

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
GRUPO DE AVALIAÇÃO E ESTUDO DA POBREZA E DE POLÍTICAS DIRECIONADAS À
POBREZA - GAEPP**

RELATÓRIO FINAL DE PESQUISA

Projeto: OS EGRESSOS DO BOLSA FAMÍLIA NO MARANHÃO: dimensionamento e impacto sobre suas famílias e suas vidas (Chamada MCTI-CNPq/MDS-SAGI n. 24/2013)

EQUIPE DA PESQUISA:

Profa. Dra. Maria Ozanira da Silva e Silva (coordenadora)

Profa. Dra. Valéria Ferreira Santos de Almada Lima

Profa. Dra. Annova Míriam Ferreira Carneiro

Profa. Dra. Salviana de Maria Pastor Santos Sousa

Dr. Virgínia Moreira Guilhon

Ms. Talita de Sousa Nascimento

Margarete Cutrim Vieira

Gleisa Campos (Graduanda em Serviço Social UFMA)

Marlon Silva Reis (Graduando em Ciências Econômicas UFMA)

Mayara Cristina Chaves Cantanhede (Graduanda em Ciências Econômicas UFMA)

Raphael Bruno Beserra Silva (Graduando em Ciências Econômicas UFMA)

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	3
1.1	O contexto da pesquisa	3
1.2	A Proposta metodológica adotada	3
2	CARACTERIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA DO ESPAÇO EMPÍRICO DA PESQUISA 7	
2.1	Um breve resgate histórico da socioeconomia maranhense	7
3	CARACTERIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MARANHÃO, COM DESTAQUE AO BOLSA FAMÍLIA	19
3.1	A Política de Assistência Social no Estado do Maranhão, São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar	19
3.1.1	Órgão Gestor.....	19
3.1.2	Recursos Humanos.....	21
3.1.3	Estrutura de habilitação dos municípios em relação à Política de Assistência Social	22
3.1.4	Tipos de proteção social desenvolvida pela Política de Assistência Social no Maranhão, em São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar.....	24
3.1.4.1	<i>Proteção Social Básica</i>	24
3.1.4.2	<i>Proteção Social Especial</i>	28
3.2	O Programa Bolsa Família no Maranhão, São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar	30
3.2.1	Configuração Geral do Programa	31
3.3	Tipos de Benefícios	35
3.3.1	Grupos populacionais Tradicionais e Específicos	37
3.3.2	Acompanhamento das condicionalidades.....	38
3.3.3	Índice de Gestão Descentralizada (IGD)	43
4	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS DO ESTUDO EMPÍRICO	46
4.1	Os Egressos do Bolsa Família no Estado do Maranhão	46
4.2	Resultados do Estudo Empírico	49
4.2.1	Resultados das entrevistas e dos grupos focais	51
4.2.1.1	<i>Acompanhamento dos Egressos do Bolsa Família</i>	52
4.2.1.2	<i>Iniciativas/ações/programas do Bolsa Família com maior potencial de impacto na vida dos beneficiários</i>	60
4.2.1.3	<i>Articulação com outras secretarias visando o desenvolvimento de ações com egressos do Bolsa Família</i>	73
4.2.1.4	<i>Trajetória de trabalho das famílias beneficiárias antes, durante e depois do Bolsa Família</i>	76
4.2.1.5	<i>Mudanças nas condições de vida das famílias enquanto inseridas no Bolsa Família, considerando alimentação, condições habitacionais, aquisição de bens duráveis, no nível de educação e na saúde de seus membros e na posição da mulher na família</i>	82
4.2.1.6	<i>Mudanças na vida das famílias que permaneceram após o desligamento do Programa e mudanças que deixaram de existir com o desligamento</i>	89
4.2.1.7	<i>Inserção e ações de inserção de famílias beneficiárias e famílias egressas do Bolsa Família em programas, projetos, serviços e benefícios sociais (municipais, estaduais e federais)</i>	93
4.2	Críticas e Sugestões ao Programa	98
5	CONCLUSÃO	101
	REFERÊNCIAS	106
	ANEXO 1 - CRAS SELECIONADOS PARA O ESTUDO DO BOLSA FAMÍLIA EM SÃO LUÍS	110
	ANEXO 2 - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	111
	ANEXO 3 - ROTEIRO DE ENTREVISTA	131
	ANEXO 4 - ROTEIRO DE GRUPO FOCAL	132

1 INTRODUÇÃO

1.1 O contexto da pesquisa

O presente relatório apresenta resultados do projeto de pesquisa **Os egressos do Bolsa Família no Maranhão: dimensionamento e impacto sobre suas famílias e suas vidas**, realizado, no período de março de 2014 a junho de 2015, no âmbito do Grupo de Avaliação e Estudo da pobreza e de Políticas direcionadas à Pobreza (GAEPP) (<www.gaepp.ufma.br>), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão. O espaço geográfico do estudo foi o Estado do Maranhão, um dos Estados brasileiros mais pobres, onde a população beneficiária dos programas sociais do Governo federal e especificamente o contingente de famílias inseridas no Programa Bolsa Família é bem acima da média nacional.

