto, tá rodeando. Às vezes tá chovendo, tá sol demais, e a gente tudo no sol pra marcar uma consulta. Então acho isso uma humilhação, né, porque a saúde pra nós é tudo, porque se você tem um bom médico, um bom atendimento no posto médico, você tem tudo."

Outros tipos de atendimento são negados na UBS local. Maria Rita diz que não pode contar com o atendimento da UBS nem para aplicar as injeções anticoncepcionais que toma a cada 3 meses. Ela recebe as injeções em um posto de distribuição no centro de Guarulhos, no entanto este posto não aplica as injeções e quando recorreu às enfermeiras da UBS para aplicação não foi atendida. Por isso tem que pagar na farmácia para que a injeção seja aplicada.

"Outro dia eu fui tomar uma injeção, que eu tomo anticoncepcional de três em três meses. (...). Aí eu fui lá tomar e a mulher não quis me dar, eu levei a injeção e tudo. (...). A minha sorte foi que eu tinha dois reais no bolso, eu passei na farmácia e perguntei pro cara "Quanto que é?", ele "Três e cinquenta.", "Ai, moço só tenho dois reais. Pelo amor de Deus, o senhor me aplica porque eu não posso ficar sem tomar.""

Quando recorrem ao atendimento de emergência no hospital mais próximo, no Hospital Geral de Guarulhos, as mães também estão sujeitas a longas esperas, podendo ficar até 4 horas para serem atendidas. A falta de médicos é o motivo apontado para a demora no atendimento, como aconteceu com Maria da Graça:

"Quatro horas pra ser atendida e ela com febre, muita febre, né. Então isso, pra gente que é adulto já é difícil. Tá entendendo? Às vezes você chega com a criança ruim e você fica lá no (Hospital) Geral um tempão esperando. Às vezes não tem médico, você tem que esperar três, quatro hora. Eu já saí, mesmo, daqui, um dia com ela."

Em contraposição ao atendimento dos demais funcionários da UBS, a maioria das mães considera o atendimento dos médicos pediatras como bom, sendo levantado apenas um caso de erro médico grave e outro de atendimento médico inadequado. O caso de erro médico refere-se ao diagnóstico de morte de feto, dado à Maria da Graça quando estava no sétimo mês de gravidez, quando fazia pré-natal na UBS local:

Não, porque teve um 'pobrema'. Eu tava grávida dela, aí com sete meses o médico falou que ela tava morta na minha barriga, né. É. Ele olhou pra mim assim, e falou

assim... Eu falei pra ele assim "Ai, doutor, não me passa mais o sulfato ferroso, porque eu não suporto sulfato ferroso", aí ele falou assim "Não, não vou passar nada pra você porque sua menina tá morta na sua barriga".

Durante um dia Maria da Graça chorou pela filha morta e quando, finalmente, foi atendida no hospital, recebeu a notícia de que o bebê estava vivo. Sua filha nasceu prematura, mas saudável.

"E aí quando eu cheguei lá o médico falou "Não, você tá doente agora, sua pressão tá alta e você pode ter ela até de sete meses. Sua pressão tá muito alta". (...) Ela ficou só três dias (hospitalizada). Ainda bem que nasceu saudável, né."

A questão do atendimento médico pediátrico inadequado é levantado por Maria das Dores, que afirma que a criança não é pesada durante as consultas de rotina na UBS. Ela diz que mesmo pedindo para enfermeiras e médicos pesar as filhas, eles se recusam e então ela precisa ir até uma farmácia com balança para pesar as crianças.

"Eu tenho uma coisa... Porque o atendimento é bom, mas só tem uma coisa, que eles não pesa as criança pra saber os peso. Pra saber quantos quilo tá pesando. E eles não pesa pra passar, assim, na médica. É. Foi o que eu falei, eu disse 'Ói', onde eu morava, todas criança, mesmo que

não fosse ser examinada, elas são pesada. Porque se ele passa tipo, Amoxicilina, a Dipirona, dá pelos peso. 'Ó', eu nunca vi, não, né. Porque quando eu vou pro posto é sempre mãe estranha. Só vê eu dizendo "É, mas não pesa", e não sei o que. Aí não tem nem como eu pesar também. Eu pesei elas quando eu fui pra Guarulhos pegar o cartão do Bolsa Família e eu passei em frente a uma farmácia que eu fui comprar um remédio pra mim, aí eu passei em frente à farmácia e eu pesei as meninas.""

Outras reclamações em relação ao atendimento em saúde dizem respeito à falta de medicamentos disponíveis para distribuição gratuita e mesmo à falta de higiene da UBS, como apontado por Maria da Graça:

"Então você vê, o posto, desde que eu cheguei aqui eu nunca vi aquele posto limpo."

Quanto à falta de medicamentos, várias mães disseram que gastam boa parte da renda, sendo esta muitas vezes proveniente do Bolsa Família, com remédios, pois não conseguem retirá-los de graça nos postos de atendimento de saúde do município. Maria Rita gasta boa parte do dinheiro que recebe do Bolsa Família em medicamentos para alergia para os filhos:

"Eu gasto cem, cento e pouco. Um remédio, porque o meu pequenininho, ele é alérgico a leite, ele não pode

tomar leite. Então eu gasto uma fortuna de remédio, né. E não dá no Posto, em lugar nenhum dá."

Maria Luiza também recorre ao dinheiro do benefício Bolsa Família para comprar medicamentos:

"E medicamento, quando às vezes falta, que chega na época e eu tô com o dinheiro do Bolsa, aí eu vou lá e compro medicamento. Porque nem sempre no postinho tem os remédio que as criança precisa. Tem uma minha mesmo, que ela tem problema de alergia e quando não tem no postinho eu tenho que comprar."

Outra questão importante revelada nas entrevistas e ainda não solucionada pelo poder público, diz respeito à falta de encaminhamento e atendimento médico especializado, previsto pelo Sistema Único de Saúde (SUS). Enquanto os atendimentos de rotina nas UBS's são, aparentemente, cumpridos, tendo em vista que a questão do peso das crianças, no tradicional acompanhamento do crescimento e desenvolvimento, previsto pelo Programa Nacional de Assistência Integral à Saúde da Criança (PNAISC), deixa a desejar, segundo um dos relatos. Existem ainda ressalvas nos quesitos qualidade e periodicidade, além de que o atendimento médico especializado, quando é necessário, é insuficiente nos serviços de saúde pública do município, e a questão da referência e contra-

referência no sistema é precária. O procedimento padrão adotado no sistema público de saúde recomenda que o atendimento primário seja feito na UBS local e que esta deve fazer a guia de encaminhamento para tratamento médico especializado, quando for considerado necessário. Ocorre, entretanto, que raramente o paciente consegue acesso a tratamento médico especializado por duas razões, ambas apontadas pelas entrevistadas: a) o médico clínico da UBS não faz o encaminhamento para o especialista ou b) quando o encaminhamento é feito não há disponibilidade de atendimento nos hospitais e clínicas do município, obrigando o paciente a entrar numa longa fila de espera, o que pode significar que esperará anos para ser atendido. Maria da Graça tem 3 filhos, dois meninos de 14 e 9 anos, e uma menina de 5 anos. Seu filho do meio, de 9 anos, apresenta distúrbios físicos e mentais. Apesar de notar que a criança não tinha desenvolvimento considerado normal desde os 3 anos, só consegui encaminhamento para tratamento especializado quando seu filho estava com 6 anos. Mesmo com o encaminhamento, continua enfrentando dificuldades para conseguir atendimento adequado:

"Três anos pra passar no neuro. Foi três anos e eu não consegui. (...) O Doutor Rafael (médico pediatra da UBS local) não tem culpa de nada, ele encaminhou, ele deu tudo escrito direitinho, aí eu corri três anos pra conseguir vaga e não consegui essa vaga. Bom, exames ainda não fez, né, porque ele passa no neuro, o neuro... Na verdade

tá três anos, tá mais de três anos, quatro anos que eu luto atrás de médico. Vim conseguir esse ano. Mandaram aguardar vaga. O que aconteceu? Eu fiquei três anos esperando, aí... (começa a chorar) ele piorou."

Observa-se que as mães tem que conseguir convencer os médicos das UBS's que os filhos precisam de encaminhamento para atendimento especializado. Igualmente se revela, nas suas falas, críticas mais específicas aos funcionários da unidade de saúde e, mais veladas, em relação aos médicos, apontando para a questão da já consagrada autoridade médica, cujo poder parece ainda ser intocável e inquestionável. A maioria evita falar mal do pediatra, porém no decorrer da entrevista acaba revelando que o atendimento não foi adequado, como aconteceu com Maria da Graça:

"Eu falava pro Doutor Rafael direto "Doutor, o Willian faz cocô na roupa, minhas criança não era assim. São mais de quatro e ele é diferente das outras criança". Ele falava "Não Gorete, é porque é assim mesmo, você tirou ele da fralda", mas não era a fralda. Não era as fralda. Aí eu "Não, Doutor, mas ele não usa mais fralda, é que ele faz mesmo. Ele tá sentado no sofá, ele faz, ele não vai no banheiro". E foi assim, indo, indo, 'inté'... Depois ele foi, me deu encaminhamento pra o neuro. Ele falou "Gorete, o problema do Willians é sério mesmo, tem de ir pra um neuro". Passou no neuro, o neuro falou "Não é comigo, é

com o psiquiatra”, aí me encaminhou. Aí quando ele me encaminhou ao psiquiatra (...).”

São várias, portanto, as batalhas que as mães enfrentam para garantir atendimento médico especializado para seus filhos. Primeiro tem que conseguir convencer o médico que isso realmente é necessário, em seguida começa uma longa jornada em busca de hospitais e clínicas com médicos especializados. Quando encontra atendimento é, então, colocada em lista de espera. Todo esse processo, já desgastante por si próprio, é agravado pelo fato de que a família precisará dispor de recursos financeiros extras para pagar o transporte e a alimentação da mãe e da criança durante a busca por atendimento. Além de se sentirem "jogadas" de um lado para outro em busca de atendimento, a angústia da mãe aumenta na medida em que vê as condições dos filhos piorando enquanto esperam pelo tratamento.

Num relato emocionado, Maria Bernardete conta como espera, desde que seu filho de 9 anos era bebê, pela vaga em cirurgia para corrigir problemas respiratórios:

"Assim, tem uns médico... Eu passava com o Doutor Rafael, era uma excelente pessoa. O que eu achei ruim foi assim no termo de conseguir, assim, uma operação que o meu filho precisa. É do meu filho. (fala com voz de choro). É carne esponjosa. Consegui encaminhamento, mas não consigo passar com o otorrino, eles não chamam de jeito nenhum. (...) Eu nunca consegui, não. Tem quatro

ano (de espera) e eles nunca ligaram pro meu filho. Desde de bebê, que ele precisa, que ele tem essa dificuldade. Então isso o Posto de Saúde não resolveu, não deu encaminhamento. Ele dá vacina, ele acompanha. Eu não reclamo, assim, do médico, porque o Doutor Ra... Antes, quando ele era bebê, ele só vivia internado, aí quando eu passei... Eu mudei ele de médico, o médico mesmo, quando ele viu, ele suspeitou que ele tava. Só que naquele tempo que precisava esperar vagas e vagas, quando surgia, até hoje nunca ligaram"

Maria Bernardete parece não ter mais esperanças em conseguir atendimento nos serviços de saúde pública e espera poder incluir a cirurgia do filho no plano de saúde privada oferecido pela empresa onde o marido começou a trabalhar recentemente. Cita ainda a falta de recursos para ir até o hospital em busca de atendimento especializado:

"É, aí agora meu marido tá vendo aí um serviço que tem convênio, aí nós vamos pôr ele. É, aí eu vou ver se eu vou passar ele lá no Geral agora, vou tirar um dia aí pra eu levar. Porque agora eu tô sem dinheiro, eu comecei a trabalhar agora."

Contraditoriamente, as mães, quando não trabalham não tem dinheiro para buscar atendimento médico para os filhos e, quando trabalham, não tem como faltar no emprego para comparecer às consultas. As mães que alegaram ter dificuldades financeiras para pagar o transporte até os postos

de atendimento médico foram questionadas a respeito da possibilidade de solicitar carteira de transporte gratuita para tratamento médico. No entanto, nenhuma tinha conhecimento de que isso fosse possível no município ou de como poderia obter este benefício. A falta de conhecimento dos direitos do cidadão na área da saúde também aparece como aspecto complicador para o cumprimento das condicionalidades do Bolsa Família nesta área. As entrevistadas desconhecem qualquer tipo de procedimento de reclamação junto à Secretaria Municipal da Saúde, sendo que nunca recorreram à ouvidoria ou a outro instrumento de atendimento ao usuário.

Outro aspecto revelado durante as entrevistas e que pode dificultar o cumprimento das condicionalidades no campo da saúde é a falta de conhecimento sobre como é feito o controle, pelo Fundo Social de Solidariedade, gestor do Bolsa Família em Guarulhos, do acompanhamento médico aos beneficiários. Maria Clara diz que segue o calendário oficial de vacinação, mas não sabe como as informações são passadas ao Fundo Social.

"Ah, eu não... Eu não faço a mínima idéia de como eles 'tão' controlando, eu sei que no Posto agora tem um cartaz que eu tenho que levar... Que se receber o Bolsa Família eu tenho que levar o cartão lá, agora. (...) Tá marcando lá no cartaz, né, qualquer dia que tu leva, pra eles arrumar. Que nem agora mesmo, eu vou dar vacina

no menino, dia vinte e nove ele tem consulta, eu vou dar vacina nele aí já levo."

É possível afirmar que, no campo da saúde, os aspectos considerados negativos, que servem de obstáculos para o cumprimento das condicionalidades prescritas pelo Bolsa Família, se sobrepõem aos aspectos positivos esperados no cuidado à saúde exigido por este programa. Dentre as principais dificuldades em cumprir com as exigências em saúde destacam-se, na fala das entrevistadas, a falta de equipamentos públicos de saúde na área em estudo, o difícil acesso as UBS's e hospitais da região, a má qualidade no atendimento aos usuários e a dificuldade em conseguir encaminhamento médico adequado, previsto pelo Sistema Único de Saúde (SUS) pela estratégia da referência e contra-referência dentro do sistema de saúde. Esses problemas não somente representam empecilhos para o bom cumprimento das condicionalidades do Bolsa Família na favela São Judas mas, também, quando conjugados às condições de moradia precária da favela (ausência de saneamento básico, com exposição à desejos químico e proliferação de problemas relacionados à zoonose), constituem verdadeiros obstáculos para a mudança de hábitos em saúde previsto pelo Bolsa Família. Ademais, a questão da acessibilidade precária aos serviços de saúde em geral (falta de transporte público, distância e riscos envolvidos para chegar até as unidades de saúde) constitui verdadeiro desafio para que a população local consiga ter acesso e atendimento adequado a todas as

suas necessidades em saúde, conforme observa-se em muitas narrativas. Em outras palavras, neste contexto específico da favela pesquisada, sobrepõem-se dois tipos de precariedade: a dos serviços de saúde e a das condições de moradia. Se considerarmos que apenas um tipo de privação já seria suficiente para a não garantia de "vidas saudáveis", a combinação destes aspectos não oferece nenhuma possibilidade real de desenvolvimento humano baseado na saúde para essa população. Isto porque trata-se de um fenômeno complexo que envolve a consideração de diferentes níveis de intervenção que extrapolam o campo da saúde, envolvendo políticas de desenvolvimento social mais amplas e articulando setores da sociedade como educação, habitação, transporte, SUS, etc.

O Bolsa Família, analisado à luz de narrativas de mães beneficiárias vivendo no contexto específico da favela São Judas, revela que existem, além do necessário auxílio financeiro fornecido às famílias, questões mais complexas ainda não consideradas ou resolvidas no âmbito das políticas públicas. Tomando como ponto de partida as condicionalidades impostas pelo programa que visam, justamente, melhoria nas condições de saúde e educação de crianças e jovens, o Bolsa Família sobrepôs-se a um sistema precário de saúde e educação e, ainda que sua proposta seja inovadora e legítima, não consegue alcançar todos os seus objetivos de erradicação da pobreza uma vez que não resolve questões mais arraigadas de falta de serviços básicos de saúde e educação em áreas periféricas.

Outros problemas enraizados na estrutura social, também, limitam a realização da proposta do Bolsa Família, sendo estes mais expressivos no âmbito do trabalho e da geração de renda. A população que recebe o benefício, com educação formal limitada a poucos anos de estudo e sem capacitação profissional, tem poucas possibilidades de inserção no mercado formal de trabalho. Não há, ainda, incentivo a outras formas de geração de renda, como programas de apoio às pequenas empresas e microcrédito. As narrativas revelaram, ainda, que o trabalho, mais do que condição reconhecidamente necessária à mudança positiva de padrões de vida, é um valor em si mesmo, como se fosse a única maneira legítima de ascensão social. Além disso, o trabalho é considerado como elemento confiável, a longo prazo, para garantir a continuidade de renda aos beneficiários, numa perspectiva de construção de um projeto de vida. Prevalece, portanto, a noção de que o Bolsa Família é um benefício temporário, ou seja, seus beneficiários não o reconhecem como direito mas, ao contrário, como uma concessão situacional do governo, que pode acabar a qualquer momento, deixando-os novamente completamente desassistidos.

4.3 A FAVELA: DESAFIOS AO USUFRUTO DA CIDADANIA E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

No Brasil, a partir da segunda metade do século XX, o advento da industrialização acarretou o crescimento urbano desorganizado. Este crescimento urbano foi, salvo raras exceções, desprovido de qualquer tipo de planejamento prévio que pudesse agregar propostas de desenvolvimento urbanístico inclusivo ou de políticas públicas que viessem atender à nova demanda populacional. Em algumas cidades do estado de São Paulo, como São Bernardo, Diadema, Osasco e Guarulhos, um rápido processo de industrialização ocorreu após a Segunda Guerra Mundial, particularmente a partir da década de 1960, quando grandes rodovias foram construídas, atraindo empresas e trabalhadores a essas regiões. Não apenas o vertiginoso crescimento demográfico dessas regiões mas, também, o "processo de retenção dos terrenos à espera de valorização, levou ao surgimento de bairros cada vez mais distantes" (KOWARICK, 1993, p.38). Neste contexto, iniciou-se o processo de *periferização* e *favelização* dos municípios contíguos à capital paulista. Ao mesmo tempo em que ocorreu a expansão periférica de núcleos populacionais para as cidades pertencentes e próximas à Grande São Paulo, as próprias favelas "foram expulsas para as periferias distantes onde a pressão imobiliária se fez menos presente (...)" (KOWARICK, 1993, p 89). Considerando a hipótese de disponibilidade de lotes públicos não ocupados e a proximidade com novos núcleos industriais,

TASCHNER e BÓGUS (2001) apontam, igualmente, para o fenômeno da periferização das favelas urbanas, que se deslocaram para o anel periférico da Região Metropolitana de São Paulo.

Segundo KOWARICK, este movimento rumo às áreas periféricas de São Paulo criou as cidades dormitórios, sem infraestrutura urbana e social. Além disso, a expansão periférica de São Paulo originou os problemas de locomoção e transporte urbano (KOWARICK, 1993). A ocupação da CIS Cumbica, neste sentido, foi diferenciada pois, como vimos pelo histórico da formação de núcleos de favelas no bairro, a população veio residir nesta área atraída pelas empresas que para lá se deslocaram e não somente à procura de moradia barata ou áreas públicas vagas que poderiam ser ocupadas.

Os moradores da favela São Judas, inseridos dentro do contexto urbano e periférico da cidade de Guarulhos, vivenciam as contradições da realidade social da metrópole: ainda que estejam residindo em um município e um estado considerados, dentro dos parâmetros brasileiros, desenvolvidos do ponto de vista socioeconômico e com oferta relativamente ampla de serviços públicos essenciais são, ao mesmo tempo, desprovidos da maioria dos benefícios e direitos que os outros cidadãos usufruem.

O Bolsa Família, através da transferência direta de renda, desponta neste cenário de periferia e de favela como proposta de desenvolvimento social. A abordagem torna-se mais complexa, no entanto, quando analisados sob os aspectos da segregação socioespacial, trabalho, relações de gênero

e, especificamente, dentro da conceituação de desenvolvimento social e humano.

4.3.1 A favela e os Espaços de Segregação

Os dados de levantamentos socioeconômicos da cidade e da região em estudo⁵⁵ contribuem decisivamente para construir os cenários de vida ao qual estão inseridos os moradores da favela São Judas. Estes dados, conjugados às percepções dos próprios moradores acerca de suas histórias e condições de vida no local, permitem analisar o quão segregador o espaço da favela pode ser em vários aspectos, tanto físico – como na falta de recursos sociais de saúde, educação e lazer no bairro - como social. A discriminação social ocorre de várias formas mas é principalmente sentida quando os moradores precisam abrir crediário em estabelecimentos comerciais ou na procura de emprego. No relato de Maria Rita, por exemplo, encontramos a questão da discriminação social conferida aos moradores das áreas de favela. Mesmo possuindo o segundo grau completo, Maria Rita

⁵⁵ Dados levantados pela pesquisa socioeconômica realizada pela Secretaria de Habitação de Guarulhos em 2009 e utilizados para a análise quantitativa deste trabalho apresentado no item 4.1.4.1 A Favela São Judas a Partir do Levantamento Socioeconômico.

não consegue ser admitida em empregos quando coloca o endereço da favela na ficha de seleção:

"Aqui tá assim. Porque eu não sei se agora, por causa que eles tão fazendo pressão pra gente sair daqui mesmo, o quê que é, que não quer mais pegar favelado, de jeito nenhum. Não é só eu, não, é várias pessoas aqui que tá procurando e não encontra. Quando fala que mora aqui na favela, nem ficha eles deixa preencher direito. (...) É, porque eu fiz ficha aqui na Gerdau, a mulher, tudo certinho pra mim entrar lá, quando eu dei o endereço daqui, quando a encarregada de lá viu que era daqui ela não quis pegar, pegou gente que morava lá, parece que no Jabaquara, parece. Pegou gente de lá e não quis me pegar, que eu morava aqui do lado. Ahan. E não quis pegar de jeito nenhum. A mulher gostou de mim e tudo, a que tava fazendo a entrevista lá e tudo, falou "Com certeza a vaga já é sua", e não sei o quê, né. Aí quando foi, eu esperando chamar, passou dois dias foi uma amiga minha entregar currículo lá e falou que já tinha pegado. Aí falou que a mulher... Aí a gente encontrou uma mulher que a gente conheceu ela lá. (...). Eu fui pra casa da minha mãe, fiz currículo lá, e agora tô entregando currículo de lá, com o endereço de lá."

A segregação socioespacial deriva, como aponta CALDEIRA, das regras que organizam o espaço urbano, que seguem "padrões de

diferenciação social e de separação" (CALDEIRA, 2000, p. 211). A área da CIS Cumbica, planejada há 30 anos para abrigar um bairro industrial e, desde então, ocupada irregularmente, não foi objeto de nenhuma intervenção do poder público no sentido de conectar esta parte da cidade com os demais bairros. Prova disso é a quase completa falta de transporte público existente na área, além da ausência de serviços essenciais, já mencionados anteriormente no item 4.1.3, sobre a caracterização socioeconômica do bairro CIS Cumbica, e o *status* provisório conferido às moradias. Não houve, desta forma, esforço em integrar as cerca de 8.000 famílias que residem no bairro, rechaçando a diferenciação social através da separação espacial. De acordo com CARLOS (1994, p. 12), "o processo de produção do espaço urbano é desigual – isso se evidencia claramente através do uso do solo – e decorre do acesso diferenciado da sociedade à propriedade privada e da estratégia das empresas que produzem sobre o solo, o que faz surgir a segregação espacial". A partir de tais considerações, pode-se concluir que a própria escolha do poder público em reservar uma grande área da cidade somente para fins de uso industrial – como ocorreu na CIS Cumbica de Guarulhos – e não ter planejado atendimento habitacional para a grande massa populacional que se deslocou para a cidade, caracteriza-se como produção desigual do espaço urbano, como por CARLOS (1994). O discurso recorrente é que as favelas existem porque as pessoas ocuparam irregularmente trechos de terra vagos, de domínio público e privado. Existe, portanto, a tendência em *culpabilizar* os moradores

das favelas pelas suas condições de moradia. Contudo, quando as ocupações irregulares são analisadas a partir do princípio de que o espaço urbano foi produzido por um processo de ocupação injusta do solo, no qual o poder público possui papel determinante, não é possível sustentar a tese de que a população escolheu viver em tais condições. Ao contrário, se tais áreas foram ocupadas, de forma caótica e precária, isso se deve, sobretudo, à falta de opção de moradia digna, decorrente da falta de planejamento urbano que privilegiasse moradias populares. Infelizmente, esta lógica ainda persiste e, de acordo com os projetos habitacionais atualmente em desenvolvimento em Guarulhos, o princípio para atendimento da população residente em favelas é o de valorizar o solo urbano, deslocando a população para bairros mais afastados⁵⁶.

O termo *dualização espacial* é utilizado por alguns autores para explicar a segregação socioespacial nas grandes cidades: de um lado, áreas privilegiadas pela proximidade ao centro e pela farta oferta de serviços públicos e privados são reservadas às famílias de renda mais elevada, para fins de moradia e trabalho; e, de outro, vastas manchas populacionais são empurradas para áreas periféricas da cidade, com precariedade de oferta de

⁵⁶ O Programa de Urbanização de Favelas da CIS Cumbica, desenvolvido e implementado pela Prefeitura de Guarulhos, com recursos do governo federal, prevê o reassentamento de todas as famílias atualmente residentes na área da CIS Cumbica para o bairro dos Pimentas, distante cerca de 10 km, no mesmo município.. Este Programa prevê que a favela São Judas será completamente removida, o que permitirá a conclusão das obras viárias e de infraestrutura na área, viabilizando a retomada de investimentos empresariais na região.

serviços e acesso limitado aos meios de transporte. Para alguns autores (SASSEM,1991; PRETECEILLE, 1994; TASCHNER e BÓGUS, 2001), o fenômeno da dualização espacial está estritamente ligado ao advento da globalização ou, mais especificamente, à emergência das cidades globais. De acordo com PRETECEILLE,

A reestruturação econômica característica da cidade global também contribui para a dualização – desta vez espacial – pelos mecanismos do mercado fundiário e imobiliário, uma vez que a concorrência entre os diversos usos possíveis do espaço leva à apropriação cada vez mais exclusiva dos espaços mais valorizados, procurados e bem-atendidos, etc., pelas funções que forneçam o maior lucro ou que correspondam ao consumo de luxo. (Preteceille, 1994, p.78)

A dualização socioespacial configura-se, desta forma, como dualização social e urbana uma vez que polariza em lados opostos uma minoria rica – nas zonas centrais – e, de outro, a pobreza extrema – nas zonas periféricas da cidade. Este quadro é pertinente se considerarmos os municípios da Grande São Paulo em relação à capital mas é, ainda, replicável dentro do contexto social e urbano de uma cidade específica. Em Guarulhos, os últimos levantamentos socioeconômicos realizados na cidade como um todo, permitem demonstrar que a lógica "centro-rico" e "periferia-pobre" permeia os principais indicadores sociais tais como renda, acesso à

saúde e, escolaridade. De acordo com o Diagnóstico Social de Guarulhos⁵⁷, as áreas mais próximas ao centro da cidade apresentam índices de desenvolvimento social significativamente superiores àqueles das regiões mais afastadas do centro (periféricas). Os índices medidos por este levantamento são de diferentes naturezas, tais como condições de vida, saúde e educação, além de outros inovadores, nomeados como vínculos, idosos e pessoas com deficiência, o que aponta para uma busca da apreensão da complexidade social da cidade. Observando-se o Mapa da Proteção Integral de Guarulhos (SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA, 2010), são facilmente identificadas as disparidades sociais entre as áreas centrais e periféricas da cidade. O estudo mostra que quanto mais próximo do centro, melhores serão as possibilidades de inserção social dos habitantes do município. Inversamente, para aqueles que residem nas áreas mais afastadas, ou periféricas, menor será a sua inserção social, medida através de algumas variáveis, incluindo oferta de serviços, acesso à equipamentos de saúde e educação, cuidados à pessoa idosa,

⁵⁷ O Diagnóstico Social de Guarulhos foi realizado sob coordenação da Secretaria de Assistência Social e Cidadania e compilou as informações e indicadores socioeconômicos de 27 regiões do município. A pesquisa foi dividida em seis grandes indicadores: condições de vida, vínculos, idosos, pessoas com deficiência, saúde e educação. A metodologia utilizada avaliou uma série de variáveis para a constituição de cada indicador, sendo o indicador de saúde, por exemplo, resultante dos levantamentos sobre mortalidade infantil, mortalidade neonatal precoce, mortalidade materna, cobertura vacinal e mais outras nove variáveis relacionadas às condições e acesso aos serviços de saúde. (SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA, 2010).

acessibilidade á deficientes físicos e mentais, entre outros aspectos. De acordo com a Figura 4, pode-se observar tal situação:

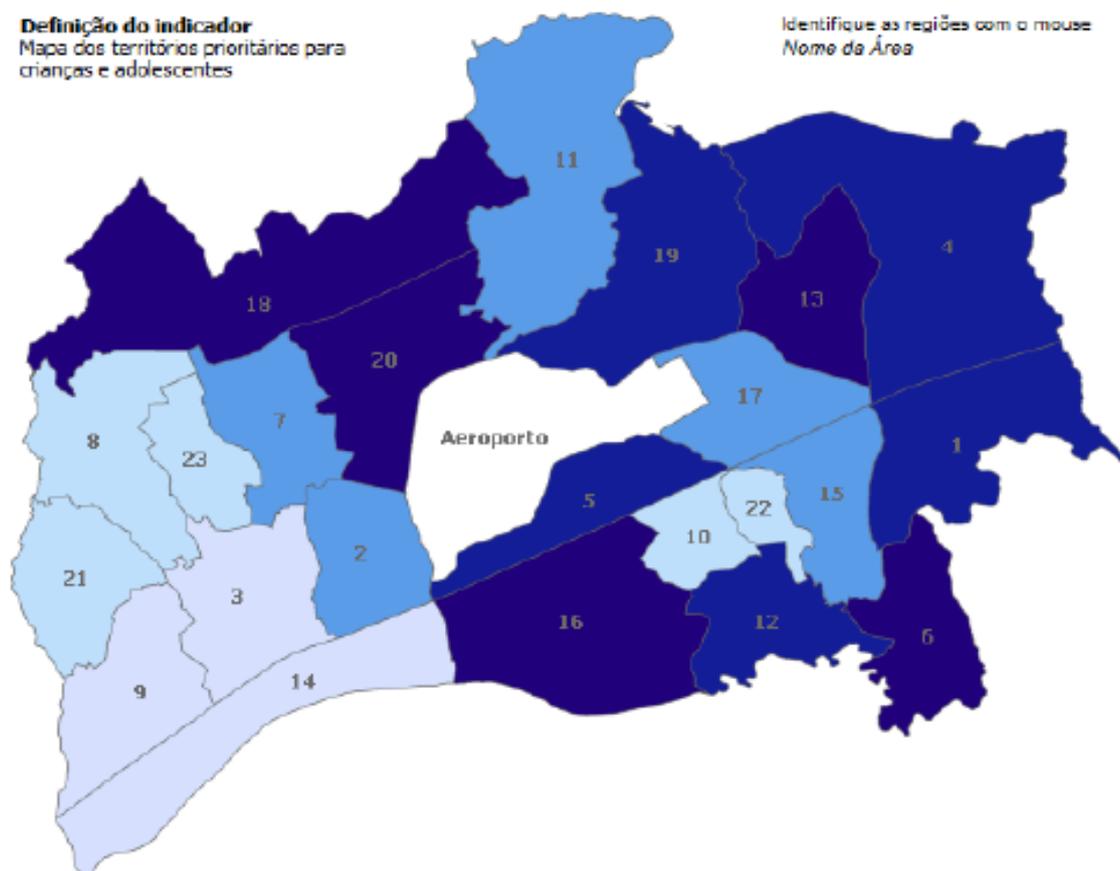
Figura 4 – Mapa da Proteção Integral de Guarulhos

Mapa da proteção integral

Definição do indicador

Mapa dos territórios prioritários para crianças e adolescentes

Identifique as regiões com o mouse
Nome da Área



Classificação	Áreas
ÓTIMA	03-Bom Clima/Centro
ÓTIMA	09-Gopouva
ÓTIMA	14-Ponte Grande
BOA	21-Vila Galvão
BOA	08-Continental
BOA	10-Jd. Cumbica
BOA	22-Vila Isabel
BOA	23-Vila Rio de Janeiro

Classificação	Áreas
MÉDIA	02-Bela Vista
MÉDIA	07-Cocaia
MÉDIA	11-Santos Dumont
MÉDIA	15-Pq. Jurema
MÉDIA	17-Presidente Dutra
BAIXA	01-Água Chata
BAIXA	04-Bonsucesso
BAIXA	05-Cidade Jardim

Classificação	Áreas
BAIXA	12-Leblon/Centenário
BAIXA	19-São João
PRECÁRIA	06-Cidade Tupinambá
PRECÁRIA	13-Ponte Alta
PRECÁRIA	16-Pq. Uirapuru
PRECÁRIA	18-Recreio São Jorge
PRECÁRIA	20-Taboão
	Guarulhos

Fonte: Secretaria de Assistência Social e Cidadania de Guarulhos, 2010.

Seguindo a mesma lógica segregadora, no qual duas realidades sociais diferentes co-existem numa mesma cidade ou área urbana, encontramos, dentro do espaço da favela São Judas, diferenças nos níveis de pobreza da população local. Estas diferenças se expressam de várias maneiras, como nas condições de moradia diferenciadas – barracos de madeiras e casas de alvenaria – e ainda na renda – moradores com renda fixa e outros sem nenhuma fonte de renda fixa. Esta constatação é importante no sentido de derrubar duas noções equivocadas sobre a favela: a primeira que a considera como espaço dos completamente excluídos socialmente (esta discussão será oportunamente retomada, à luz da própria problemática envolvida com a recorrente noção de exclusão social) e, a segunda e oposta, de que a favela é composta de pessoas que *escolheram* estar nesta situação, seja por motivo de preguiça (porque elas supostamente poderiam trabalhar mais e pagar por uma casa particular ou aluguel) ou de esperteza (pois para muitos quem vive na favela na verdade não quer arcar com as despesas de impostos e contas de quem optou por morar em áreas particulares).

Foi possível observar, a partir do levantamento socioeconômico do CadÚnico, realizado na CIS Cumbica (SECRETARIA DE HABITAÇÃO, 2009), que a realidade é mais complexa, nem tanto ao céu e tampouco à terra. Os dados permitem demonstrar que cerca de 57% das moradias são de alvenaria e outras 40% são de madeira. O tipo de construção da moradia é um indicador das condições de vida dos moradores uma vez que expressa

os recursos financeiros que estes tem em realizar melhorias de habitabilidade nas suas casas, gerando ainda melhorias sanitárias e conforto para a família. Portanto, a partir deste dado objetivo, pode-se averiguar que a realidade social da favela não é linear mas engloba diversas variáveis que devem ser levadas em consideração. Em relação à renda, também existem alguns diferenciais dentro da população moradora em favela. Ainda que a média da renda *per capita* seja, no geral, muito baixa se comparada com outros bairros e regiões da cidade, a favela também comporta pequenos e médios comerciantes bem sucedidos. Apesar de terem suas residências e estabelecimentos comerciais em área pública – e, portanto, passíveis de serem removidos a qualquer momento pelo poder público – estes empreendedores conseguem garantir uma renda mensal diferenciada dos outros moradores da favela e estes, geralmente, são os moradores com melhores condições de moradia, donos de automóveis e melhor *status* social na área.

Contudo, o reconhecimento da existência desta diversidade social não deve ser simplificada ou interpretada no sentido de dar vazão à outra noção equivocada de que o morador de favela é de fato um usurpador de bens públicos. Para responder a isso, os levantamentos socioeconômicos também oferecem elementos esclarecedores, uma vez que revelam que grande parte de tais moradores não possui renda suficiente para ter acesso à compra ou aluguel de imóveis. Retomando a pesquisa socioeconômica a partir do CadÚnico, realizado na CIS Cumbica (SECRETARIA DE HABITAÇÃO,

2009), discutida no item 4.1.4.1 deste trabalho, observamos que a maior parte dos domicílios pesquisados tem renda de 1 a 2 salários mínimos, com quase 47% do total de domicílios. Além disso, a favela tem sua própria divisão socioespacial, com as famílias mais miseráveis vivendo ao lado dos depósitos de lixo e à beira (ou mesmo sobre) do córrego enquanto as famílias menos desprovidas moram e possuem pontos comerciais na parte externa da favela, de frente para as avenidas que circundam a área. Sobrepõe-se a esses aspectos outros ainda mais complexos que também definem as diferenças sociais dentro da favela como, por exemplo, a proximidade ou a distância de um barraco com os núcleos de tráfico de drogas e as áreas de risco de ambiental.

Neste sentido, é oportuno retomar a discussão acerca do conceito de território e sua aplicabilidade no estudo de áreas de favela urbanas. A partir da década de 1990 o conceito de território aparece como central nas discussões de diversos autores (LEFEBVRE, 1991; SANTOS, 1996, 2002; HAESBAERT, 1997, 2000; MANÇANO, 2008). O conceito de território sempre foi estudado a partir das relações de poder e tem como atributos: totalidade (mas não é uno), multidimensionalidade (não se pode explorar apenas uma dimensão), escalaridade e soberania. Os diferentes atributos conferidos ao conceito de território possibilita entender o conceito de multidimensionalidade, pois há múltiplas territorialidades dentro de um mesmo espaço. No espaço da favela São Judas, por exemplo, foi verificado que existem significações diferentes para um mesmo espaço. É possível,

num primeiro momento, que este espaço pareça ser um só território, mas se observado mais atentamente revelará uma vasta gama de sentidos e usos. Observou-se, por exemplo, que o espaço do salão das igrejas no interior da favela, uma católica e várias evangélicas de tamanho diminuto, não é apenas o espaço de atividades ligadas à religião mas também o único espaço de convivência dos moradores, onde também ocorrem reuniões comunitárias, atividades culturais e cursos de alfabetização de adultos. Este tipo de uso diferenciado do espaço da igreja não é, entretanto, muito diferente daquele que ocorre em outros bairros de periferia e sem opções de espaços de convivência. A multidimensionalidade na favela São Judas talvez seja mais acentuada em relação aos sentidos diferenciados que o território ganha dependendo do tipo de percepção conferida pelo morador ou pelo poder público. Neste sentido, existem vários pontos de atuação do tráfico de drogas, locais que não são reconhecidos facilmente no primeiro olhar de quem não é da favela mas que, com o tempo, pode ser identificado por características sutis no tipo de construção da moradia, disposição de janelas e portas e, principalmente, pela vizinhança e movimentação próxima à área. Essas locais, reservados ao tráfico de drogas no interior da favela, podem eventualmente mudar de lugar, levando assim seu sentido para outro local.

É importante ainda ressaltar que existe uma confusão antiga entre espaço geográfico e território. A definição clássica de espaço geográfico o delimita como sendo o espaço de governança, enquanto a questão da territorialidade é mais complexa. MANÇANO (2008) aponta que o espaço é

anterior ao território e LEFEBVRE (1991) afirma que espaço é a materialização da existência humana. SANTOS define o espaço como sendo uma totalidade, "(...) Como um conjunto de sistemas de objetos e sistemas de ação, que formam o espaço de modo indissociável, solidário e contraditório (SANTOS, 1996: 51)". Nessa definição o autor contempla também a sociedade e a natureza. As relações sociais produzem os espaços e os espaços produzem as relações sociais. O espaço é transformado pelo próprio processo de produção do espaço.

Quanto ao conceito de território, SANTOS o define desta forma: "O Território é o lugar em que desembocam todas as ações, todas as paixões, todos os poderes, todas as forças, todas as fraquezas, isto é onde a história do homem plenamente se realiza a partir das manifestações da sua existência." (SANTOS, 2002, p. 9). Não é uma coisa inerte, onde as ações dos homens se dão. Não víamos o território realmente como condicionante. (SANTOS, 2004). Segundo MANÇANO (2008), é preciso entender as relações de poder que determinam a sua soberania. A construção do conteúdo e conceito de território é dada por cada instituição, sujeito, etc. (desde que tenha poder político para mantê-lo). Desta maneira, "A formação de territórios é sempre um processo de fragmentação do espaço". (MANÇANO, 2008, p. 277). Assim, órgãos governamentais não consideram as "conflitualidades" dos diferentes tipos de territórios. Os diferentes territórios estão organizados em diversas escalas geográficas (da local à internacional) e as classes sociais apresentam diferentes territórios. "Quem

determina a política define a forma de organização dos territórios.” (MANÇANO, 2008, p.279). HAESBAERT acrescenta à discussão a noção de territórios-rede que diz respeito às novas formas de estruturação do espaço por meio das regiões e a da multiterritorialidade que, segundo ele, seria a marca da pós-modernidade ou neo-modernidade contemporânea. (HAESBAERT, 1997). Em LEFEBVRE o território envolve “uma dimensão simbólica, cultural, por meio de uma identidade territorial atribuída pelos grupos sociais, como forma de controle simbólico sobre o espaço onde vivem (sendo, portanto, uma forma de apropriação) e uma dimensão mais concreta, de caráter político-disciplinar: a apropriação e ordenação do espaço como forma de domínio e disciplinarização dos indivíduos. (HAESBAERT, 1997).

A discussão acerca do conceito de território vem, portanto, ao encontro da riqueza de usos e significados encontrados na área da favela abordada nesta pesquisa e auxilia no entendimento da complexidade de sentidos presente nas relações sociais de seus moradores. Considerando-se a favela São Judas, é possível associar a sua dinâmica de divisão de espaço(s) e território (s) com as diferentes contribuições dos autores que abordam esta temática. Especialmente a questão da multiterritorialidade apontada por Haesbaert oferece elementos de reflexão acerca dos diferentes tipos de situação de pobreza que encontramos inseridas num mesmo espaço de favela. Na favela São Judas, como verificado anteriormente a partir dos dados do levantamento socioeconômico e dos

relatos dos moradores, co-existem condições de vida diferenciadas. Essas podem ser sutilmente diferentes – caso dos moradores que possuem renda e condições de moradia similares, mas diferem quanto à composição familiar ou escolaridade - ou podem ser bastante diversas – como aquelas verificadas entre famílias que residem em barracos de madeiras, em área de risco e sem renda comparadas com famílias com casa de alvenaria, proprietária de ponto comercial na avenida de principal acesso ao bairro e com renda fixa. Portanto, observa-se, no contexto da favela São Judas, a ocorrência do que pode ser definido como *pobrezas sobrepostas*. Ou seja, num amplo contexto social de pobreza, que é como se caracteriza o espaço da favela, encontram-se níveis diferenciados de privação social e econômica. Pois se, de um lado, encontramos entre os moradores da favela aqueles que conseguiram garantir uma renda fixa mensal (através do trabalho assalariado ou por negócio próprio) e com isso puderam prover melhores condições de alimentação, moradia e saúde para suas famílias, por outro lado, encontramos moradores inseridos no mesmo contexto com famílias totalmente desprovidas de renda e bens materiais, que recorrem aos serviços de caridade para garantir a alimentação dos filhos e que nem mesmo cama tem para dormir.

Ocorre, portanto, que a pobreza, dentro do espaço da favela, não é homogênea, mas, ao contrário, bastante diversa e com diferentes tipos de manifestações. A diversidade da situação de pobreza encontrada na favela

São Judas é revelada em vários aspectos, das condições físicas de moradia à percepção de pertencimento à comunidade.

Este amplo e complexo contexto social reflete não apenas as contradições das cidades globais, que produzem imensos bolsões de miséria nas suas bordas e, ao mesmo tempo, garantem a existência de uma privilegiada porém pequena camada social, com renda superior à grande maioria da população; mas, no seu limite, expressam as contradições da própria modernidade. IANNI (2007), ao discutir sobre o fenômeno das cidades globais, enumera algumas das conseqüências do advento da globalização sobre as populações deslocadas às grandes cidades e metrópoles urbanas, desprovidas de moradia adequada e de recursos essenciais, tais como saúde e educação:

É, principalmente nas grandes cidades, metrópoles, megalópoles e, frequentemente, nas cidades globais que se localiza a *subclasse*: uma categoria de indivíduos, família, membros das mais diversas etnias e migrantes, que se encontram na condição de desempregados mais ou menos permanentes. São grupos e coletividades, bairros e vizinhanças, nos quais reúnem-se e sintetizam-se todos os principais aspectos da questão social como questão urbana: carência de habitação, recursos de saúde, educação, ausência ou precariedade de recursos sociais, econômicos ou culturais para fazer face a essa carência; desemprego permanente de uns e de outros, muitas vezes combinado com qualificações profissionais inadequadas às novas forma de organização técnica do trabalho e produção, crise de estruturas familiares;

tensões sociais permanentes, sujeitas a explodirem em crises domésticas, conflitos de vizinhança, *riots*. (IANNI, 2007, p. 59).

O autor chama de *subclasse* esse novo contingente de pessoas que vivem às margens da sociedade de direitos, como subcidadãos relegados ao mínimo para manterem suas sobrevivências. A questão da inserção social é novamente colocada, pois essa, de fato, existe para os moradores da favela, no entanto ela se dá precariamente. Retomando a discussão de MARTINS (2003) sobre a questão da inclusão social precária (também chamada de instável e marginal pelo autor), novamente verifica-se que o grande desafio no campo das políticas públicas de transferência direta de renda, como o Bolsa Família, não é o de incluir economicamente a população considerada excluída, pois esta já está inclusa, principalmente no âmbito econômico. Como citado anteriormente, os moradores da favela não são, na sua maioria, desconectados da lógica do mercado de trabalho e de capitais, mas sim constituem importante elo que garante o próprio funcionamento do sistema capitalista⁵⁸. Não há, portanto, como quebrar esta lógica com a

⁵⁸ Muitos são os moradores das áreas de favelas da CIS Cumbica, e não apenas a favela São Judas, que trabalham com reciclagem de materiais industriais, recolhendo diretamente das empresas os dejetos e vendendo-os para outras empresas que irão reaproveitar esses materiais. Caso não houvesse esse tipo de atividade na área, as empresas, principalmente as indústrias químicas, seriam obrigadas a pagar por serviço especializado de limpeza de dejetos e correriam o risco de ser multadas pela órgãos ambientais. Portanto, a ação dos catadores de materiais recicláveis é, nesta área, essencial para garantir o bom funcionamento de algumas indústrias locais. Existem ainda as empresas que contratam clandestinamente um grande número de funcionários, incluindo-se crianças e menores de idade. Geralmente são moradores locais que trabalham sem qualquer garantia trabalhista,

inserção de algumas famílias consideradas em situação de pobreza e extrema pobreza em programas sociais como o Bolsa Família, pois o benefício oferecido em conjunção com as condicionalidades exigidas, são limitados na sua capacidade de promover mudanças estruturais na vidas dos beneficiários.

4.3.2. Trabalho Fixo e Benefício Temporário

A temática do trabalho e renda foi levantada em todas as narrativas desta pesquisa. As entrevistadas consideram que a conquista do trabalho formal, ou como dizem, fixo, é a mais provável maneira de quebra da situação de pobreza a qual estão submetidas. Em contraposição, vêem programas sociais de transferência direta de renda em geral, e o Bolsa Família, em particular, como concessões temporárias e não confiáveis em termos de garantias de fonte de renda. Por não entenderem os mecanismos de funcionamento do programa e ainda pelas suas experiências de vida marcadas pela quase que total falta de auxílio governamental, as famílias beneficiárias consideram o Bolsa Família apenas como uma ajuda extra para a complementação do orçamento doméstico. Além disso, pode-se observar

sob condições precárias de segurança e higiene e recebendo por dia de trabalho. Nesta área há, ainda, denúncias de trabalho semi-escravo, onde o empregador oferece abrigo e alimento aos funcionários que traz da região Nordeste e interior do estado de São Paulo, em troca de trabalho.

que, ao contrário do que se poderia supor pelo corrente estereótipo de comodismo usualmente empregado aos beneficiários de programas sociais, os baixos valores pagos pelo programa não deixam margem a nenhuma possibilidade de acomodação ao benefício, ou seja, não há como a família que recebe este benefício viver exclusivamente do valor pago e deixar de procurar outras fontes de renda. Estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) analisam os efeitos do Bolsa Família sobre a oferta de trabalho, abordando a questão contraditória do valor pago ao beneficiário não poder ser elevado a ponto de desestimular o mesmo a deixar de procurar emprego e, ao mesmo tempo, não ser demasiadamente baixo ao ponto de não ter nenhum efeito positivo na complementação de renda de sua família (MEDEIROS *et al*, 2007). É importante lembrar que o estímulo à procura de trabalho como fonte de renda também é apontado pelo IPEA e pelo governo federal como principal argumento a favor dos valores reduzidos pagos aos beneficiários. No mesmo estudo (MEDEIROS *et al*, 2007), os autores demonstram que é enganoso o pressuposto de que os programas de transferência direta de renda tenham efeito motivador no chamado "ciclo da pobreza" (p. 20), com pessoas deixando de procurar trabalho por conta do recebimento do benefício. Contrariamente, os autores citam o Bolsa Família como programa que possivelmente garante a continuidade da procura de trabalho ou permanência das famílias em postos de empregos uma vez que fornece rendimento extra que assegura os meios

para busca de emprego (transporte, por exemplo) e outras despesas da família.

A renda proveniente de atividades laborais, sejam essas com vínculo empregatício ou não (autônomos, pequenos comerciantes e empregos temporários, os "bicos"), é percebida como renda mais segura do que aquela recebida através de programas sociais. É interessante notar que, mesmo no caso desta população específica, com baixa escolaridade e qualificação profissional e, portanto, mais sujeita a empregos esporádicos e sem garantias trabalhistas, o trabalho continua sendo valorizado e representando a forma mais plausível de fonte de renda. Esta constatação permite demonstrar que é equivocada a noção de que os programas sociais são incentivos para que os beneficiários deixem de procurar emprego e outras fontes de renda.

O trabalho e outras atividades que geram renda são, portanto, providos de um tipo de legitimidade moral. Aos programas sociais, especialmente os que fornecem renda direta, como o Bolsa Família, não são atribuídos o mesmo valor moral. A constatação desta noção contrapõe-se ao apresentado por KOWARICK (2009), quando afirma que "(...) a magnitude do pauperismo na atualidade de nossas cidades aparece de forma tão evidente que se tornou crescentemente difícil afirmar que estamos em uma sociedade aberta e competitiva e quem trabalha duro e arduamente lá consegue chegar." (KOWARICK, 2009, p. 98). O autor complementa ainda que o fenômeno do desemprego em massa e a precarização do trabalho

contribuem decisivamente para a supressão do mito do trabalho honesto, pois "o mito da ascensão social pelo esforço e perseverança não encontra mais raízes para fundamentar o ideário da escalada social" (KOWARICK, 2009, p. 98). Enquanto a análise das narrativas dos moradores da favela São Judas não revela o ideário de ascensão social pelo esforço, o que condiz com o exposto por KOWARICK, por outro lado, a entrada no mercado de trabalho como forma de inserção e reconhecimento social ainda é preponderante.

Entretanto, é exatamente em KOWARICK que encontramos também uma das possibilidades de análise que permite entender o porquê da não aceitação de políticas de transferência de renda como um direito. Segundo o autor, esta questão está enraizada no "(...) processo de *desresponsabilização* do Estado em relação aos direitos de cidadania, e em seu lugar surgem ações de cunho humanitário que tendem a equacionar as questões da pobreza em termos de atendimento focalizado e local." (KOWARICK, 2009, p. 98-99, grifo do autor). Segundo KOWARICK, citando TELLES, a pobreza é traduzida em termos de *comiseração*, focada a partir do discurso e de ações humanitárias da filantropia (TELLES *apud* KOWARICK, 2009, p. 99).

O recebimento de benefício social vem, na percepção das moradoras, rechaçar a ideia corrente de sua situação de mero receptor passivo de ajuda humanitária. Na pesquisa, pertencer ao Bolsa Família não representa as famílias beneficiárias como um tipo de discriminação que pudesse ganhar

conotações negativas por infringir o valor moral de preservação de orgulho da família e da capacidade de provimento próprio por parte de seus membros. No entanto, o caráter provisório do benefício representa à família uma ajuda assistencial, que não confere a seguridade de um direito social. Esta noção parece ser herdeira da tradição assistencialista que pontuou a maioria das propostas de políticas públicas até então implantadas no Brasil. Antes do surgimento do Bolsa Família e de outras políticas de transferência de renda, como o Renda Cidadã e Bolsa Escola, a distribuição de cestas básicas era a prática de (suposto) enfrentamento à pobreza mais comum, especialmente nos governos municipais. Ainda que a instituição do programa tenha como proposta quebrar esta lógica assistencialista, ela não elimina a percepção de que os beneficiários estão, na verdade, recebendo mais um "favor" do governo e que este pode mudar de direção a qualquer momento.

Neste contexto, o trabalho, na sua forma de emprego ou outra atividade laboral, é ainda almejado como ideal de garantia de seguridade social e definição de um dado projeto de vida. Portanto, o trabalho fixo, ou seja, com o mínimo de garantia de ganhos e estabilidade, é sempre considerado melhor do que recebimento de benefícios sociais, vistos como concessões temporárias e não confiáveis.

4.3.3 Para Além da Sobrevivência: Políticas Públicas, Promoção da Cidadania e os Desafios da Intersetorialidade

No imbricado cenário da favela, o desafio que se apresenta é o de elaborar e implementar políticas públicas que propiciem o desenvolvimento social e humano ou, em outras palavras, que contribuam para a quebra da situação de pobreza e extrema pobreza das populações das áreas de favela. A questão dos direitos sociais é retomada quando a lógica de programas sociais em geral, e em particular o Bolsa Família, é questionada quanto a sua confiabilidade, transparência e sua eficácia em termos de alcances de seus objetivos.

A questão da falta de confiabilidade no programa foi repetidamente mencionada pelas entrevistadas como aspecto negativo, que as impede de visualizar a sua inclusão neste tipo de política pública como direito. Neste sentido, a falta de entendimento sobre os mecanismos de funcionamento do programa, abrangendo as regras de inclusão e exclusão de beneficiários, sustenta a noção de que o Bolsa Família é algo "dado" por determinado governo, como se fosse uma ajuda assistencialista a mais, e que pode ser cortada a qualquer momento. Reforçam esta percepção de temporariedade do programa, por parte dos beneficiários, os casos conhecidos de exclusão repentina do Bolsa Família, sem motivos aparentes. Não está claro ainda, aos beneficiários, como é feito o controle dos procedimentos referentes às condicionalidades previstas no campo da saúde e da educação. Ainda que

saibam que o não cumprimento das ações necessárias, ou condicionais, em saúde e educação implica no cancelamento do recebimento do benefício, não há conhecimento sobre os mecanismos de gestão e controle dessas ações no município e o repasse das informações aos governos estadual e federal. A falta de entendimento sobre o funcionamento do Bolsa Família leva muitos beneficiários a questionar sua transparência e parcialidade. Foram muitos os relatos onde ficaram explícitas dúvidas quanto ao Bolsa Família ser um programa justo, ou seja, que atende todos que realmente precisam de complementação de renda. Devido a situação de pobreza e extrema pobreza verificada na área de estudo e comprovada pelo levantamento socioeconômico - com a maioria da população economicamente ativa recebendo entre 1 e 2 salários mínimos (SECRETARIA DE HABITAÇÃO, 2009) - não houve casos em que beneficiários que não precisam do benefício fossem contemplados. No entanto, tanto a pesquisa socioeconômica (quantitativa), quanto as narrativas (qualitativa), revelam que o programa não atende um elevado número de famílias elegíveis ao seu recebimento, ficando a maioria que não recebe relegada ou ao desconhecimento do seu direitos em recebê-lo, ou ainda à uma longa fila de espera para ser contemplada⁵⁹.

⁵⁹ O levantamento socioeconômico realizado em 2009 na CIS Cumbica, englobando a favela São Judas, revelou que apenas 39 moradores estavam cadastrados em programas sociais do governo federal, sendo 34 no programa Bolsa Escola e 5 no programa Bolsa Alimentação. Curiosamente, o formulário do CadÚnico, utilizado neste levantamento, não inclui o Programa Bolsa Família entre as opções de programas sociais. O governo federal entende que o CadÚnico é o formulário de inscrição e acesso ao Bolsa Família e por isso

A eficácia do Bolsa Família quanto à promoção da melhora nos padrões de vida dos seus beneficiários da favela São Judas parece, pelo que se pode observar através dos dados socioeconômicos e entrevistas, bastante limitada. Enquanto o recebimento do benefício constitui meio importante de auxílio no provimento das necessidades consideradas básicas como alimentação, medicamentos e vestuário – bens de consumo, suas possibilidades como promotor de mudanças em padrões de vida (não apenas de consumo mas sobretudo melhorias em relação à moradia, saúde e educação) não são expressivas. Segundo a análise dos dados quantitativos utilizados nesta pesquisa (SECRETARIA DE HABITAÇÃO, 2009), a renda dos chefes de família residentes no bairro da CIS Cumbica, incluindo a favela São Judas, é de 1 a 2 salários mínimos para 47% das famílias, sendo que 15% das famílias tem renda até 1 salário mínimo e 10% não possuem renda alguma declarável. Levantamentos socioeconômicos realizados a partir de 2005 (SECRETARIA DE HABITAÇÃO, 2007) na mesma área revelam que não houve alteração significativa na renda desta população, quando comparados com os dados de 2009. Estes dados são importantes para a consideração da eficácia do programa na área, implantado há 7 anos pelo governo federal. Observa-se que a renda da maioria dos moradores continua baixa apesar da inclusão desta população

justifica a ausência deste programa nos dados captados na pesquisa. Ainda assim, pode-se afirmar que a inserção do Bolsa Família na área é mínima pois, através de lista de beneficiários fornecida pelo Fundo Social de Solidariedade de Guarulhos, foi possível verificar que somente 20 famílias da favela São Judas estavam inclusas no programa.

em programas sociais de transferência direta de renda (lembrando que não somente o Bolsa Família foi instituído nos últimos anos como proposta de complementação de renda, mais também outros programas como o Renda Cidadã, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Creche, dentre outros, chamados atualmente de programas remanescentes). Ainda que a proposta do Bolsa Família não seja, prioritariamente, aumentar a renda a partir do valor pago pelo benefício (MEDEIROS *et al*, 2007), mas oferecer, através do apoio financeiro, condições para que a população pudesse ter grau de escolaridade mais avançado e participasse de programas de capacitação profissional, é possível observar que não houve mudanças significativas no nível de renda dos moradores da CIS Cumbica, que os permitissem a deixar de receber o benefício a médio prazo.

Outro ponto importante a se considerar é que ainda é expressiva a taxa de analfabetismo na área de estudo. Entre os responsáveis pela família, a taxa de analfabetismo representa 7% do total. Além disso, 20% do total de responsáveis não completaram a 4ª Série do ensino fundamental (SECRETARIA DE HABITAÇÃO, 2009). Segundo a fala das entrevistadas, apesar do programa estar vinculado à proposta de oferta de cursos de qualificação profissional (do programa PLANSEQ), a sua realização não se torna viável para os beneficiários por vários motivos, incluindo falta de comunicação entre, de um lado, os diferentes órgãos e instâncias do governo, responsáveis pela gestão do programa e, de outro, a população a população atendida. Também foi citado como elementos que inviabilizam a

freqüência à cursos de capacitação profissional com vistas à geração de emprego e renda a distância dos locais de curso, falta de creche para deixar crianças e freqüentar curso e dificuldades financeiras para pagamento de transporte e alimentação durante o curso.

O Bolsa Família contribui, de fato, para a continuidade da manutenção da família através da disponibilização de valor a ser gasto com bens não duráveis de consumo, como alimentação, vestuário e medicamentos. Não conseguiu, entretanto, estabelecer-se como política pública emancipatória em termos de possíveis mudanças nas condições de vida, rompendo com os padrões de reprodução de pobreza e inclusão social precária nas populações de áreas periféricas urbanas. Desta forma, este programa não representou, de maneira significativa, mudanças nos padrões de inserção social. Porém, ao não alterar, entre outros aspectos, os padrões de renda e educação dos beneficiários, permitiu a continuidade de modos de vida baseados na luta pela sobrevivência. Analisando situação semelhante, COLLECTIF (1991 *apud* CASTEL, 2000) refere-se às políticas de transferência de renda – tomando como referência o programa Renda Mínima de Inserção (RMI), instituído pelo governo de François Mitterrand, na França em 1988, como um "sopro de oxigênio que melhora a vida de seus beneficiários sem transformá-las (...) permite aos beneficiários viver melhor lá onde estão" (p. 28). Esse sopro, na forma de valor pago mensalmente à famílias de baixa renda, consegue auxiliar na manutenção nas despejas de primeira necessidade, demonstrado em relato das entrevistadas no subitem

4.2.2 desta pesquisa. No entanto, em um sentido mais amplo, não promove, por si só, a emancipação dos beneficiários uma vez que não produz rupturas no processo que os levou a ingressar nos programas de transferência de renda. Não se trata de considerar os esforços empregados em programas sociais como o Bolsa Família como inúteis mas, como afirma CASTEL (2000), de não se deter neles pois "Se nada mais profundo for feito, a *luta contra a exclusão* corre o risco de se reduzir a um pronto-socorro social, isto é, intervir aqui e ali para tentar reparar as rupturas do tecido social" (CASTEL, 2000, p. 32, grifo do autor). O mesmo autor chama, ainda, a atenção para análise diferenciada entre políticas sociais compensatórias, nas quais os programas de transferência de renda podem ser inclusos e que opera numa proposta marcadamente reparadora, e políticas sociais preventivas, mais complexas e atreladas à orientações políticas e econômicas que privilegiem mudanças nos processos que levaram à situações de exclusão social.

De acordo com a percepção das entrevistadas, não houve, a partir da implementação do programa, alterações nas relações entre beneficiários e poder público. Destaca-se, neste sentido, a percepção de insegurança e desconfiança por parte dos beneficiários do Bolsa Família. O caráter intersetorial do programa parece não contribuir para assegurar aos beneficiários maior confiabilidade em relação a este. Na fala das entrevistadas, observa-se que prevalece a falta de entendimento sobre as diferentes esferas de governo envolvidas no Bolsa Família e o papel que

cada um cumpre nos processos de implementação e gestão deste programa. Ainda que o programa traga consigo a marca do governo federal – presente nos materiais de divulgação e campanhas na mídia, a população é atendida por órgãos do governo municipal e é, no município, que se operam os mecanismos de inclusão, manutenção e exclusão das famílias. Em Guarulhos o órgão responsável pela gestão do Bolsa Família é o Fundo Social de Solidariedade, que tem, entre outras, as atribuições de: a) assumir a interlocução entre a prefeitura, o MDS e o Estado para a implementação do Bolsa Família e do Cadastro Único; b) coordenar a relação entre as secretarias de assistência social, educação e saúde para o acompanhamento dos beneficiários do Bolsa Família e a verificação das condicionalidades; c) coordenar a execução dos recursos transferidos pelo governo federal para o programa Bolsa Família nos municípios; d) assumir a interlocução, em nome do município, com os membros da Instância de Controle Social do município, garantindo a eles o acompanhamento e a fiscalização das ações do Programa na comunidade; e) coordenar a interlocução com outras secretarias e órgãos vinculados ao próprio governo municipal, do estado e do Governo Federal e, ainda, com entidades não governamentais, com o objetivo de facilitar a implementação de programas complementares para as famílias beneficiárias do Bolsa Família (MDS, 2008). A responsabilidade do gestor municipal em relação a este tipo de política pública é, portanto, bastante elevada e inclui, ainda, decisões relativas à aplicação dos recursos financeiros do programa - poderá decidir,

por exemplo, se o recurso será investido na contratação de pessoal, na capacitação da equipe, na compra de materiais que ajudem no trabalho de manutenção dos dados dos beneficiários locais, dentre outros. É ainda no município que está baseado o Conselho de Controle Social do Bolsa Família, composto pela sociedade civil, beneficiários, entidades sociais ou de classe e a prefeitura (PREFEITURA DE GUARULHOS, 2010).

Como numa via de mão dupla, a intersectorialidade deste programa garante que os mecanismos de controle e gestão do Bolsa Família sejam mais transparentes e eficazes porém, ao mesmo tempo, traz para a população atendida confusão sobre a quem recorrer ou a quem responsabilizar pelas ações do programa, gerando desconfiança e comprometendo sua credibilidade. Quando as entrevistadas foram questionadas sobre como tomaram conhecimento e aonde foram se inscrever no Bolsa Família, a maioria citou endereços físicos (Casa Amarela, ginásio de esportes, escolas municipais) que o Fundo Social utiliza para receber inscrições e fazer o atendimento aos beneficiários. No entanto, elas desconheciam qual o órgão que as estavam atendendo e, tampouco, para onde as informações que prestaram iriam ser enviadas. Da mesma forma, desconhecem a existência e importância do Conselho de Controle Social do Bolsa Família, responsável, entre outras atribuições, pela análise de casos de exclusão do programa. Observa-se, assim, que mesmo que o Bolsa Família, em Guarulhos, respeite os pressupostos de intersectorialidade do programa, estabelecidos por lei pelo governo federal e garanta a

participação direta da sociedade civil através do Conselho de Controle Social, constituindo avanços inegáveis no âmbito da implementação e gestão de políticas sociais, estes fatores, por si só, não garantem o que os beneficiários do programa o legitimem como política pública confiável. Foi possível notar na fala das entrevistadas desconfianças quanto ao grau de independência de programas sociais em relação ao momento político e interesses eleitorais de governantes, sejam estes no âmbito federal, estadual ou municipal. Vale lembrar, aqui, que a população atendida pelo Bolsa Família por vezes também associa este programa a outras práticas assistencialistas que vivenciou no passado, como distribuição de cestas básicas em períodos eleitorais, o que vem a reforçar sua desconfiança em ações governamentais no campo social.

Além de reterem a memória de uma tradição de administração pública marcadamente assistencialista, as famílias que recebem o Bolsa Família e residem na favela São Judas, continuam a conviver com situações de precariedade nos serviços e equipamentos públicos, principalmente no âmbito da educação e saúde. É importante notar que, ao mesmo tempo em que o Bolsa Família trouxe condicionalidades a serem cumpridas nestas áreas, não trouxe, por outro lado, melhorias que pudessem garantir seu pleno cumprimento por parte dos beneficiários. Inseridas nesta lógica contraditória, entre as características do benéfico, com sua proposta intersetorial e com condicionalidades a serem cumpridas e supervisionadas, e o contexto social que residem, em área que se caracteriza pela falta de

infraestrutura social e urbana, as famílias beneficiárias do Bolsa Família da favela São Judas vivenciam algumas das contradições a serem enfrentadas na implementação de políticas sociais.

O estabelecimento do Bolsa Família como política de transferência direta de renda de amplitude nacional, não traz, portanto, respostas claras quanto à questão das garantias aos direitos e da cidadania, uma vez que necessita de articulações com outras políticas sociais emancipatórias, como aquelas direcionadas à geração de trabalho e renda e habitação.

5. FINALIZANDO E ABRINDO QUESTÕES

As famílias residentes na favela São Judas, no bairro Cidade Industrial Satélite de Cumbica (CIS Cumbica), Guarulhos não eram, até recentemente, reconhecidas pelo poder público (seja esse representante dos governos federal, estadual ou municipal) ou por outros órgãos governamentais e não-governamentais, como grupo homogêneo e, portanto, passível de possuir demandas específicas, de acordo com as suas condições de moradia, acesso aos serviços públicos de saúde, educação, transporte e lazer. Os dados da pesquisa quantitativa em que este trabalho se baseou, para a análise socioeconômica, foram coletados em julho de 2009 e serviram como base para um primeiro reconhecimento desta população e suas principais necessidades. Através do instrumental do CadÚnico, disponibilizado pelo governo federal para o levantamento e inclusão de família em programas sociais, foi possível averiguar importantes informações nas áreas de saúde, educação, habitação, trabalho e renda. O formulário do CadÚnico, infelizmente, está longe de viabilizar um estudo exaustivo pois o elenco de dados que coleta é limitado. O programa empregado para análise dos dados coletados também não permite realizar cruzamentos de muitas variáveis e produção de tabelas mais complexas. No entanto, apesar de todas as limitações deste tipo de levantamento socioeconômico, ele se mostrou extremamente importante no sentido de

que, pela primeira vez, a população moradora desta área de favela, foi identificada, saindo do seu quase completo estado de invisibilidade social. Esta invisibilidade ocorre não apenas porque os moradores estão em área considerada de favela mas, principalmente, por esta estar inserida numa região que sempre abrigou propostas exclusivamente industriais e comerciais de desenvolvimento urbano. Além disso, a favela São Judas pertence a uma área distante do centro da cidade e não é visível por quem trafega nas grandes rodovias próximas – Rodovia Presidente Dutra e Ayrton Senna.

A constituição dos núcleos de moradias irregulares em Guarulhos e na CIS Cumbica ocorreu devido ao grande número de famílias que vieram de outras regiões do Estado e do país, principalmente nos últimos 15 anos, atraídas pela possibilidade de inserção no mercado de trabalho. Neste sentido, as taxas de crescimento populacional relacionam-se diretamente à formação de núcleos de favelas uma vez que grande parte da população que deslocou-se para o município ocupou áreas irregulares para fins de moradia. Entretanto, a implantação de serviços públicos não acompanhou o crescimento populacional do município, acarretando num *déficit* de equipamentos sociais, principalmente nas áreas de saúde e educação. Na CIS Cumbica, à *déficit* foi acrescentado a questão da área ser considerada industrial, acarretando na não disponibilização de equipamentos sociais e de serviços. Desta forma, os residentes desta área residem há décadas sem condições adequadas de moradia, educação, saúde, transporte e lazer. Vem

ao encontro desta constatação, a observação de indicadores e levantamentos socioeconômicos, relevando que Guarulhos está em posição insatisfatória do ponto de vista do desenvolvimento humano de sua população, quando comparadas, com os mesmos indicadores, a outros municípios da Região Metropolitana de São Paulo. A análise das narrativas de moradoras da favela São Judas veio confirmar esta constatação, desvendando ainda outras dificuldades que enfrentam nesta área.

O tipo de constituição desta área, a princípio planejada exclusivamente para receber empresas no local, fez com que o poder público não investisse em escolas, unidades de saúde e áreas de lazer e outros serviços essenciais, tais como acesso ao transporte público e estabelecimentos comerciais. A população que lá reside vive, portanto, num espaço segregador, tanto do ponto de vista físico, pois tem acesso limitado às outras regiões da cidade, e social uma vez que estão inseridos numa área sem qualquer tipo de recurso social, além de sofrerem discriminação por serem moradores de favela. As suas condições particulares de ausência quase que absoluta de serviços públicos (escolas, hospitais e transporte) e privados (estabelecimentos comerciais) contribui, decisivamente, para transformar o bairro da CIS Cumbica, onde está localizada a favela São Judas, em exemplo típico de área de segregação socioespacial dentro do contexto da região metropolitana. A continuidade da situação de pobreza e extrema pobreza nesta região, por mais de 30 anos (tempo de moradia dos moradores mais antigos na favela São Judas) reflete, assim, problemas

complexos que dizem respeito, ao planejamento, implantação, monitoramento e eficácia de políticas públicas na região.

O Bolsa Família configura-se, neste cenário, como proposta considerada, por alguns especialistas (MEDEIROS et al, 2007; WEISSHEIMER, 2006) inovadora como intervenção pública para a redução da situação de pobreza e extrema pobreza, ao propor uma política integrada com outros programas sociais e por seu caráter intersetorial, ao agregar em sua implementação e gestão os governos federal, estadual e municipal. Por outro lado, a intersetorialidade do programa também traz confusão para a população atendida nesta área, que ainda acata com desconfiança as ações governamentais para a redução da pobreza. Contudo, a grande contradição verificada em relação à implementação do Bolsa Família na favela São Judas diz respeito ao cumprimento de suas condicionalidades nos campos da saúde e educação. Ainda que as condicionalidades impostas visem melhoria das condições de vida dos beneficiários, estas não vieram acompanhadas de maior disponibilidade de serviços públicos nas áreas em questão. Entendendo-se que a oferta de serviços de saúde e educação não, necessariamente, aumentou a partir da implantação deste programa, é válido observar que as famílias beneficiárias desta área apresentam maiores dificuldades do que beneficiários residentes em outras regiões da cidade ou estado, com melhores ofertas de equipamento sociais, para cumprirem com as ações impostas pelo Bolsa Família. Desta forma, o Bolsa Família não consegue, pelo menos por si só, equacionar diferenças sociais mas,

contrariamente, acaba sobrepondo-se a estas na medida em que exige que seus beneficiários atendam aos serviços públicos não disponibilizados pelo poder público.

Os dados qualitativos desta pesquisa permitiu verificar, a partir de análise das falas de mulheres beneficiárias deste programa na favela São Judas, mudanças na dinâmica familiar e significados assumidos pelo Bolsa Família na perspectiva das mesmas. Este programa, ao privilegiar a mulher chefe de família como titular para recebimento do benefício mensal, possibilitou que mulheres que até então não possuíam nenhuma autonomia dentro do âmbito da família, passassem a desempenhar papel ativo de decisão sobre o controle do orçamento doméstico. Mesmo considerando-se que o valor do benefício concedido não seja suficiente para arcar com todos os gastos da família, este é determinante no sentido de propiciar à mulher poder decisório sobre os gastos com os bens de primeira necessidade – concentrados principalmente com as crianças da família. A verificação destas questões de gênero e, igualmente, uma abordagem da família à luz da literatura especializada permitirá, em trabalhos desta natureza, enriquecer a abordagem da ampla gama de problemas em relação a um objeto de estudo como, por exemplo, do valor do benefício atribuído preferencialmente a mulher.

Para entendermos os alcances e limitações de programas como o Bolsa Família é importante reter, ainda, que o trabalho, como valor, mostrou-se relevante nas falas dos sujeitos desta pesquisa. Na perspectiva das

entrevistadas, o trabalho apresenta-se não apenas como meio de garantir a subsistência mas, sobretudo, como valor inerente a um tipo específico de princípio moral a ser seguido. Desta forma, somente o trabalho pode ser justificado como modo legítimo de manutenção ou melhora nos padrões de vida da população. Os benefícios sociais, incluindo-se o Bolsa Família, são percebidos, contrariamente, como auxílio temporário e desprovido de credibilidade moral para o sustento da família. Esta constatação aponta para a questão da necessidade de vínculo entre políticas de transferência direta de renda e políticas de geração de emprego e renda. Apesar do Bolsa Família estar articulado com o programa Planseq, que visa oferecer capacitação profissional aos seus beneficiários, esta articulação se mostra insuficiente para atender às demandas da população em relação à geração de emprego e renda. Pode-se observar, portanto, que políticas de transferência de renda devem ser pensadas, não somente de maneira articulada com outras políticas de inclusão, mas também condizentes com políticas capazes de interferir nos processos que levaram à exclusão.

Em síntese, o Bolsa Família como proposta de programa social que visa a inclusão social através da erradicação da pobreza e extrema pobreza e analisado no contexto específico da favela São Judas, revela algumas nuances mais sutis do que aquelas divulgadas pelos governos federal, estadual e municipal. Do ponto de vista do desenvolvimento social, o Bolsa Família atende apenas parcialmente seus objetivos, sendo considerado

necessário sua coordenação com outras políticas sociais de caráter preventivo e emancipatório.

Algumas questões fundamentais que se colocam em relação a este tipo de política social dizem respeito, entre outros, à combinação de propostas de implantação e gestão intersetorial com os desafios diferenciados que se apresentam à implementação destas em áreas de favela, inseridas no contexto social urbano e marcadas pelas contradições inerentes à lógica capitalista das grandes cidades brasileiras. Neste complexo cenário, o Bolsa Família e os seus desdobramentos apresentam-se como convite a novas reflexões, não somente sobre seus alcances e as limitações como política social mas, sobretudo, sobre suas implicações quanto ao viver e ao sobreviver de tantas Marias.

6. REFERÊNCIAS

ADORNO, R. C. F. & ZIONI, F. A saúde pública e o social: pautas para a discussão do tema saúde e sociedade. **Textos em Pesquisa Social em Saúde**, 1. São Paulo, Centro de Estudos e Desenvolvimento de Pesquisa Social em Saúde, 1993.

ADORNO, R. C. F. **Capacitação solidária um olhar sobre os jovens e sua vulnerabilidade social**. São Paulo, Associação de Apoio ao Programa de Capacitação Solidária, 2001.

ALLEN, T. & THOMAS, A. (eds) **Poverty and development into the 21st century**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

ARAÚJO, J. D. Saúde e desenvolvimento econômico: atualização de um tema. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, 9:515-28, 1975.

BANDEIRANTE **Manual de Fornecimento de Energia**. [acesso em 13 de fevereiro de 2010], 2009. Disponível em:
http://www.bandeirante.com.br/energia/técnicos/manuais_fornecimento/pdf/fu_rto_de_energia.pdf

BARUCO, G. C. C. e CARCANHOLO, M. D. **Crise dos anos 1970 e as contradições da resposta neoliberal**. [acesso em 25 de abril de 2010], 2010. Disponível em:
http://www.sep.org.br/artigo/106_3da141a5c716406b6a21f688b3fa5d5b.pdf?PHPSESSID=0ae0574a4249a55712e64f54e099fe3d

BECKER, H. **Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais**. Hucitec: São Paulo, 1993.

BRINKMAN, R. Economic growth versus economic development: toward a conceptual clarification. **Journal of Economic Issues**. December 1, Pennsylvania, Department of Economics, Bucknell University, 1995.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Transferência de Renda**. [acesso em: 08 jun. 2010], 2010. Disponível em:
<http://www.caixa.gov.br/Voce/Social/Transferencia/index.asp>

CALDEIRA, T. P. R. **Cidades de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Editoria 34, 2000.

CARDOSO, F. e FALETTO, E. **Dependency and development in Latin America**. Berkeley: University of California Press, 1979.

CARLOS, A. F. A. (org.) **Os caminhos da reflexão sobre a cidade e o urbano**. São Paulo: Edusp, 1994.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petropolis: Vozes, 1998.

COMISSÃO ECONÔMICA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (2007). **Relatório**: Panorama Social de América Latina 2007. [acesso em: 29 nov. 2007], 2007. Disponível em: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones>

CYPHER, J. M. e DIETZ, J. L. **The process of economic development**. London: Routledge, 2005.

ELIAS, N. **A sociedade dos indivíduos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1990.

FAUSTO, B. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 1999.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. **Pesquisa Municipal Unificada – PMU**. [acesso em 02 de maio de 2010], 2003. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/produtos/pmu/index.php>

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. **Perfil Municipal de Guarulhos**. [acesso em 02 de maio de 2010], 2010a. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/produtos/perfil/perfil.php>

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. **Produto Interno Bruto – PIB**. [acesso em 25 de abril de 2010], 2010b. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/produtos/pib/index.php>

GLOBAL WATER SUPPLY AND SANITATION **Global Water Supply and Sanitation Assessment 2000 Report**. [acesso em 22 de abril de 2010], 2000. Disponível em: <http://maps.grida.no/go/graphic/water-supply-and-sanitation-coverage-in-africa>

HARVEY, D. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2004.

HAESBAERT, R. Território, Cultura e Des-territorialização. In: Zeny Rosendhal; Roberto Lobato Corrêa. (Org.). **Religião, identidade e território**. 1 ed. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2001, v. , p. 115-144.

IANNI, O. **A era do globalismo**, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA **IBGE Cidades@ São Paulo**. [acesso em 25 de outubro de 2008], 2007. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidades@/saopaulo/>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA **Cidades, População e Domicílios – Censo 2000 com divisão territorial 2001**. [acesso em 30 de fevereiro de 2010], 2002. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidades@/saopaulo/censo2000>

INTERNATIONAL POVERTY CENTRE **Cash transfers and Social Protection**. [acesso em 20 de janeiro de 2009], 2009. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/cct.do>

KOWARICK, L. **Viver em risco**: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil. São Paulo: Editora 34, 2009.

KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

KUZNETS, S. Economic growth and income inequality. In: SELIGTON, M. A. & PASSÉ-SMITH, J. T. **Development and underdevelopment: the political economy of global inequality**. Lynne Rienner Publishers, London, p. 43-55, 1998.

LEFEBVRE, H. **The production of Space**. Cambridge, Mass.: Blackwell Publishers, 1991.

LEITE, A. F. N. *et al.* (2005) **Programas de Garantia de Renda Mínima – A Rede de Proteção Social**: uma avaliação dos impactos em pequenas Cidades do Interior do Rio Grande do Norte. Seminário Nacional sobre Programas de Transferência de Renda. [acesso em 20 de novembro de 2008]. Disponível em: http://www.pgpp.ufma.br/eventos/documentos_download.php?id=48

LEON, D. & WALT, G. (orgs) **Poverty, inequality and health: an international perspective**. Oxford, Oxford University Press, 2001.

LIMA, M. E. A. T. Análise do discurso e/ou análise de conteúdo. **Psicologia em revista**. Belo Horizonte, **9** (13):76-88, junho, 2003

MANÇANO, B. Entrando nos territórios do Território, In **Campesinato e territórios em disputa**. Org. PAULINO, E. *et al.* 1ª. ed – São Paulo: Expressão Popular: UNESP. Programa de Pós-Graduação em geografia, 2008.

MARTINUSSEN, J. **Society, state and market: a guide to competing theories of development**. London: Zed books Ltd, 2005.

MARTINS, J. S. **Exclusão social e a nova desigualdade**. São Paulo: Paulus, 2003.

MARTINS, J. S. **O Bolsa Família e o crediário de geladeiras e lavadoras**. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 09/03, p. J3, 2008.

MEDEIROS, M. *et al.* **Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate**. Texto para discussão n°1283, junho de 2007. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. [acesso em 05 de janeiro de 2009], 2007. Disponível em:
http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1283.pdf

MEYHI, J. C. S. **Manual de história oral**. São Paulo: Edições Loyola, 1998.

MENEZES, T. A. & PINTO, R. F. **É preciso deixar o bolo crescer para depois repartir?** Área 4 – Desenvolvimento, Pobreza e Equidade. [acesso em 15 de dezembro de 2008], 2008. Disponível em:
www.bnb.gov.br/content/aplicacao/ETENE/Anais/docs/mesa3_texto3.pdf

MINISTÉRIO DAS CIDADES **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS)**, 2005.

MINISTÉRIO DA SAÚDE **Resolução Conselho Nacional de Saúde 196/96**. [acesso em 26 de dezembro de 2008], 1996. Disponível em:
<http://conselho.saude.gov.br/comissao/conep/resolucao.html>

MINISTÉRIO DA SAÚDE **Relatório de gestão 2003 a 2006**: Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2007.

MINISTÉRIO DA SAÚDE **Doenças negligenciadas**. [acesso em 18 de novembro de 2008], 2008. Disponível em:
http://www.senado.gov.br/web/comissoes/cas/ap/AP_20080604_Doencas_Negligenciadas.pdf

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME **O Programa Bolsa Família**. [acesso em 05 de novembro de 2008], 2008. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/programas/transferencia-de-renda/programa-bolsa-familia>

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME
Bolsa Família alcança importantes e resultados em 2008. Notícias.

[acesso em 15 de janeiro de 2009], 2009. Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/noticias/bolsa-familia-alcanca-importantes-resultados-em-2008>

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME
Plano Setorial de Qualificação e Inserção Profissional – PLANSEQ.

[acesso em 25 de março de 2010], 2010. Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/servicos/fale-conosco/bolsa-familia-1/beneficiario-nao-beneficiario/planseq-bolsa-familia>

MONNERAT, G.L. *et al.* Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, 12 (6): 1453-1462, 2007.

MOREL, C. Inovação em saúde e doenças negligenciadas, in: **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 22 (8):1522-1523, agosto, 2006.

OLIVEIRA, L. Os excluídos existem? Notas sobre a elaboração de um novo conceito. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, 33: 49-61, fevereiro, 1997.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS **World Population Prospects:** definition of major areas and regions. [acesso em 26 de dezembro de 2008], 2008. Disponível em: <http://esa.un.org/unpp/definition.html#LatinAmerica>

PALMA, G. Structuralism. In: EATWELL, J. *et al.* **The new palgrave: economic development.** London: W.W. Norton, 1989, p. 316-322.

PASSÉ-SMITH, J. T. The persistence of the gap between rich and poor countries: taking stock of world economic growth, 1960-1993. In: SELIGTON, M. A. e PASSÉ-SMITH, J. T. **Development and underdevelopment: the political economy of global inequality**. London: Lynne Rienner Publishers, 1998, p. 27-39.

PAES-SOUZA, R. e VALTSMAN, J. (orgs) **Metodologias e instrumentos de pesquisas de avaliação de programas do MDS Bolsa família, assistência social, segurança alimentar e nutricional**. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2007.

PEDROSA, M. Atenção integral à saúde da mulher: desafios para implementação na prática assistencial. **Revista Brasileira de Medicina, Família e Comunidade**, Rio de Janeiro, 1 (3): 72-80, outubro/dezembro, 2005.

PREFEITURA DE GUARULHOS **Projetos da Coordenadoria do Fundo Social de Solidariedade - Programa Bolsa-Família**. Disponível em: <http://www.guarulhos.sp.gov.br/> [acesso em 15 de maio de 2010], 2010.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO **Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios de São Paulo**. [acesso em 09 de outubro de 2007], 2007. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/atlasdesenvolvimentohumano/index.php>

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO
Desenvolvimento Humano e Índice de Desenvolvimento Humano – IDH.
[acesso em 07 de janeiro de 2009], 2009. Disponível em:
<http://www.pnud.org.br/idh/>

REDE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS **Definição dos indicadores e metodologia.** [acesso em 27 de dezembro de 2008], 2008.
Disponível em:
<http://www.race.nuca.ie.ufrj.br/ceae/ibge/indicadoresmetodologia.htm>

RIBEIRO, M. (1999) Exclusão: problematização do conceito. **Educação e Pesquisa, São Paulo**, 25 (1): 35-49, janeiro/junho, 1999.

ROCHA, D. & DEUSDARÁ, B. Análise de conteúdo e análise de discurso: aproximações e afastamentos na reconstrução de uma trajetória. **Alea**, Rio de Janeiro, 7 (2):305-322, julho/dezembro, 2005.

ROSE, M. E. **The relief of poverty: 1834-1914.** London: Macmillan Press, 1998.

ROSSI, J. W. Notas sobre um nova decomposição do índice de Gini. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, 15 (1): 241-248, abril, 1985.

SANT'ANA, S. M A perspectiva brasileira sobre a pobreza: um estudo de caso do Programa Bolsa Família. **Revista do Serviço Público**, Brasília, 58 (1): 05-35, janeiro/março, 2007.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, M. O dinheiro e o território. In: **Território Territórios**. Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense – Associação dos Geógrafos Brasileiros, Niterói, 2002.

SANTOS, M. **Testamento Intelectual**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA DE GUARULHOS
Diagnóstico Social de Guarulhos, 2010.

SECRETARIA DE HABITAÇÃO DE GUARULHOS **Projeto Técnico de Trabalho Social do Programa de Urbanização de Favelas da Cidade Industrial Satélite de Cumbica**, 2007.

SECRETARIA DE HABITAÇÃO DE GUARULHOS **Diagnóstico Socioeconômico da Cidade Industrial Satélite de Cumbica – CIS Cumbica**, 2009.

SEN, A. **Development as Freedom**. Oxford: Oxford University Press, 2001.

SILVA, M. M. S. **Opportunity NYC**: a performance-based conditional cash transfer programme. A quantitative analysis. Working Paper number 49 November, International Poverty Centre and Columbia University. [acesso em 06 de janeiro de 2009], 2008. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper49.pdf>

SOARES, F. Conditional Cash Transfer: a vaccine against poverty and inequality? **International Poverty Centre**, n. 3, Outubro. [acesso em 25 de agosto de 2008], 2004. Disponível em: <http://www.pnud-povertycentre.org/cct.htm>

STREETEN, P. (ed) **First things first: meeting basic human needs in developing countries**. London: World Bank and Oxford University Press, 1981.

SUPLICY, E. O direito de participar da riqueza da nação: do Programa Bolsa Família à Renda Básica de Cidadania. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, **12** (6):1623-1628, 2007.

TODARO, M. P. **Economic Development**, Harlow: Longman, 2000.

TOYLE, J. **Dilemmas of development: reflection on the counter-revolution in development theory and policy**. Oxford, Blackwell, 1993.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human Development Report: Globalization with the Human Face, Overview**. [acesso em 13 de novembro de 2008]. Disponível em: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_1999_EN.pdf

WALTON, J. & SEDDON, D **Free markets and food riots: the policies of global adjustment**, Oxford: Blackwell, 1994.

WEISSHEIMER, M. A. **Bolsa Família: avanços, limites e possibilidades do programa que esta transformando a vida de milhões de famílias no Brasil.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.

WORLD HEALTH ORGANIZATION Closing the gap in a generation: health equity through action on the social determinants of health. *Final Report*, Commission on the Social Determinants of Health. [acesso em 10 de janeiro de 2009], 2008. Disponível em:
http://whqlibdoc.who.int/hq/2008/WHO_IER_CSDH_08.1_eng.pdf

ZALUAR, A. Exclusão e políticas públicas: dilemas teóricos e alternativas políticas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, 12 (35), fevereiro. [acesso em 18 de outubro de 2008], 1997. Disponível em:
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300003&lng=pt&nrm=iso

ZEPEDA, E. **Job creation versus cash transfer in Kenya.** International Poverty Centre, N. 41, Agosto de 2007. [acesso em 29 de outubro de 2007], 2007. Disponível em: <http://www.pnud-povertycentre.org/cct.htm>

ZIONI, F. Exclusão social: noção ou conceito? **Saúde e Sociedade**, São Paulo, 15 (3): 15-29, setembro/dezembro, 2006.

ANEXOS

ANEXO 1

Cadastramento para Programas Sociais - Cadastro Único (CadÚnio)



**Cadastramento Único para Programas Sociais
do Governo Federal**

**Ministério do
Desenvolvimento Social
e Combate à Fome**

Identificação do Domicílio e da Família

1-Dados de controle

101-Tipo Doc. 102-Nº de ordem 103-Data da pesquisa 104-NIS do entrevistador Código domiciliar

105-Nome do entrevistador 106- CNPJ da Prefeitura/Órgão/Empresa 107-Modalidade
 1- Inclusão
 2 - Alteração
 3 - Exclusão
 4 - Alt Responsável

Atenção básica à saúde

108-Nome do estabelecimento de assistência à saúde 109-Código EAS/MS

2-Identificação do domicílio e da família

Endereço

201-CEP

202-Tipo de Logradouro 203-Nome 204-Número

205-Complemento 206-Bairro 207-UF

208-Nome do município 209-DDD 210-Telefone para contato

Características do domicílio

211-Tipo de localidade 1-Urbana 2-Rural 212-Domicílio coberto por 1-PACS - Programa de Agentes Comunitários de Saúde 2-PSF - Programa de Saúde da Família 3-Similares ao PSF 4-Outro 213-Situação 1-Próprio 2-Alugado 3-Arendado 4-Cedido 5-Invasão 6-Financiado 7-Outra

214-Tipo 1-Casa 2-Apartamento 3-Cômodos 4-Outro 215-Nº de cômodos 216-Tipo de construção 1-Tijolo/Alvenaria 2-Adobe 3-Taipa revestida 4-Taipa não revestida 5-Madeira 6-Material aproveitado 7-Outro

217-Tipo de abastecimento de água 1-Rede pública 2-Poço/Nascente 3-Carro pipa 4-Outro 218-Tratamento de água 1-Filtração 2-Fervura 3-Cloração 4-Sem tratamento 5-Outro 219-Tipo de Iluminação 1-Relógio próprio 2-Sem relógio 3-Relógio comunitário 4-Lampião 5-Vela 6-Outro

220-Escoamento sanitário 1-Rede pública 2-Fossa rudimentar 3-Fossa séptica 4-Vala 5-Céu aberto 6-Outro 221-Destino do lixo no domicílio 1-Coletado 2-Queimado 3-Enterrado 4-Céu aberto 5-Outro

222-Quantidade de pessoas 223-Quant. de mulheres grávidas 224-Quant. de mães amamentando 225-Quant. deficientes

226 - Família em Situação de Rua

1 - Sim
2 - Não

Programas sociais

227 - Beneficiário do Programa do Leite Consumidor

1 - Sim
2 - Não

228 - Beneficiário do Programa do Leite Produtor

1-Sim
2-Não

Lista de pessoas residentes no domicílio

Nº de ordem	Nome	Nº de ordem	Nome
01		06	
02		07	
03		08	
04		09	
05		10	

3- Autenticação

Assumo a responsabilidade pela veracidade das informações aqui prestadas

301 - Assinatura do entrevistado

302 - Assinatura do entrevistador

303 - Assinatura do representante da Prefeitura/Orgão responsável pelo cadastramento



Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Identificação da Pessoa

1-Dados de controle

101-Tipo Doc. <input type="text" value="02"/>	102-Nº de ordem da pessoa <input type="text"/>	103-Modalidade <input type="text"/> 1-Inclusão <input type="text"/> 2-Alteração	Código domiciliar <input type="text" value="3"/>
--	---	---	---

2-Identificação da pessoa

201-Nome completo da pessoa sem abreviações. Caso necessário abreviar, vide instruções.

202-Data de nascimento <input type="text"/>	203-Sexo <input type="text"/> 1-Masculino <input type="text"/> 2-Feminino	204-Nacionalidade <input type="text"/> 1-Brasileira <input type="text"/> 2-Brasileiro naturalizado <input type="text"/> 3-Estrangeira	205-Pais de origem (se estrangeiro) <input type="text"/>
--	---	--	---

206-Data de chegada ao Brasil <input type="text"/>	207-Cód. IBGE munic. nasc. <input type="text"/>	208-UF munic. nasc. <input type="text"/>	209-Nome do município de nascimento <input type="text"/>
---	--	---	---

210-Nome completo do pai (sem abreviações)

211 - Nome completo da mãe (sem abreviações)

212-Estado civil <input type="text"/> 1-Solteiro(a) 3-Divorciado(a) 5-Viúvo(a) <input type="text"/> 2-Casado(a) 4-Separado(a)	213-Se o(a) esposo(a) ou o(a) companheiro(a) reside no domicílio, informar o nº de ordem correspondente, se não reside, informar 99 <input type="text"/>
---	---

214-Tipo de deficiência (assinalar com "X")

[] Cegueira [] Mudez [] Surdez [] Mental [] Física [] Nenhuma [] Outro

215-Raça/Cor

1-Branca 3-Parda 5-Indígena
 2-Negra 4-Amarela

Documentos

216-Número de Identificação Social - NIS

217-Certidão civil tipo <input type="text"/> 91-Nascimento <input type="text"/> 92-Casamento <input type="text"/> 95-Certidão Indígena	218-Nº Termo <input type="text"/>	219-Livro <input type="text"/>	220-Folha <input type="text"/>	221-Data de emissão <input type="text"/>	222-UF <input type="text"/>
---	--------------------------------------	-----------------------------------	-----------------------------------	---	--------------------------------

223-Nome do cartório (órgão emissor)

Documento de identidade

224-Número <input type="text"/>	225-Complemento <input type="text"/>	226-Data de emissão <input type="text"/>	227-UF <input type="text"/>	228-Sigla do órgão emissor <input type="text"/>
------------------------------------	---	---	--------------------------------	--

Carteira de Trabalho e Previdência Social

229-Número <input type="text"/>	230-Série <input type="text"/>	231-Data de emissão <input type="text"/>	232-UF <input type="text"/>	233-CPF <input type="text"/>
------------------------------------	-----------------------------------	---	--------------------------------	---------------------------------

Título de eleitor

234-Número <input type="text"/>	235-Zona <input type="text"/>	236-Seção <input type="text"/>
------------------------------------	----------------------------------	-----------------------------------

Qualificação escolar

237-Freqüente escola

1-Pública municipal 3-Pública federal 5-Outra
 2-Pública estadual 4-Particular 6-Não freqüente

238-Grau de instrução

<input type="text"/> 1-Analfabeto <input type="text"/> 2-Até a 4ª série incompleta do ensino fundamental <input type="text"/> 3-Com a 4ª série completa do ensino fundamental <input type="text"/> 4-de 5ª a 8ª série incompleta do ensino fundamental	<input type="text"/> 5-Ensino fundamental completo <input type="text"/> 6-Ensino médio incompleto <input type="text"/> 7-Ensino médio completo <input type="text"/> 8-Superior incompleto	<input type="text"/> 9-Superior completo <input type="text"/> 10-Especialização <input type="text"/> 11-Mestrado <input type="text"/> 12-Doutorado
---	--	---

239-Série escolar

<input type="text"/> 1-Maternal I <input type="text"/> 2-Maternal II <input type="text"/> 3-Maternal III <input type="text"/> 4-Jardim I <input type="text"/> 5-Jardim II	<input type="text"/> 6-Jardim III <input type="text"/> 7-CA (alfabetização) <input type="text"/> 8-1ª série do ensino fundamental <input type="text"/> 9-2ª série do ensino fundamental <input type="text"/> 10-3ª série do ensino fundamental	<input type="text"/> 11-4ª série do ensino fundamental <input type="text"/> 12-5ª série do ensino fundamental <input type="text"/> 13-6ª série do ensino fundamental <input type="text"/> 14-7ª série do ensino fundamental <input type="text"/> 15-8ª série do ensino fundamental	<input type="text"/> 16-1ª série do ensino médio <input type="text"/> 17-2ª série do ensino médio <input type="text"/> 18-3ª série do ensino médio
---	--	--	--

240-Nome da escola

241-Cód. censo INEP



Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal

Identificação da Pessoa

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Qualificação profissional

242-Situação no mercado de trabalho

- | | | |
|---|--|--|
| <input type="checkbox"/> 1-Empregador | <input type="checkbox"/> 4-Autônomo com previdência social | <input type="checkbox"/> 7-Trabalhador rural |
| <input type="checkbox"/> 2-Assalariado com carteira de trabalho | <input type="checkbox"/> 5-Autônomo sem previdência social | <input type="checkbox"/> 8-Empregador rural |
| <input type="checkbox"/> 3-Assalariado sem carteira de trabalho | <input type="checkbox"/> 6-Aposentado/Pensionista | <input type="checkbox"/> 9-Não trabalha |
| | | <input type="checkbox"/> 10-Outra |

243-Nome da empresa em que trabalha, se desempregado, último emprego

244-CNPJ/CEI da empresa

245-Data de admissão

246-Ocupação

247-Remuneração deste emprego

R\$		R\$	
R\$		R\$	
R\$		R\$	

Características da família

252-Tempo de moradia

Ano(s) Mês(es)

Despesas mensais da família (preencher somente para a mãe/responsável legal da família)

253-Aluguel

254-Prestação habitacional

255-Alimentação

256-Água

257-Luz

R\$ R\$ R\$ R\$ R\$

258-Transporte

259-Medicamentos

260-Gás

261-Outras despesas

R\$ R\$ R\$ R\$

262 - Número de pessoas que vivem da renda desta família

Relação familiar

263-Nº de ordem da mãe/responsável legal da família

264-Parentesco em relação à mãe/responsável legal da família, se o próprio, informar 01

265-Se reside com o pai informar o nº de ordem do pai, se não, informar 99

Parentescos

- 01-Mãe/responsável legal
- 02-Espos(a)
- 03-Companheiro(a)
- 04-Filho(a)
- 05-Pai
- 06-Avô/Avó
- 07-Irmão/Irmã

- 08-Cunhado(a)
- 09-Genro/Nora
- 10-Sobrinho(a)
- 11-Primo(a)
- 12-Sogro(a)
- 13-Neto(a)
- 14-Tio(a)

- 15-Adotivo(a)
- 16-Padrasto/Madrasta
- 17-Enteado(a)
- 18-Bisneto(a)
- 19-Sem parentesco
- 20-Outro

266-Se reside com a mãe informar o nº de ordem da mãe, se não, informar 99

267-Se Criança de 0 a 6 anos, com quem fica?

1-Pai/Mãe 3-Avô/Avó 5-Creche
 2-Irmão/Irmã 4-Sozinho 6-Outro

268-Se grávida, informar o mês da gestação

269-Amamentando

1-Sim
 2-Não

270-Participa de algum programa do Governo Federal ou recebe algum benefício social? (assinalar com "X")

Bolsa Criança Cidadã - PETI Agente Jovem Bolsa Escola Bolsa Alimentação Nenhum

Data de inclusão

Data de inclusão

Tipo de benefício 1-Rural
 2-Urbano

LOAS/BPC

Previdência Rural

PRONAF

PROGER

Valor do benefício - R\$

Outro

Data de início de participação

Atividade que exercia

Participa do Juventude Cidadã

Liberto de Trabalho Escravo

271-Beneficiário prioritário para o Programa Bolsa Alimentação

1-Sim
 2-Não

272-Beneficiário pré-selecionado para o recebimento do Bolsa Escola Federal

1-Sim
 2-Não



**Cadastramento Único para Programas Sociais
do Governo Federal**

**Ministério do
Desenvolvimento Social
e Combate à Fome**

Identificação dos Benefícios Habitacionais

273-Programas e Benefícios Habitacionais

Programa Habitacional

11228-HIS-FNHIS 11598-PSH
11235-UAP-FNHIS 11420-Res. 460
40070-HBB 05435-PAR
40169-Pró-Moradia 11267-Pró-Municípios

Benefício Habitacional

001-Unidade Habitacional 004-Melhoria Habitacional
com Saneamento 005-Urbanização
002-Unidade Habitacional 006-Melhoria Habitacional
e Urbanização
003-Lote Urbanizado

Número do Contrato



Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal

Ministério do
Desenvolvimento Social
e Combate à Fome

Identificação do Agricultor Familiar

1 - Dados de controle

101 - Tipo Doc.	102 - Número de ordem da pessoa Agricultora	103 - Modalidade	104 - Número de Identificação Social - NIS	Código domiciliar
<input type="text" value="03"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/> 1-Inclusão 2-Alteração	<input type="text"/>	<input type="text" value="3"/>

2 - Identificação do beneficiário(a)

201 - Nome completo do(a) agricultor(a) (sem abreviações)	<input type="text"/>		
202 - Apelido do(a) agricultor(a) (sem abreviações)	203 - Número de ordem da mãe/responsável legal da família	<input type="text"/>	

Organização Social

204 - Organização social a que pertence

Sindicato Cooperativa Associação Quilombos Nenhuma Outra

3 - Estrutura da atividade agropecuária

301 - Localização do domicílio 302 - Condição de posse e uso da terra

Reside em 1 - Estabelecimento rural
2 - Aglomerado rural próximo
3 - Aglomerado urbano próximo

Proprietário(a) Parceiro(a)/Meeiro(a) Assentado(a) pelo INCRA Posseiro(a)
 Arrendatário(a) Comodatário(a) Beneficiário(a) do Banco da Terra Não se aplica

303 - Caracterização da atividade

Agricultor(a) Pescador(a) artesanal Aqüicultor(a) Extrativista vegetal Silvicultor(a) Outra

304 - Área do estabelecimento (em hectares)

4 - Força de trabalho além da familiar

401 - Contrata empregados(as) eventuais	402 - Nº de empregados(as) permanentes contratados(as)	403 - Administração do estabelecimento
<input type="text"/> 1-Sim 2-Não	<input type="text"/>	<input type="text"/> 1 - Pela família 2 - Por administrador(a) remunerado(a) 3 - Por outro(a)

5 - Composição da renda bruta familiar anual

Ano agrícola

501 - Ano agrícola (mês/ano)
de ___ / ___ até ___ / ___

Perdas na produção

502 - Teve perdas na produção agropecuária neste ano agrícola
 1-Sim
2-Não Quanto (em percentual) ___ (%)

503 - Renda bruta das atividades agropecuárias

Renda bruta proveniente de avicultura, bovinocultura de leite, caprinocultura, ovinocultura, suinocultura, sericicultura, fruticultura e/ou olericultura

504 - Renda bruta de outras atividades agropecuárias

Renda bruta proveniente de outras atividades agropecuárias

505 - Renda bruta de atividade não agropecuária

Renda bruta de atividade não agropecuária, excluídos os proventos de benefícios previdenciários

6 - Declaração do(a) beneficiário(a)

Declaro, sob as penas da lei (art. 299 do Código Penal), que as informações acima correspondem à verdade.

ANEXO 2

Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 10.836, DE 9 DE JANEIRO DE 2004.

Regulamento

Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

Conversão da MPv nº 132, de 2003

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica criado, no âmbito da Presidência da República, o Programa Bolsa Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades.

Parágrafo único. O Programa de que trata o caput tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001.

Art. 2º Constituem benefícios financeiros do Programa, observado o disposto em regulamento:

I - o benefício básico, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza;

~~II - o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos.~~

~~II - o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição crianças entre zero e doze anos ou adolescentes até quinze anos, sendo pago até o limite de três benefícios por família; (Redação dada pela Medida Provisória nº 411, de 2007)~~

~~— III - o benefício variável, vinculado ao adolescente destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade entre dezesseis e dezessete anos, sendo pago até o limite de dois benefícios por família. (Incluído pela Medida Provisória nº 411, de 2007)~~

II - o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos, sendo pago até o limite de 3 (três) benefícios por família; (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)

III - o benefício variável, vinculado ao adolescente, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade entre 16 (dezesesseis) e 17 (dezesete) anos, sendo pago até o limite de 2 (dois) benefícios por família. (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)

§ 1º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - família, a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros;

II - nutriz, a mãe que esteja amamentando seu filho com até 6 (seis) meses de idade para o qual o leite materno seja o principal alimento; (Revogado pela Medida Provisória nº 411, de 2007).

III - renda familiar mensal, a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da família, excluindo-se os rendimentos concedidos por programas oficiais de transferência de renda, nos termos do regulamento.

~~§ 2º - O valor do benefício mensal a que se refere o inciso I do caput será de R\$ 50,00 (cinquenta reais) e será concedido a famílias com renda per capita de até R\$ 50,00 (cinquenta reais).~~

~~§ 3º - O valor do benefício mensal a que se refere o inciso II do caput será de R\$ 15,00 (quinze reais) por beneficiário, até o limite de R\$ 45,00 (quarenta e cinco reais) por família beneficiada e será concedido a famílias com renda per capita de até R\$ 100,00 (cem reais).~~

~~§ 4º - A família beneficiária da transferência a que se refere o inciso I do caput poderá receber, cumulativamente, o benefício a que se refere o inciso II do caput, observado o limite estabelecido no § 3º.~~

~~§ 5º - A família cuja renda per capita mensal seja superior a R\$ 50,00 (cinquenta reais), até o limite de R\$ 100,00 (cem reais), receberá exclusivamente o benefício a que se refere o inciso II do caput, de acordo com sua composição, até o limite estabelecido no § 3º.~~

~~§ 2º - O valor do benefício básico será de R\$ 58,00 (cinquenta e oito reais) por mês, concedido a famílias com renda familiar mensal per capita de até R\$ 60,00 (sessenta reais). (Redação dada pela Medida Provisória nº 411, de 2007)~~

~~§ 3º - Serão concedidos a famílias com renda familiar mensal per capita de até R\$ 120,00 (cento e vinte reais), dependendo de sua composição: (Redação dada pela Medida Provisória nº 411, de 2007)~~

~~I - o benefício variável no valor de R\$ 18,00 (dezoito reais); e (Incluído pela Medida Provisória nº 411, de 2007)~~

~~II - o benefício variável vinculado ao adolescente no valor de R\$ 30,00 (trinta reais). (Incluído pela Medida Provisória nº 411, de 2007)~~

~~§ 4º - Os benefícios financeiros previstos nos incisos I, II e III do caput deste artigo poderão ser pagos cumulativamente às famílias beneficiárias, observados os limites fixados nos citados incisos II e III. (Redação dada pela Medida Provisória nº 411, de 2007)~~

~~§ 5º - A família cuja renda familiar mensal per capita esteja compreendida entre os valores estabelecidos no § 2º e no § 3º receberá exclusivamente os benefícios a que se referem os incisos II e III do caput deste artigo, respeitados os limites fixados nesses incisos. (Redação dada pela Medida Provisória nº 411, de 2007)~~

§ 2º O valor do benefício básico será de R\$ 58,00 (cinquenta e oito reais) por mês, concedido a famílias com renda familiar mensal per capita de até R\$ 60,00 (sessenta reais). (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)

§ 3º Serão concedidos a famílias com renda familiar mensal per capita de até R\$ 120,00 (cento e vinte reais), dependendo de sua composição: (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)

I - o benefício variável no valor de R\$ 18,00 (dezoito reais); e (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)

II - o benefício variável, vinculado ao adolescente, no valor de R\$ 30,00 (trinta reais). (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)

§ 4º Os benefícios financeiros previstos nos incisos I, II e III do caput deste artigo poderão ser pagos cumulativamente às famílias beneficiárias, observados os limites fixados nos citados incisos II e III. (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)

§ 5º A família cuja renda familiar mensal per capita esteja compreendida entre os valores estabelecidos no § 2º e no § 3º deste artigo receberá exclusivamente os benefícios a que se referem os incisos II e III do caput deste artigo, respeitados os limites fixados nesses incisos. (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)

§ 6º Os valores dos benefícios e os valores referenciais para caracterização de situação de pobreza ou extrema pobreza de que tratam os §§ 2º e 3º poderão ser majorados pelo Poder Executivo, em razão da dinâmica socioeconômica do País e de estudos técnicos sobre o tema, atendido o disposto no parágrafo único do art. 6º .

§ 7º Os atuais beneficiários dos programas a que se refere o parágrafo único do art. 1º , à medida que passarem a receber os benefícios do Programa Bolsa Família, deixarão de receber os benefícios daqueles programas.

§ 8º Considera-se benefício variável de caráter extraordinário a parcela do valor dos benefícios em manutenção das famílias beneficiárias dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, PNAE e Auxílio-Gás que, na data de ingresso dessas famílias no Programa Bolsa Família, exceda o limite máximo fixado neste artigo.

§ 9º O benefício a que se refere o § 8º será mantido até a cessação das condições de elegibilidade de cada um dos beneficiários que lhe deram origem.

§ 10. O Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família poderá excepcionalizar o cumprimento dos critérios de que trata o § 2º , nos casos de calamidade pública ou de situação de emergência reconhecidos pelo Governo Federal, para fins de concessão do benefício básico em caráter temporário, respeitados os limites orçamentários e financeiros.

~~§ 11. Os benefícios a que se referem os incisos I e II do caput serão pagos, mensalmente, por meio de cartão magnético bancário, fornecido pela Caixa Econômica Federal, com a respectiva identificação do responsável mediante o Número de Identificação Social - NIS, de uso do Governo Federal.~~

~~§ 12. Os benefícios poderão, também, ser pagos por meio de contas especiais de depósito a vista, nos termos de resoluções adotadas pelo Banco Central do Brasil.~~

~~§ 11. Os benefícios a que se referem os incisos I, II e III do caput deste artigo serão pagos, mensalmente, por meio de cartão magnético bancário fornecido pela Caixa Econômica Federal, com a respectiva identificação do responsável mediante o Número de Identificação Social - NIS, de uso do Governo Federal. (Redação dada pela Medida~~

~~Provisória nº 411, de 2007)~~

~~§ 12. Os benefícios poderão ser pagos por meio das seguintes modalidades de contas, nos termos de resoluções adotadas pelo Banco Central do Brasil: (Redação dada pela Medida Provisória nº 411, de 2007)~~

~~I - contas correntes de depósito à vista; (Incluído pela Medida Provisória nº 411, de 2007)~~

~~II - contas especiais de depósito à vista; (Incluído pela Medida Provisória nº 411, de 2007)~~

~~III - contas contábeis; e (Incluído pela Medida Provisória nº 411, de 2007)~~

~~IV - outras espécies de contas que venham a ser criadas. (Incluído pela Medida Provisória nº 411, de 2007)~~

§ 11. Os benefícios a que se referem os incisos I, II e III do caput deste artigo serão pagos, mensalmente, por meio de cartão magnético bancário fornecido pela Caixa Econômica Federal, com a respectiva identificação do responsável, mediante o Número de Identificação Social - NIS, de uso do Governo Federal. (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)

§ 12. Os benefícios poderão ser pagos por meio das seguintes modalidades de contas, nos termos de resoluções adotadas pelo Banco Central do Brasil: (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)

I - contas correntes de depósito à vista; (Incluído pela Lei nº 11.692, de 2008)

II - contas especiais de depósito à vista; (Incluído pela Lei nº 11.692, de 2008)

III - contas contábeis; e (Incluído pela Lei nº 11.692, de 2008)

IV - outras espécies de contas que venham a ser criadas. (Incluído pela Lei nº 11.692, de 2008)

§ 13. No caso de créditos de benefícios disponibilizados indevidamente ou com prescrição do prazo de movimentação definido em regulamento, os créditos reverterão automaticamente ao Programa Bolsa Família.

§ 14. O pagamento dos benefícios previstos nesta Lei será feito preferencialmente à mulher, na forma do regulamento.

Art. 3º A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionais relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento.

~~Parágrafo único. O acompanhamento da frequência escolar relacionada ao benefício previsto no inciso III do art. 2º considerará setenta e cinco por cento de frequência, em conformidade com o previsto no inciso VI do art. 24 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. (Incluído pela Medida Provisória nº 411, de 2007)~~

Parágrafo único. O acompanhamento da frequência escolar relacionada ao benefício previsto no inciso III do caput do art. 2º desta Lei considerará 75% (setenta e cinco por cento) de frequência, em conformidade com o previsto no inciso VI do caput do art. 24 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. (Incluído pela Lei nº 11.692, de 2008)

Art. 4º Fica criado, como órgão de assessoramento imediato do Presidente da República, o Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família, com a finalidade de formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do Programa Bolsa Família, bem como apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas sociais visando promover a emancipação das famílias beneficiadas pelo Programa nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, tendo as competências, composição e funcionamento estabelecidos em ato do Poder Executivo.

Art. 5º O Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família contará com uma Secretaria-Executiva, com a finalidade de coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a operacionalização do Programa, compreendendo o cadastramento único, a supervisão do cumprimento das condicionalidades, o estabelecimento de sistema de monitoramento, avaliação, gestão orçamentária e financeira, a definição das formas de participação e controle social e a interlocução com as respectivas instâncias, bem como a articulação entre o Programa e as políticas públicas sociais de iniciativa dos governos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal.

Art. 6º As despesas do Programa Bolsa Família correrão à conta das dotações alocadas nos programas federais de transferência de renda e no Cadastramento Único a que se refere o parágrafo único do art. 1º, bem como de outras dotações do Orçamento da Seguridade Social da União que vierem a ser consignadas ao Programa.

Parágrafo único. O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes.

Art. 7º Compete à Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família promover os atos administrativos e de gestão necessários à execução orçamentária e financeira dos recursos originalmente destinados aos programas federais de transferência de renda e ao Cadastramento Único mencionados no parágrafo único do art. 1º.

§ 1º Excepcionalmente, no exercício de 2003, os atos administrativos e de gestão necessários à execução orçamentária e financeira, em caráter obrigatório, para pagamento dos benefícios e dos serviços prestados pelo agente operador e, em caráter facultativo, para o gerenciamento do Programa Bolsa Família, serão realizados pelos Ministérios da Educação, da Saúde, de Minas e Energia e pelo Gabinete do Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, observada orientação emanada da Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família quanto aos beneficiários e respectivos benefícios.

§ 2º No exercício de 2003, as despesas relacionadas à execução dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, PNAA e Auxílio-Gás continuarão a ser executadas orçamentária e financeiramente pelos respectivos Ministérios e órgãos responsáveis.

§ 3º No exercício de 2004, as dotações relativas aos programas federais de transferência de renda e ao Cadastramento Único, referidos no parágrafo único do art. 1º, serão descentralizadas para o órgão responsável pela execução do Programa Bolsa Família.

Art. 8º A execução e a gestão do Programa Bolsa Família são públicas e governamentais e dar-se-ão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social.

~~§ 1º - A execução e a gestão descentralizadas referidas no caput serão implementadas mediante adesão voluntária dos Estados, Distrito Federal e Municípios ao Programa Bolsa Família. (Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009)~~

~~§ 2º - Fica instituído o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família - IGD, para utilização em âmbito estadual, distrital e municipal, cujos parâmetros serão regulamentados pelo Poder Executivo, e destinado a: (Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009)~~

~~I - medir os resultados da gestão descentralizada, com base na atuação do gestor estadual, distrital ou municipal na execução dos procedimentos de cadastramento, na gestão de benefícios e de condicionalidades, na articulação intersetorial, na implementação das ações de desenvolvimento das famílias beneficiárias e no acompanhamento e execução de procedimentos de controle; (Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009)~~

~~II - incentivar a obtenção de resultados qualitativos na gestão estadual, distrital e municipal do Programa; e (Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009)~~

~~III - calcular o montante de recursos a ser transferido aos entes federados a título de apoio financeiro. (Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009)~~

~~§ 3º - A União transferirá, obrigatoriamente, aos entes federados que aderirem ao Programa Bolsa Família recursos para apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada do Programa, desde que alcancem índices mínimos no IGD. (Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009)~~

~~§ 4º - Para a execução do previsto neste artigo, o Poder Executivo Federal regulamentará: (Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009)~~

~~I - os procedimentos e as condições necessárias para adesão ao Programa Bolsa Família, incluindo as obrigações dos entes respectivos; (Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009)~~

~~II - os instrumentos, parâmetros e procedimentos de avaliação de resultados e da qualidade de gestão em âmbito estadual, distrital e municipal; e (Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009)~~

~~III - os procedimentos e instrumentos de controle e acompanhamento da execução do Programa Bolsa Família pelos entes federados. (Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009)~~

~~§ 5º - Os resultados alcançados pelo ente federado na gestão do Programa Bolsa Família, aferidos na forma do § 2º, inciso I, serão considerados como prestação de contas dos recursos transferidos. (Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009)~~

~~§ 6º - Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios submeterão suas prestações de contas às respectivas instâncias de controle social, previstas no art. 9º, e em caso de não aprovação, os recursos financeiros transferidos na forma do § 3º deverão ser restituídos pelo ente federado ao respectivo Fundo de Assistência Social, na forma regulamentada pelo Poder Executivo Federal. (Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009)~~

~~§ 7º - O montante total dos recursos de que trata o § 3º não poderá exceder a três por cento da previsão orçamentária total relativa ao pagamento de benefícios do Programa Bolsa Família, devendo o Poder Executivo fixar os limites e os parâmetros mínimos para a transferência de recursos para cada ente federado. (Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009)~~

§ 1º A execução e a gestão descentralizadas referidas no caput serão implementadas mediante adesão voluntária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ao Programa Bolsa Família. (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

§ 2º Fica instituído o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família - IGD, para utilização em âmbito estadual, distrital e municipal, cujos parâmetros serão regulamentados pelo Poder Executivo, e destinado a: (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

I - medir os resultados da gestão descentralizada, com base na atuação do gestor estadual, distrital ou municipal na execução dos procedimentos de cadastramento, na

gestão de benefícios e de condicionalidades, na articulação intersetorial, na implementação das ações de desenvolvimento das famílias beneficiárias e no acompanhamento e execução de procedimentos de controle; (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

II - incentivar a obtenção de resultados qualitativos na gestão estadual, distrital e municipal do Programa; e (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

III - calcular o montante de recursos a ser transferido aos entes federados a título de apoio financeiro. (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

§ 3º A União transferirá, obrigatoriamente, aos entes federados que aderirem ao Programa Bolsa Família recursos para apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada do Programa, desde que alcancem índices mínimos no IGD. (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

§ 4º Para a execução do previsto neste artigo, o Poder Executivo Federal regulamentará: (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

I - os procedimentos e as condições necessárias para adesão ao Programa Bolsa Família, incluindo as obrigações dos entes respectivos; (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

II - os instrumentos, parâmetros e procedimentos de avaliação de resultados e da qualidade de gestão em âmbito estadual, distrital e municipal; e (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

III - os procedimentos e instrumentos de controle e acompanhamento da execução do Programa Bolsa Família pelos entes federados. (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

§ 5º Os resultados alcançados pelo ente federado na gestão do Programa Bolsa Família, aferidos na forma do inciso I do § 2º serão considerados como prestação de contas dos recursos transferidos. (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

§ 6º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios submeterão suas prestações de contas às respectivas instâncias de controle social, previstas no art. 9º, e, em caso de não aprovação, os recursos financeiros transferidos na forma do § 3º deverão ser restituídos pelo ente federado ao respectivo Fundo de Assistência Social, na forma regulamentada pelo Poder Executivo Federal. (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

§ 7º O montante total dos recursos de que trata o § 3º não poderá exceder a 3% (três por cento) da previsão orçamentária total relativa ao pagamento de benefícios do Programa Bolsa Família, devendo o Poder Executivo fixar os limites e os parâmetros mínimos para a transferência de recursos para cada ente federado. (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

Art. 9º O controle e a participação social do Programa Bolsa Família serão realizados, em âmbito local, por um conselho ou por um comitê instalado pelo Poder Público municipal, na forma do regulamento.

Parágrafo único. A função dos membros do comitê ou do conselho a que se refere o caput é considerada serviço público relevante e não será de nenhuma forma remunerada.

Art. 10. O art. 5º da Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, passa a vigorar com a seguinte alteração:

"Art. 5º As despesas com o Programa Nacional de Acesso à Alimentação correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas na Lei Orçamentária Anual, inclusive oriundas do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, instituído pelo art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias." (NR)

Art. 11. Ficam vedadas as concessões de novos benefícios no âmbito de cada um dos programas a que se refere o parágrafo único do art. 1º .

Art. 12. Fica atribuída à Caixa Econômica Federal a função de Agente Operador do Programa Bolsa Família, mediante remuneração e condições a serem pactuadas com o Governo Federal, obedecidas as formalidades legais.

Art. 13. Será de acesso público a relação dos beneficiários e dos respectivos benefícios do Programa a que se refere o caput do art. 1º .

Parágrafo único. A relação a que se refere o caput terá divulgação em meios eletrônicos de acesso público e em outros meios previstos em regulamento.

Art. 14. A autoridade responsável pela organização e manutenção do cadastro referido no art. 1º que inserir ou fizer inserir dados ou informações falsas ou diversas das que deveriam ser inscritas, com o fim de alterar a verdade sobre o fato, ou contribuir para a entrega do benefício a pessoa diversa do beneficiário final, será responsabilizada civil, penal e administrativamente.

§ 1º Sem prejuízo da sanção penal, o beneficiário que dolosamente utilizar o benefício será obrigado a efetuar o ressarcimento da importância recebida, em prazo a ser estabelecido pelo Poder Executivo, acrescida de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia - SELIC, e de 1% (um por cento) ao mês, calculados a partir da data do recebimento.

§ 2º Ao servidor público ou agente de entidade conveniada ou contratada que concorra para a conduta ilícita prevista neste artigo aplica-se, nas condições a serem estabelecidas em regulamento e sem prejuízo das sanções penais e administrativas cabíveis, multa nunca inferior ao dobro dos rendimentos ilegalmente pagos, atualizada, anualmente, até seu pagamento, pela variação acumulada do Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Art. 15. Fica criado no Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família um cargo, código DAS 101.6, de Secretário-Executivo do Programa Bolsa Família.

Art. 16. Na gestão do Programa Bolsa Família, aplicarse-á, no que couber, a legislação mencionada no parágrafo único do art. 1º , observadas as diretrizes do Programa.

Art. 17. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 9 de janeiro de 2004; 183 o da Independência e 116º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
José Dirceu de Oliveira e Silva

ANEXO 3

Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO Nº 5.209 DE 17 DE SETEMBRO DE 2004.

Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea "a", da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004,

DECRETA:

Art. 1º O Programa Bolsa Família, criado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, será regido por este Decreto e pelas disposições complementares que venham a ser estabelecidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Art. 2º Cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, além de outras atribuições que lhe forem conferidas, a coordenação, a gestão e a operacionalização do Programa Bolsa Família, que compreende a prática dos atos necessários à concessão e ao pagamento de benefícios, a gestão do Cadastro Único do Governo Federal, a supervisão do cumprimento das condicionalidades e da oferta dos programas complementares, em articulação com os Ministérios setoriais e demais entes federados, e o acompanhamento e a fiscalização de sua execução.

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Seção I

Da Finalidade do Programa Bolsa Família

Art. 3º O Programa Bolsa Família tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal e do Cadastro Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001.

§ 1º Os programas de transferência de renda cujos procedimentos de gestão e execução foram unificados pelo Programa Bolsa Família, doravante intitulados Programas Remanescentes, nos termos da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, são:

I - Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – "Bolsa Escola", instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001;

II - Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA – "Cartão Alimentação", criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003;

III - Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde – "Bolsa Alimentação", instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001; e

~~IV - Programa Auxílio Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002. (Revogado pelo Decreto nº 6.392, de 2008)~~

§ 2º Aplicam-se aos Programas Remanescentes as atribuições referidas no art. 2º deste Decreto, cabendo ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome disciplinar os procedimentos necessários à gestão unificada desses programas.

Art. 4º Os objetivos básicos do Programa Bolsa Família, em relação aos seus beneficiários, sem prejuízo de outros que venham a ser fixados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, são:

I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;

II - combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;

III - estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;

IV - combater a pobreza; e

V - promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.

Seção II

Do Conselho Gestor do Programa Bolsa Família

Art. 5º O Conselho Gestor do Programa Bolsa Família - CGPBF, órgão colegiado de caráter deliberativo, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, previsto pelo art. 4º da Lei nº 10.836, de 2004, e na Lei nº 10.869, de 13 de maio de 2004, tem por finalidade formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do Programa Bolsa Família, bem como apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas sociais visando promover a emancipação das famílias beneficiadas pelo Programa nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal.

Art. 6º O CGPBF será composto pelos titulares dos seguintes órgãos e entidade:

I - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que o presidirá;

II - Ministério da Educação;

III - Ministério da Saúde;

IV - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

V - Ministério da Fazenda;

VI - Casa Civil da Presidência da República; e

VII - Caixa Econômica Federal.

Parágrafo único. O Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome poderá convidar a participar das reuniões representantes de órgãos das administrações federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, de entidades privadas, inclusive organizações não-governamentais, de acordo com a pauta da reunião.

Art. 7º Fica criado o Comitê Executivo do CGPBF, integrado por representante do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que o coordenará, e por representantes dos demais órgãos e entidade a que se refere o art. 6º, com a finalidade de implementar e acompanhar as decisões do CGPBF.

Parágrafo único. Os representantes referidos no caput e seus respectivos suplentes serão indicados pelos titulares dos respectivos órgãos e entidade representados e designados pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Art. 8º O CGPBF poderá instituir grupos de trabalho, em caráter temporário, para analisar matérias sob sua apreciação e propor medidas específicas necessárias à implementação de suas decisões.

Art. 9º Ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome caberá prover apoio técnico-administrativo e os meios necessários à execução dos trabalhos do CGPBF e seus grupos de trabalhos.

Art.10. A participação no CGPBF será considerada prestação de serviço relevante e não remunerada.

Parágrafo único. Não será remunerada a participação no Comitê Executivo e nos grupos de trabalho referidos no art. 7º e 8º, respectivamente.

Seção III

Das Competências e das Responsabilidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios na Execução do Programa Bolsa Família

Art.11. A execução e gestão do Programa Bolsa Família dar-se-á de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social.

§ 1º Os entes federados poderão aderir ao Programa Bolsa Família por meio de termo específico, observados os critérios e as condições estabelecidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

§ 2º As adesões e os convênios firmados entre os entes federados e a União no âmbito dos programas remanescentes, que se encontrarem em vigor na data de publicação deste Decreto, terão validade até 31 de dezembro de 2005.

Art. 12. Sem prejuízo do disposto no § 1º do art. 11, e com vistas a garantir a efetiva conjugação de esforços entre os entes federados, poderão ser celebrados termos de cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, observada, no que couber, a legislação específica relativa a cada um dos programas de que trata o art. 3º.

§ 1º Os termos de cooperação deverão contemplar a realização, por parte dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de programas e políticas sociais orientadas ao público beneficiário do Programa Bolsa Família que contribuam para a promoção da emancipação sustentada das famílias beneficiárias, para a garantia de acesso aos serviços públicos que assegurem o exercício da cidadania, contemplando a possibilidade de aporte de recursos financeiros para ampliação da cobertura ou para o aumento do valor dos benefícios do Programa Bolsa Família.

§ 2º Por ocasião da celebração do termo de que trata o caput, os entes federados poderão indicar instituição financeira para realizar o pagamento dos benefícios em sua territorialidade, desde que não represente ônus financeiro para a União, mediante análise de viabilidade econômico-financeira e contrato específico, a ser firmado entre a instituição indicada e o Agente Operador do Programa Bolsa Família.

§ 3º O contrato firmado com base no § 2º deverá receber a anuência formal e expressa do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, bem assim a anuência do ente federado a que se relaciona.

Art. 13. Cabe aos Estados:

I - constituir coordenação composta por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes, responsável pelas ações do Programa Bolsa Família, no âmbito estadual;

II - promover ações que viabilizem a gestão intersetorial, na esfera estadual;

III - promover ações de sensibilização e articulação com os gestores municipais;

IV - disponibilizar apoio técnico-institucional aos Municípios;

V - disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e da saúde, na esfera estadual;

VI - apoiar e estimular o cadastramento pelos Municípios;

VII - estimular os Municípios para o estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para oferta dos programas sociais complementares; e

VIII - promover, em articulação com a União e os Municípios, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades.

Art. 14. Cabe aos Municípios:

I - constituir coordenação composta por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes, responsável pelas ações do Programa Bolsa Família, no âmbito municipal;

II - proceder à inscrição das famílias pobres do Município no Cadastramento Único do Governo Federal;

III - promover ações que viabilizem a gestão intersetorial, na esfera municipal;

IV - disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e de saúde, na esfera municipal;

V - garantir apoio técnico-institucional para a gestão local do programa;

VI - constituir órgão de controle social nos termos do art. 29;

VII - estabelecer parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para oferta de programas sociais complementares; e

VIII - promover, em articulação com a União e os Estados, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades.

Art. 15. Cabe ao Distrito Federal:

I - constituir coordenação composta por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes, responsável pelas ações do Programa Bolsa Família, no âmbito do Distrito Federal;

II - proceder à inscrição das famílias pobres no Cadastramento Único do Governo Federal;

III - promover ações que viabilizem a gestão intersetorial;

IV - disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e da saúde;

V - garantir apoio técnico-institucional para a gestão local do programa;

VI - constituir órgão de controle social nos termos do art. 29;

VII - estabelecer parcerias com órgãos e instituições do Distrito Federal e federais, governamentais e não-governamentais, para oferta de programas sociais complementares; e

VIII - promover, em articulação com a União, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades.

Seção IV

Do Agente Operador

Art. 16. Cabe à Caixa Econômica Federal a função de Agente Operador do Programa Bolsa Família, mediante remuneração e condições pactuadas com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, obedecidas as exigências legais.

§ 1º Sem prejuízo de outras atividades, a Caixa Econômica Federal poderá, desde que pactuados em contrato específico, realizar, dentre outros, os seguintes serviços:

I - fornecimento da infra-estrutura necessária à organização e à manutenção do Cadastro Único do Governo Federal;

II - desenvolvimento dos sistemas de processamento de dados;

III - organização e operação da logística de pagamento dos benefícios;

IV - elaboração de relatórios e fornecimento de bases de dados necessários ao acompanhamento, ao controle, à avaliação e à fiscalização da execução do Programa Bolsa Família por parte dos órgãos do Governo Federal designados para tal fim.

§ 2º As despesas decorrentes dos procedimentos necessários ao cumprimento das atribuições de que trata o § 1º, serão custeadas à conta das dotações orçamentárias consignadas ao Programa Bolsa Família.

§ 3º A Caixa Econômica Federal, com base no § 2º do art. 12 e com a anuência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, poderá subcontratar instituição financeira para a realização do pagamento dos benefícios.

~~CAPÍTULO II
DAS NORMAS DE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO PROGRAMA BOLSA
FAMÍLIA
Seção I
Da Seleção de Famílias Beneficiárias~~

CAPÍTULO II
DAS NORMAS DE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA
Seção I

Da Gestão de Benefícios e do Ingresso de Famílias no Programa Bolsa Família
(Redação dada pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

~~Art. 17. O ingresso das famílias no Programa Bolsa Família ocorrerá por meio do Cadastro Único do Governo Federal, conforme procedimentos definidos em regulamento específico.~~

Art. 17. A gestão dos benefícios do Programa Bolsa Família compreende as etapas necessárias à transferência continuada dos valores referentes aos benefícios financeiros previstos na Lei nº 10.836, de 2004, desde o ingresso das famílias até seu desligamento, englobando, principalmente, os seguintes procedimentos: (Redação dada pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

I - habilitação e seleção de famílias cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e concessão dos benefícios financeiros do Programa Bolsa Família; (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

II - administração dos benefícios para implantação, continuidade dos pagamentos e controle da situação e composição dos benefícios financeiros; (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

III - monitoramento da emissão e entrega da notificação sobre a concessão de benefício ao seu titular; (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

IV - acompanhamento dos processos de emissão, expedição, entrega e ativação dos cartões magnéticos da conta contábil de que trata o inciso III do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004; e (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

V - acompanhamento da rede de canais de pagamento posta à disposição das famílias beneficiárias durante o período de pagamento, das formas de saque utilizadas e da qualidade dos serviços prestados. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

Parágrafo único. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome disciplinará as demais regras necessárias à gestão dos benefícios do Programa Bolsa Família. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

Art. 17-A. O ingresso das famílias no Programa Bolsa Família ocorrerá na forma estabelecida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, após o registro de seus integrantes no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

~~Art. 18. O Programa Bolsa Família atenderá às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, caracterizadas pela renda familiar mensal per capita de até R\$ 100,00 e R\$ 50,00, respectivamente.~~

~~Art. 18. O Programa Bolsa Família atenderá às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, caracterizadas pela renda familiar mensal per capita de até R\$ 120,00 (cento e vinte reais) e R\$ 60,00 (sessenta reais), respectivamente. (Redação dada pelo Decreto nº 5.749, de 2006)~~

~~Art. 18. O Programa Bolsa Família atenderá às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, caracterizadas pela renda familiar mensal per capita de até R\$ 137,00 (cento e trinta e sete reais) e R\$ 69,00 (sessenta e nove reais). (Redação dada pelo Decreto nº 6.824, de 2009)~~

Art. 18. O Programa Bolsa Família atenderá às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, caracterizadas pela renda familiar mensal per capita de até R\$ 140,00 (cento e quarenta reais) e R\$ 70,00 (setenta reais), respectivamente. (Redação dada pelo Decreto nº 6.917, de 2009)

§ 1º As famílias elegíveis ao Programa Bolsa Família, identificadas no Cadastramento Único do Governo Federal, poderão ser selecionadas a partir de um conjunto de indicadores sociais capazes de estabelecer com maior acuidade as situações de vulnerabilidade social e econômica, que obrigatoriamente deverá ser divulgado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

§ 2º O conjunto de indicadores de que trata o § 1º será definido com base nos dados relativos aos integrantes das famílias, a partir das informações constantes no Cadastro Único do Governo Federal, bem como em estudos sócio-econômicos.

§ 3º As famílias beneficiadas pelos Programas Remanescentes serão incorporadas, gradualmente, ao Programa Bolsa Família, desde que atendam aos critérios de elegibilidade do Programa Bolsa Família, observada a disponibilidade orçamentária e financeira.

§ 4º As famílias beneficiadas pelos Programas Remanescentes, enquanto não forem transferidas para o Programa Bolsa Família nos termos do § 3º, permanecerão recebendo os benefícios no valor fixado na legislação daqueles Programas, desde que mantenham as condições de elegibilidade que lhes assegurem direito à percepção do benefício.

§ 5º A validade dos benefícios concedidos no âmbito do Programa Auxílio-Gás encerra-se em 31 de dezembro de 2008. (Incluído pelo Decreto nº 6.392, de 2008)

Seção II

Dos Benefícios Concedidos

Art. 19. Constituem benefícios financeiros do Programa Bolsa Família:

~~I - benefício básico: destina-se a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza;~~

~~— II - benefício variável: destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição:~~

~~I - benefício básico, no valor mensal de R\$ 58,00 (cinquenta e oito reais), destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza; (Redação dada Decreto nº 6.157, de 2007)~~

~~— II - benefício variável, no valor mensal de R\$ 18,00 (dezoito reais) por beneficiário, até o limite de R\$ 54,00 (cinquenta e quatro reais) por família, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição: (Redação dada Decreto nº 6.157, de 2007)~~

~~I - benefício básico, no valor mensal de R\$ 62,00 (sessenta e dois reais), destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza; (Redação dada pelo Decreto nº 6.491, de 2008)~~

~~— II - benefício variável, no valor mensal de R\$ 20,00 (vinte reais) por beneficiário, até o limite de R\$ 60,00 (sessenta reais) por família, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição: (Redação dada pelo Decreto nº 6.491, de 2008)~~

I - benefício básico, no valor mensal de R\$ 68,00 (sessenta e oito reais), destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza; (Redação dada pelo Decreto nº 6.917, de 2009)

II - benefício variável, no valor mensal de R\$ 22,00 (vinte e dois reais) por beneficiário, até o limite de R\$ 66,00 (sessenta e seis reais) por família, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição: (Redação dada pelo Decreto nº 6.917, de 2009)

a) gestantes;

- b) nutrizes;
- c) crianças entre zero e doze anos; ou
- d) adolescentes até quinze anos; e

~~III - benefício variável de caráter extraordinário: constitui-se de parcela de valor dos benefícios das famílias remanescentes dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás que, na data da sua incorporação ao Programa Bolsa Família, exceda o limite máximo fixado para o Programa Bolsa Família.~~

III - benefício variável vinculado ao adolescente, no valor mensal de R\$ 33,00 (trinta e três reais) por beneficiário, até o limite de R\$ 66,00 (sessenta e seis reais) por família, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade de dezesseis a dezessete anos matriculados em estabelecimentos de ensino; (Redação dada pelo Decreto nº 6.917, de 2009)

IV - benefício variável de caráter extraordinário: constitui-se de parcela do valor dos benefícios das famílias remanescentes dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás que, na data da sua incorporação ao Programa Bolsa Família, exceda o limite máximo fixado para o Programa Bolsa Família. (Incluído pelo Decreto nº 6.917, de 2009)

§ 1º Para fins do Programa Bolsa Família, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome regulamentará a concessão de benefícios variáveis à gestante e à nutriz, visando disciplinar as regras necessárias à operacionalização continuada desse benefício variável.

~~§ 2º - O benefício variável de caráter extraordinário de que trata o inciso III terá seu montante arredondado para o valor inteiro imediatamente superior, sempre que necessário.~~

§ 2º O benefício variável de caráter extraordinário de que trata o inciso IV terá seu montante arredondado para o valor inteiro imediatamente superior, sempre que necessário. (Redação dada pelo Decreto nº 6.917, de 2009)

Art. 20. Os benefícios financeiros do Programa Bolsa Família poderão ser complementados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, observado o constante no art. 12.

~~Art. 21. A concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família tem caráter temporário e não gera direito adquirido.~~

Art. 21. A concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família tem caráter temporário e não gera direito adquirido, devendo a elegibilidade das famílias, para recebimento de tais benefícios, ser obrigatoriamente revista a cada período de dois anos. (Redação dada pelo Decreto nº 6.392, de 2008)

~~§ 1º - Sem prejuízo do disposto nas normas de gestão de benefícios e de condicionais do Programa Bolsa Família, no período de que trata o caput a renda familiar mensal **per capita** fixada no art. 18 poderá sofrer variações, sem que o fato~~

~~implique o imediato desligamento da família beneficiária daquele Programa, exceto na ocorrência de qualquer das seguintes hipóteses: (Incluído pelo Decreto nº 6.392, de 2008)~~

§ 1º Sem prejuízo do disposto nas normas de gestão de benefícios e de condicionalidades do Programa Bolsa Família, a renda familiar mensal per capita fixada no art. 18, no período de que trata o **caput**, poderá sofrer variações sem que o fato implique o imediato desligamento da família beneficiária do Programa. (Redação dada pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

I - omissão de informações ou prestação de informações falsas para cadastramento que habilite o declarante e sua família ao recebimento do benefício financeiro do Programa Bolsa Família ou dos Programas Remanescentes; (Incluído pelo Decreto nº 6.392, de 2008)

II - posse de beneficiário do Programa Bolsa Família em cargo eletivo remunerado de qualquer das três esferas de governo; ou (Incluído pelo Decreto nº 6.392, de 2008)

III - desligamento voluntário da família do Programa. (Incluído pelo Decreto nº 6.392, de 2008)

§ 2º Caberá ao Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome expedir ato fixando: (Incluído pelo Decreto nº 6.392, de 2008)

I - as diretrizes e procedimentos para a operacionalização da revisão de elegibilidade das famílias para recebimento de benefícios; (Incluído pelo Decreto nº 6.392, de 2008)

II - os critérios e mecanismos para contagem dos prazos de atualização de cadastros de beneficiários; e (Incluído pelo Decreto nº 6.392, de 2008)

III - os prazos e procedimentos para atualização de informações cadastrais para as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família que estejam com dados desatualizados no Cadastro Único. (Incluído pelo Decreto nº 6.392, de 2008)

Seção III

Do Pagamento e da Manutenção dos Benefícios

Seção III

Do Pagamento dos Benefícios

(Redação dada pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

~~Art. 22. Seleccionada a família e concedido o benefício serão providenciados, para efeito de pagamento:~~

~~— I — pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, a notificação da concessão à Caixa Econômica Federal;~~

~~— II — pela Caixa Econômica Federal:~~

~~— a) a emissão, se devida, de cartão de pagamento em nome do titular do benefício;~~

~~— b) a notificação da concessão do benefício ao seu titular;~~

~~— c) a entrega do cartão ao titular do benefício; e~~

~~— c) a entrega do cartão ao titular do benefício e respectiva ativação por meio de senha eletrônica intransferível, em prazo fixado em contrato; e (Redação dada pelo Decreto nº 6.392, de 2008)~~

~~— d) a divulgação, para cada ente federado, do calendário de pagamentos respectivo.~~

~~— Art. 23. O titular do cartão de recebimento do benefício será preferencialmente a mulher ou, na sua ausência ou impedimento, outro responsável pela unidade familiar.~~

~~— § 1º O cartão de pagamento é de uso pessoal e intransferível e sua apresentação será obrigatória em todos os atos relativos ao Programa Bolsa Família.~~

~~— § 2º Na hipótese de impedimento do titular, será aceito pela Caixa Econômica Federal declaração da Prefeitura ou do Governo do Distrito Federal que venha a conferir ao portador, mediante devida identificação, poderes específicos para a prática do recebimento do benefício.~~

~~— § 3º Mediante contrato com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a Caixa Econômica Federal, os benefícios poderão ser pagos por meio de contas especiais de depósito à vista, observada a legislação aplicável.~~

~~— Art. 24. Os valores postos à disposição do titular do benefício, não sacados ou não recebidos por noventa dias, serão restituídos ao Programa Bolsa Família, conforme disposto em contrato com o Agente Operador.~~

~~— Parágrafo único. Fica suspensa a concessão do benefício caso a restituição de que trata o caput ocorra por três vezes consecutivas. (Revogado pelo Decreto nº 6.392, de 2008)~~

Art. 22. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome disciplinará a operacionalização do pagamento de benefícios financeiros do Programa Bolsa Família, contemplando: (Redação dada pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

I - a divulgação do calendário de pagamento; (Redação dada pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

II - as atividades e os procedimentos relativos à utilização dos cartões magnéticos da conta contábil prevista no inciso III do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004; e (Redação dada pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

III - as formas de pagamento nos canais autorizados a atender as famílias beneficiárias. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

Art. 23. A inclusão da família no Programa Bolsa Família produzirá os seguintes efeitos, no que se refere ao pagamento dos benefícios financeiros: (Redação dada pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

I - registro dos benefícios financeiros em sistema eletrônico com base nas informações constantes do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal; (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

II - emissão e entrega da notificação da concessão do benefício financeiro à família por meio do envio de correspondência ao endereço registrado no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, ou por outra sistemática fixada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

III - emissão e expedição dos cartões magnéticos da conta contábil prevista no inciso III do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004, para saque dos benefícios financeiros. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

Art. 23-A. O titular do benefício do Programa Bolsa Família será preferencialmente a mulher, devendo, quando possível, ser ela previamente indicada como responsável pela unidade familiar no ato do cadastramento. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

§ 1º Os cartões magnéticos da conta contábil prevista no inciso III do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004, e as senhas eletrônicas de uso pessoal e intransferível dos titulares do benefício, deverão ser entregues em prazo e condições previamente fixadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

§ 2º Na hipótese de impedimento do titular, será permitido o pagamento do benefício financeiro do Programa Bolsa Família ao portador de declaração da prefeitura envolvida ou do Governo do Distrito Federal, que lhe confira poderes específicos para o seu recebimento. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

Art. 23-B. Os benefícios financeiros do Programa Bolsa Família serão pagos por meio da conta contábil prevista no inciso III do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

§ 1º Na hipótese de o titular do benefício possuir a conta especial de depósito à vista, prevista no inciso II do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004, os benefícios financeiros serão destacados da conta prevista no **caput** e nela creditados. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

§ 2º O crédito dos benefícios financeiros do Programa Bolsa Família na conta especial de depósito à vista, prevista no inciso II do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004, não será realizado na ocorrência de impedimentos técnicos, operacionais ou normativos, tais como: (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

I - bloqueio, suspensão, inativação ou encerramento da conta especial de depósito à vista nos casos previstos em regulamentação bancária; ou (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

II - bloqueio dos benefícios financeiros inicialmente depositados na conta contábil nas hipóteses previstas neste Decreto e nos demais atos que disciplinam a gestão de benefícios do Programa Bolsa Família. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

§ 3º O crédito dos benefícios financeiros do Programa Bolsa Família na conta corrente de depósito à vista, prevista no inciso I do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004, poderá ser efetuado após o estabelecimento dos procedimentos necessários pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

Art. 24. Os benefícios financeiros mantidos à disposição do titular na conta contábil prevista no inciso III do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004, que não forem sacados no prazo de três meses, serão restituídos ao Programa Bolsa Família de acordo com o procedimento estabelecido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

§ 1º O prazo para a efetivação do saque previsto no **caput** poderá ser ampliado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome para os beneficiários que residam em Municípios com acesso precário à rede bancária ou com declaração de situação de emergência ou de calamidade pública. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

§ 2º A restituição de que trata o **caput** não se aplica aos benefícios financeiros disponibilizados nas contas bancárias de que tratam os incisos I e II do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

Seção IV

Da Administração dos Benefícios
(Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

Art. 25. As famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família permanecerão com os benefícios liberados mensalmente para pagamento, salvo na ocorrência das seguintes situações:

- I - comprovação de trabalho infantil na família, nos termos da legislação aplicável;
- ~~II - descumprimento de condicionalidade que acarrete suspensão ou cancelamento dos benefícios concedidos, definida na forma do § 4º do art. 28;~~
- II - descumprimento de condicionalidade que acarrete suspensão ou cancelamento dos benefícios concedidos, na forma do § 4º do art. 28; (Redação dada pelo Decreto nº 6.392, de 2008)
- ~~III - comprovação de fraude ou prestação deliberada de informações incorretas quando do cadastramento;~~
- III - omissão de informações ou prestação de informações falsas para o cadastramento que habilitem indevidamente o declarante e sua família ao recebimento dos benefícios financeiros do Programa Bolsa Família ou dos Programas Remanescentes; (Redação dada pelo Decreto nº 7.013, de 2009)
- IV - desligamento por ato voluntário do beneficiário ou por determinação judicial;
- ~~V - alteração cadastral na família, cuja modificação implique a inelegibilidade ao Programa; ou~~
- ~~VI - aplicação de regras existentes na legislação relativa aos Programas Remanescentes, respeitados os procedimentos necessários à gestão unificada, observado o disposto no § 2º do art. 3º;~~
- V - alteração cadastral na família, cuja modificação implique a inelegibilidade ao Programa, observado o disposto no art. 21; (Redação dada pelo Decreto nº 6.392, de 2008)
- ~~VI - ocorrência da hipótese de que trata o art. 24; ou (Redação dada pelo Decreto nº 6.392, de 2008)~~
- VI - ausência de saque dos benefícios financeiros por período superior ao estabelecido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; (Redação dada pelo Decreto nº 7.013, de 2009)
- VII - esgotamento do prazo: (Incluído pelo Decreto nº 6.392, de 2008)
- ~~a) para ativação de cartão, previsto na alínea “c”, inciso II, do art. 22; ou (Incluído pelo Decreto nº 6.392, de 2008)~~
- a) para ativação dos cartões magnéticos da conta contábil indicada no inciso III do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004; (Redação dada pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

b) para revisão de benefícios, na forma do art. 21. (Incluído pelo Decreto nº 6.392, de 2008)

Parágrafo único. Comprovada a existência de trabalho infantil, o caso em questão deverá ser encaminhado aos órgãos competentes.

VIII - desligamento em razão de posse do beneficiário do Programa Bolsa Família em cargo eletivo remunerado, de qualquer das três esferas de Governo. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

§ 1º O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome definirá, quando for o caso, os procedimentos a serem adotados para cada uma das hipóteses previstas no **caput**. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

§ 2º Comprovada a existência de trabalho infantil, o caso deverá ser encaminhado aos órgãos competentes. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

Seção V

Da Inserção Financeira das Famílias do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
e da Inclusão Bancária dos Titulares dos Benefícios do Programa Bolsa Família
(Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

~~Art. 26. Os atos necessários ao processamento mensal dos benefícios e das parcelas de pagamento serão editados segundo regras estabelecidas em ato do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania.~~

Art. 26. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate Fome incentivará a inserção financeira das famílias registradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal pelo acesso a serviços financeiros oferecidos pela Caixa Econômica Federal ou outras instituições financeiras, em condições adequadas ao seu perfil. (Redação dada pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

Parágrafo único. A inserção financeira de que trata o **caput** e sua operacionalização serão objeto de acordo entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a Caixa Econômica Federal ou outra instituição financeira, que deverá contemplar: (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

I - oferta de instrumentos financeiros capazes de contribuir para a promoção da emancipação econômico-financeira das famílias de que trata o **caput**, respeitando-se a capacidade de comprometimento financeiro dos cadastrados; (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

II - garantia de amplo e fácil acesso a informações adequadas e claras acerca dos serviços financeiros, especialmente no que se refere a taxas de juros, prazos, custos ou riscos referentes aos serviços; (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

III - proteção das famílias de que trata o **caput** contra venda casada, constrangimento e outros abusos na comercialização de serviços financeiros, principalmente os que decorram da sua vulnerabilidade sócio-econômica, por meio de ações preventivas e punitivas pertinentes; (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

IV - previsão de instrumentos que possam garantir o atendimento e a resposta às reclamações, denúncias ou sugestões das famílias, em prazos equiparados aos dos demais clientes, respeitadas as exigências legais e normativas dos órgãos de regulação do mercado; (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

V - promoção de ações de educação financeira das famílias de que trata o **caput** e divulgação de informações sobre a utilização adequada dos serviços financeiros ofertados; e (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

VI - fornecimento periódico ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome de dados e informações que possibilitem a realização de pesquisas sobre o impacto, a eficiência, a efetividade e as potencialidades da inserção financeira promovida no âmbito do Programa Bolsa Família. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

Art. 26-A. A inserção financeira prevista no art. 26, sempre que possível, contemplará a inclusão bancária dos titulares de benefícios financeiros do Programa Bolsa Família, preferencialmente, por meio da conta especial de depósito à vista de que trata o inciso II do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

§ 1º O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, observada a regulamentação do Conselho Monetário Nacional, poderá firmar acordo com a Caixa Econômica Federal ou outra instituição financeira estabelecendo as condições para abertura da conta especial de que trata o **caput**, desde que preveja, no mínimo, a gratuidade para: (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

I - abertura e manutenção da conta especial de depósito à vista; (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

II - fornecimento de cartão bancário com leiaute do Programa Bolsa Família; (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

III - solicitação ou impressão de consultas de saldo e de extratos bancários; e (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

IV - realização de depósitos e saques. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

§ 2º O acordo de que trata o § 1º delimitará, conforme o caso, a quantidade ou periodicidade, adicional ao estabelecido em regulamentação do Conselho Monetário Nacional, para uso dos serviços abrangidos pela gratuidade prevista no referido dispositivo. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

Art. 26-B. O titular do benefício do Programa Bolsa Família que possuir ou efetuar a abertura da conta especial de depósito à vista, prevista no inciso II do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004, passará automaticamente a receber seus benefícios financeiros por meio desta conta, ressalvado o disposto no § 2º do art. 23-B. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

Parágrafo único. Os titulares dos benefícios do Programa Bolsa Família poderão optar, a qualquer tempo, pelo crédito continuado do benefício financeiro na conta contábil prevista no inciso III do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004, observado o procedimento estabelecido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

Art. 26-C. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome fará a articulação com instituições públicas e da sociedade civil para promover ações coordenadas e continuadas de promoção da inserção e educação financeiras destinadas aos beneficiários do Programa Bolsa Família. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

CAPÍTULO III

DAS NORMAS DE ACOMPANHAMENTO, CONTROLE SOCIAL E FISCALIZAÇÃO

DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Seção I

Do Acompanhamento das Condicionalidades

Art. 27. Considera-se como condicionalidades do Programa Bolsa Família a participação efetiva das famílias no processo educacional e nos programas de saúde que promovam a melhoria das condições de vida na perspectiva da inclusão social.

Parágrafo único. Caberá aos diversos níveis de governo a garantia do direito de acesso pleno aos serviços educacionais e de saúde, que viabilizem o cumprimento das condicionalidades por parte das famílias beneficiárias do Programa.

Art. 28. São responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização do cumprimento das condicionalidades vinculadas ao Programa Bolsa Família, previstas no art. 3º da Lei nº 10.836, de 2004:

I - o Ministério da Saúde, no que diz respeito ao acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil, da assistência ao pré-natal e ao puerpério, da vacinação, bem como da vigilância alimentar e nutricional de crianças menores de sete anos; e

~~II - o Ministério da Educação, no que diz respeito à frequência mínima de oitenta e cinco por cento da carga horária escolar mensal, em estabelecimentos de ensino regular, de crianças e adolescentes de seis a quinze anos.~~

II - o Ministério da Educação, no que diz respeito à frequência mínima de oitenta e cinco por cento da carga horária escolar mensal, em estabelecimentos de ensino regular, de crianças e adolescentes de seis a quinze anos, e à de setenta e cinco por cento da carga horária escolar mensal de jovens com idade de dezesseis a dezessete anos. (Redação dada pelo Decreto nº 6.917, de 2009)

§ 1º Compete ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome o apoio, a articulação intersetorial e a supervisão das ações governamentais para o cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família, bem assim a disponibilização da base atualizada do Cadastro Único do Governo Federal aos Ministérios da Educação e da Saúde.

§ 2º As diretrizes e normas para o acompanhamento das condicionalidades dos Programas Bolsa Família e Remanescentes serão disciplinadas em atos administrativos conjuntos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério da Saúde, nos termos do inciso I, e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério da Educação, nos termos do inciso II.

§ 3º Os Estados, Distrito Federal e Municípios que reunirem as condições técnicas e operacionais para a gestão do acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família poderão exercer essa atribuição na forma disciplinada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério da Saúde, nos termos do inciso I, e o Ministério da Educação, nos termos do inciso II.

§ 4º A suspensão ou cancelamento dos benefícios concedidos resultante do acompanhamento das condicionalidades serão normatizados em ato administrativo do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

§ 5º Não serão penalizadas com a suspensão ou cancelamento do benefício as famílias que não cumprirem as condicionalidades previstas, quando não houver a oferta do respectivo serviço ou por força maior ou caso fortuito.

Seção II

Do Controle Social

Art. 29. O controle e participação social do Programa Bolsa Família deverão ser realizados, em âmbito local, por um conselho formalmente constituído pelo Município ou pelo Distrito Federal, respeitada a paridade entre governo e sociedade.

§ 1º O conselho de que trata o caput deverá ser composto por integrantes das áreas da assistência social, da saúde, da educação, da segurança alimentar e da criança e do adolescente, quando existentes, sem prejuízo de outras áreas que o Município ou o Distrito Federal julgar conveniente.

§ 2º Por decisão do Poder Público municipal ou do Distrito Federal, o controle social do Programa Bolsa Família poderá ser realizado por conselho ou instância anteriormente existente, garantidas a paridade prevista no caput e a intersetorialidade prevista no § 1º.

§ 3º Os Municípios poderão associar-se para exercer o controle social do Programa Bolsa Família, desde que se estabeleça formalmente, por meio de termo de cooperação intermunicipal, a distribuição de todas as competências e atribuições necessárias ao perfeito acompanhamento dos Programas Bolsa Família e Remanescentes colocados sob sua jurisdição.

Art. 30. O controle social do Programa Bolsa Família no nível estadual poderá ser exercido por conselho, instituído formalmente, nos moldes do art. 29.

Art. 31. Cabe aos conselhos de controle social do Programa Bolsa Família:

I - acompanhar, avaliar e subsidiar a fiscalização da execução do Programa Bolsa Família, no âmbito municipal ou jurisdicional;

II - acompanhar e estimular a integração e a oferta de outras políticas públicas sociais para as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família;

III - acompanhar a oferta por parte dos governos locais dos serviços necessários para a realização das condicionalidades;

IV - estimular a participação comunitária no controle da execução do Programa Bolsa Família, no âmbito municipal ou jurisdicional;

V - elaborar, aprovar e modificar seu regimento interno; e

VI - exercer outras atribuições estabelecidas em normas complementares do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Art. 32. Para o pleno exercício, no âmbito do respectivo Município ou, quando for o caso, do Estado ou do Distrito Federal, das competências previstas no art. 31, ao conselho de controle social será franqueado acesso aos formulários do Cadastramento Único do Governo Federal e aos dados e informações constantes em sistema informatizado desenvolvido para gestão, controle e acompanhamento do Programa Bolsa Família e dos Programas Remanescentes, bem como as informações relacionadas às condicionalidades, além de outros que venham a ser definidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

§ 1º A relação de beneficiários do Programa Bolsa Família deverá ser amplamente divulgada pelo Poder Público municipal e do Distrito Federal.

§ 2º A utilização indevida dos dados disponibilizados acarretará a aplicação de sanção civil e penal na forma da lei.

Seção III

Da Fiscalização

Art. 33. A apuração das denúncias relacionadas à execução dos Programas Bolsa Família e Remanescentes será realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania.

§ 1º Os documentos que contêm os registros realizados no Cadastramento Único do Governo Federal deverão ser mantidos pelos Municípios e Distrito Federal pelo prazo mínimo de cinco anos, contados da data de encerramento do exercício em que ocorrer a inclusão ou atualização dos dados relativos às famílias cadastradas.

§ 2º A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania poderá convocar beneficiários, bem como agentes públicos responsáveis pela execução do Programa Bolsa Família e dos Programas Remanescentes, os quais ficarão obrigados a comparecer e apresentar a documentação requerida, sob pena de sua exclusão do programa ou de responsabilização, nos termos da lei.

Art. 34. Sem prejuízo de sanção penal, o beneficiário que dolosamente utilizar o benefício será obrigado a efetuar o ressarcimento da importância recebida, no prazo máximo de sessenta dias, contados a partir da data de notificação ao devedor, acrescida de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema de Liquidação e de Custódia - SELIC, e de um por cento ao mês, calculados a partir da data do recebimento.

Art. 35. Constatada a ocorrência de irregularidade na execução local do Programa Bolsa Família, conforme estabelecido no art. 14 da Lei nº 10.836, de 2004, que ocasione pagamento de valores indevidos a beneficiários do Programa Bolsa Família, caberá à

Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, sem prejuízo de outras sanções administrativas, civis e penais:

I - determinar a suspensão dos pagamentos resultantes do ato irregular apurado;

II - recomendar a adoção de providências saneadoras do Programa Bolsa Família ao respectivo Município ou Distrito Federal, para que providencie o disposto no art. 34;

III - propor ao Poder Executivo Municipal ou do Distrito Federal a aplicação de multa ao agente público ou privado de entidade conveniada ou contratada que concorra para a conduta ilícita, cujo valor mínimo será equivalente a quatro vezes o montante ilegalmente pago, atualizado anualmente até a data do seu pagamento, pela variação acumulada do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; e

IV - propor à autoridade competente a instauração de tomada de contas especial, com o objetivo de submeter ao exame preliminar do Sistema de Controle Interno e ao julgamento do Tribunal de Contas da União os casos e situações identificados nos trabalhos de fiscalização que configurem a prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, na forma do art. 8º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

§ 1º Os créditos à União decorrentes da aplicação do disposto nos incisos II e III do caput deste artigo, serão constituídos à vista dos seguintes casos e situações relativos à operacionalização do Programa Bolsa Família:

I - apropriação indevida de cartões que resulte em saques irregulares de benefícios;

II - prestação de declaração falsa que produza efeito financeiro;

III - inserção de dados inverídicos no Cadastramento Único do Governo Federal de Programas Sociais do Governo Federal que resulte na incorporação indevida de beneficiários no programa;

IV - cobrança de valor indevido às famílias beneficiárias por unidades pagadoras dos Programas Bolsa Família e Remanescentes; ou

V - cobrança, pelo Poder Público, de valor associado à realização de cadastramento de famílias.

§ 2º Os casos não previstos no § 1º serão objeto de análise e deliberação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania.

§ 3º Do ato de constituição dos créditos estabelecidos por este artigo, caberá recurso ao Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o qual deverá ser fundamentado e apresentado no prazo máximo de trinta dias a contar da data de notificação oficial.

§ 4º O recurso interposto nos termos do § 3º terá efeito suspensivo.

§ 5º A decisão final do julgamento de recurso regularmente interposto deverá ser pronunciada dentro de sessenta dias a contar da data de recebimento das alegações e

documentos do contraditório, endereçados à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, em Brasília – DF.

CAPÍTULO IV

DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS E FINAIS

Art. 36. As informações e os procedimentos exigidos nos termos deste Decreto, bem assim os decorrentes da prática dos atos delegados na forma do art. 8º da Lei nº 10.836, de 2004, poderão ser encaminhados por meio eletrônico, mediante a utilização de aplicativos padronizados de utilização obrigatória e exclusiva.

Parágrafo único. Os aplicativos padronizados serão acessados mediante a utilização de senha individual, e será mantido registro que permita identificar o responsável pela transação efetuada.

Art. 37. A partir da data de publicação deste Decreto, o recebimento do benefício do Programa Bolsa Família implicará aceitação tácita de cumprimento das condicionalidades a que se referem os arts. 27 e 28.

Art. 38. Até a data de publicação deste Decreto, ficam convalidados os quantitativos de benefícios concedidos a partir da vigência da Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, e os recursos restituídos nos termos do art. 24.

Art. 39. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 17 de setembro de 2004; 183º da Independência e 116º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Patrus Ananias

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 20.9.2004

ANEXO 4

Foto aérea da região Cidade Industrial Satélite de Cumbica – Guarulhos



ANEXO 5

Foto aérea da favela São Judas – CIS Cumbica



ANEXO 6

Fotos da favela São Judas



Moradia



Moradia



Estabelecimento Comercial Informal



Moradias em Vias Públicas

Fotos da favela São Judas



Depósito de Lixo



Depósito de Lixo

Fotos da favela São Judas**Interior do Centro Comunitário****Interior de Moradia****Interior de Moradia****Interior de Moradia**

ANEXO 7**Declaração de Conhecimento e Acordo – Fundo Social de Solidariedade de Guarulhos - modelo****[LOGO]****DECLARAÇÃO**

O Fundo Social de Solidariedade, por intermédio de seu representante legal, abaixo assinado, declara concordar com a proposta de pesquisa apresentada por Marilene Alberini, RG. 23.357.479-9, aluna de pós-graduação – mestrado – da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, a ser realizada através de levantamento de dados secundários, nas dependências deste órgão, e a partir de cronograma definido de comum acordo entre as partes envolvidas.

Guarulhos, __de _____de_____.

Assinatura
Cargo

ANEXO 8**Declaração de Conhecimento e Acordo – Secretaria da Saúde de Guarulhos - modelo****[LOGO]****DECLARAÇÃO**

A Secretaria da Saúde, por intermédio de seu representante legal, abaixo assinado, declara concordar com a proposta de pesquisa apresentada por Marilene Alberini, RG. 23.357.479-9, aluna de pós-graduação – mestrado – da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, a ser realizada através de levantamento de dados secundários, nas dependências desta secretaria, e a partir de cronograma definido de comum acordo entre as partes envolvidas.

Guarulhos, __de _____de_____.

Assinatura
Cargo

ANEXO 9**Declaração de Conhecimento e Acordo – Secretaria de Habitação de Guarulhos - modelo****[LOGO]****DECLARAÇÃO**

A Secretaria de Habitação, por intermédio de seu representante legal, abaixo assinado, declara concordar com a proposta de pesquisa apresentada por Marilene Alberini, RG. 23.357.479-9, aluna de pós-graduação – mestrado – da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, a ser realizada através de levantamento de dados secundários, nas dependências desta secretaria, e a partir de cronograma definido de comum acordo entre as partes envolvidas.

Guarulhos, __de _____de_____.

Assinatura
Cargo

ANEXO 10

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido - modelo

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

O respeito à dignidade humana exige que toda pesquisa se processe após consentimento livre e esclarecido dos sujeitos, indivíduos ou grupos que por si e/ou por seus representantes legais manifestem a sua anuência à participação na pesquisa (Resolução nº 196/96-IV, do Conselho Nacional de Saúde)

Fui informado (a) a respeito da presente pesquisa, intitulada “O Programa Bolsa Família: alcances e limitações nas relações entre Saúde Pública, inclusão e desenvolvimento social”, sob responsabilidade da aluna Marilene Alberini, orientada pela Prof^a Dr^a Augusta Thereza de Alvarenga, da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo.

Após ser convidado (a) a participar da referida pesquisa, tive a explicação que minha participação consistira na concessão de entrevistas gravadas. Ao responder as questões propostas nas tais entrevistas, estarei colaborando para um estudo de cunho acadêmico, que tem por objetivo identificar, na perspectiva de pessoas beneficiadas, mudanças na dinâmica familiar e os significados assumidos pelo e analisar os alcances e limitações do programa de transferência direta de renda Bolsa Família no acesso à população aos serviços de saúde pública e à inclusão social.

Responderei perguntas sobre as minhas condições de vida e/ou as minhas percepções e opiniões acerca do programa Bolsa Família, podendo decidir responder ou não quaisquer questões e interromper a entrevista sem punição por isso.

Fui também informado (a) a que as entrevistas serão identificadas por número e, posteriormente, por nome fictício, escolhido por mim, a fim de que meu nome verdadeiro JAMAIS seja mencionado quando forem apresentados os resultados da pesquisa.

Tenho garantido/a que poderei desistir de participar da pesquisa a qualquer momento, inclusive sem nenhum motivo, bastando par isso, informar minha decisão de desistência, da maneira mais conveniente. Fui esclarecido/a ainda eu, por ser uma participação voluntaria e sem interesse financeiro, não terei direito a nenhuma remuneração. A participação na pesquisa não incorrera em riscos ou prejuízos de qualquer natureza.

Se eu estiver de acordo em participar, assinarei, juntamente com a pesquisadora responsável, este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Caso eu prefira não assinar, porque não quero, nem aqui neste termo, registrar minha identidade, minha decisão será respeitada e poderei, mesmo assim, participar da pesquisa.

Declaro que recebi informações que solicitei sobre a pesquisa, bem como que este termo foi lido junto comigo, de maneira que decido participar de forma livre e esclarecida.

Guarulhos, ____, de _____ de _____.

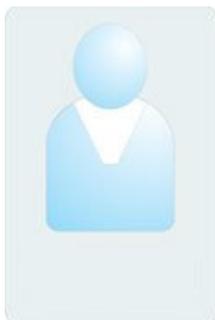
Assinatura do (a) participante: _____

Assinatura da pesquisadora: _____

Marilene Alberini

Contato: telefones 3081-2551/3066-7703 (Departamento de Saúde Materno-Infantil – Faculdade de Saúde Pública/USP)

CURRÍCULO LATTES



Marilene Alberini

Possui especialização em Desenvolvimento Humano pela Universidade de Londres (2005) e graduação em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (1999). Atualmente é Socióloga e Chefe de Divisão Técnica de Projetos da Prefeitura Municipal de Guarulhos, atuando na área de desenvolvimento de projetos habitacionais. Tem experiência na área de Sociologia, com ênfase em Sociologia do Desenvolvimento, atuando principalmente nos seguintes temas: sociologia do desenvolvimento, vida cotidiana, políticas públicas e desenvolvimento urbano.

(Texto informado pelo autor)

Última atualização do currículo em 04/07/2010

Endereço para acessar este CV:

<http://lattes.cnpq.br/7894048622257549>



**Certificado
pelo autor em
04/07/10**

Dados pessoais

Nome Marilene Alberini

Nome em citações bibliográficas ALBERINI, M.

Sexo Feminino

Endereço profissional Universidade de São Paulo, Faculdade de Saúde Pública.
Av. Dr. Arnaldo, 715
Cerqueira Cesar
01246-904 - Sao Paulo, SP - Brasil
Telefone: (11) 30617703 Ramal: 3451 Fax: (11) 30850240
URL da Homepage: www.fsp.usp.br

Formação acadêmica/Titulação

- 2008** Mestrado em andamento em Saúde Pública (Conceito CAPES 5) .
Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Título: O Programa Bolsa Família: alcances e limitações nas relações entre Saúde Pública, inclusão e desenvolvimento social, *Orientador:* Augusta Thereza de Alvarenga.
Palavras-chave: Políticas Públicas em Saúde; Sociedade Contemporânea e Saúde Pública; Sociologia da Vida Cotidiana; Políticas de Transferência Direta de Renda.
Grande área: Ciências Humanas / *Área:* Sociologia / *Subárea:* Sociologia do Desenvolvimento.
Grande área: Ciências Humanas / *Área:* Sociologia / *Subárea:* Sociologia Urbana.
Setores de atividade: Saúde e Serviços Sociais; Outros Serviços Coletivos, Sociais e Pessoais; Administração Pública, Defesa e Seguridade Social.
- 2004 - 2005** Especialização em Volunteering and Community Service .
University of London, UL, Inglaterra.
Título: A comparative analysis of two volunteer placements: Methodist Relief and Development Fund and Task Brasil Trust.
Orientador: Mr. James Simister, PhD.
- 2002 - 2004** Especialização em Development Studies .
University of London, UL, Inglaterra.
Título: Good Governance of Developing Countries and the Supranational Organizations.
Orientador: Mr. Theodros Abraham, PhD.
- 1994 - 1999** Graduação em Ciências Sociais .
Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Bolsista do(a): Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, , .

Formação complementar

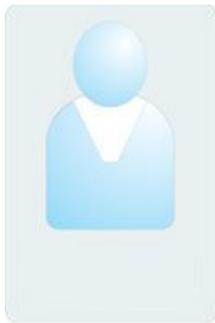
- 2000 - 2003** Advanced English Language Course.
Marlven House College.

Atuação profissional

Universidade de São Paulo, USP, Brasil.

Vínculo institucional

- 2008 - Atual** Vínculo: Outro (especifique), Enquadramento Funcional: Aluno



Augusta Thereza de Alvarenga

Graduada em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (1970), possui mestrado em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo (1978), doutorado em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo (1985) e pós-doutorado pela Université Paris VIII, França (1990). Atualmente é professor doutor da Universidade de São Paulo, atuando na Faculdade de Saúde Pública, em nível de ensino e pesquisa, principalmente nos seguintes temas: saúde reprodutiva, gênero, desigualdade social, epistemologia em saúde, interdisciplinaridade e transdisciplinaridade. **(Texto informado pelo autor)**

Última atualização do currículo em 17/05/2010

Endereço para acessar este CV:

<http://lattes.cnpq.br/3156337504500583>



**Certificado
pelo autor em
17/05/10**



[Rede de Colaboração](#)



[Diretório de grupos de pesquisa](#)



[SciELO - artigos em texto completo](#)

Dados pessoais

Nome	Augusta Thereza de Alvarenga
Nome em citações bibliográficas	ALVARENGA, A. T.
Sexo	Feminino
Endereço profissional	Universidade de São Paulo, Faculdade de Saúde Pública, Departamento de Saúde Materno-Infantil. AV. DR. ARNALDO N. 715 CERQUEIRA CESAR 01246-904 - Sao Paulo, SP - Brasil Telefone: (11) 30617703 Fax: (11) 30850240

Formação acadêmica/Titulação

1990 - 1990	Pós-Doutorado . Universite Paris VIII.
1978 - 1985	Doutorado em Saúde Pública (Conceito CAPES 5) . Universidade de São Paulo, USP, Brasil. <i>Título:</i> O Conceito de Risco na Área Materno-Infantil: considerações teóricas, Metodológicas e de Aplicação, <i>Ano de Obtenção:</i> 1985. <i>Orientador:</i> Pedro Augusto Marcondes de Almeida. <i>Bolsista do(a):</i> Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, CNPq, Brasil. <i>Grande área:</i> Ciências da Saúde / <i>Área:</i> Saúde Coletiva / <i>Subárea:</i> Saúde Pública.
1974 - 1978	Mestrado em Saúde Pública (Conceito CAPES 5) . Universidade de São Paulo, USP, Brasil. <i>Título:</i> CONTRIBUICAO AO ESTUDO DAS RELACOES ENTRE STATUS SOCIO-ECONOMICO FAMILIAR E SAUDE MATERNA, <i>Ano de Obtenção:</i> 1978. <i>Orientador:</i> CIRO CYARI JUNIOR. <i>Bolsista do(a):</i> Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, CNPq, Brasil. <i>Grande área:</i> Ciências da Saúde / <i>Área:</i> Saúde Coletiva / <i>Subárea:</i> Saúde Pública.
1972 - 1972	Especialização em Curso Para Graduados Em Saúde Pública . Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
1966 - 1970	Graduação em Ciências Sociais . Universidade de São Paulo, USP, Brasil.

Atuação profissional

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, CAPES, Brasil.

Vínculo institucional

2008 - Atual Vínculo: Colaborador, Enquadramento Funcional: -

Atividades

2008 - Atual Atividades de Participação em Projeto, Área Interdisciplinar, .

Projetos de pesquisa

[Interdisciplinaridade na Pesquisa e no Ensino](#)

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, CAPES, Brasil.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)