O problema objeto do estudo foi a configuração dos egressos do Bolsa Família no Estado do Maranhão, considerando duas dimensões:

a) Identificação e caracterização dos egressos do Bolsa Família no Estado do Maranhão a partir de 2009¹.

b) Identificação e caracterização dos possíveis impactos que o Bolsa Família possa ter provocado na vida das famílias egressas.

Em relação aos objetivos, foram fixados como objetivo geral desenvolver estudo sobre os egressos do Bolsa Família nos últimos cinco anos no Estado do Maranhão considerando as causas do desligamento, os atributos pessoais dos egressos e a manutenção ou não de possíveis impactos vivenciados quando da inserção das famílias no Programa, acrescido dos seguintes objetivos específicos:

- Identificar as causas de desligamento dos egressos do Bolsa Família no Estado do Maranhão nos últimos cinco anos;
- Qualificar os atributos pessoais dos egressos do Bolsa Família no Estado do Maranhão nos últimos cinco anos;
- Dimensionar a permanência ou não de possíveis impactos do Bolsa Família nas condições atuais de vida dos egressos em comparação com possíveis impactos vivenciados enquanto inseridos no programa;
- Identificar a trajetória de trabalho e a inserção de egressos do Bolsa Família em outros programas sociais: federais, estaduais e municipais.

1.2 A Proposta metodológica adotada

A proposta metodológica que orientou o desenvolvimento da pesquisa pode ser assim indicada:

a) Pressupostos Metodológicos

Partiu-se dos seguintes pressuposto metodológicos para fundamentação de todo o processo da pesquisa:

- A realidade social é complexa e só se deixa compreender a partir de movimentos conscientes, sistemáticos e demorados, numa busca de desvendar a essência dessa realidade, expressa pelas suas determinações e contradições;
- Qualquer esforço de investigação sobre a realidade social requer o envolvimento dos sujeitos responsáveis pelo processo considerado;
- A aproximação desses sujeitos carece de preparação e demanda compromisso com a situação em foco e com esses sujeitos;

¹ Consideramos que só a partir de cinco anos de implementação o Bolsa Família já havia ampliado significativamente seu público alvo e que também a partir desse corte temporal é possível se identificar um montante de desligamento de famílias que de fato seja justificável para a realização do estudo pretendido.

- As produções anteriores, sobre a realidade estudada, devem ser consideradas como ponto de partida do conhecimento, mas o avanço desse conhecimento requer uma aproximação sistemática com a realidade a ser conhecida;
- A objetivação exigida pelo processo de conhecimento é produto de esforço consciente e deliberado e da utilização de procedimentos metodológicos adequados ao estudo das diferentes realidades;
- O desenvolvimento de qualquer processo de investigação social gera compromisso com mudanças na realidade em foco.

b) Fundamentação Teórica de Referência

As referências teóricas que orientaram o estudo foram centradas na concepção de avaliação de impacto de políticas e programas sociais, cujo foco conceitual considerou as mudanças duradouras e significativas nas condições de vida e de trabalho dos egressos do Programa Bolsa Família. Desse modo, o estudo foi inscrito no campo da avaliação de políticas públicas, entendida como uma modalidade de pesquisa social aplicada, apoiada no arsenal teórico-metodológico disponível nas Ciências Sociais. Para tal, partiu-se do entendimento de que toda avaliação implica em julgar o mérito de uma política ou programa segundo critérios de eficiência, eficácia e efetividade. Mas, não apenas isso. “Uma boa e completa avaliação julga e explica. Mas julgar, e, sobretudo, explicar é atributo da investigação científica.” (NEMES, 2001, p. 10). Portanto, é também papel da avaliação explicar as razões do êxito ou fracasso de uma política ou programa.

Julgar o mérito de uma política segundo o critério de eficiência significa aferir o grau de otimização dos recursos, centrando-se, portanto, na relação custo-benefício. O critério da eficácia, por sua vez, busca verificar até que ponto as metas previstas foram alcançadas (eficácia objetiva) e, ainda, se os meios utilizados estão de acordo com as estratégias previamente definidas, bem como se são adequados aos fins propostos (eficácia funcional). Já o critério da efetividade consiste em aferir se e em que medida a política ou programa provocaram mudanças significativas e duradouras nos destinatários, no contexto social ou no meio institucional, sejam estas mudanças de natureza objetiva (efetividade objetiva), subjetiva (efetividade subjetiva) ou substantiva (efetividade substantiva) (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986). Considerando-se o escopo desta pesquisa avaliativa, o critério utilizado foi o da efetividade, tendo como unidade de análise os destinatários do Bolsa Família, mais especificamente, as famílias egressas do Programa.

Na avaliação desenvolvida, considerou-se que os programas de transferência de renda combinam objetivos imediatos com objetivos estratégicos e é fundamentalmente sobre estes últimos que têm residido as maiores dificuldades de avaliação. De fato, os objetivos imediatos são avaliados mediante indicadores como renda, taxa de matrícula e frequência ao sistema de ensino formal, número de controles médicos pediátricos e/ou ginecológicos, etc. E tudo isso considerando o período durante o qual as famílias ainda estão inseridas nos Programas. Assim sendo, a melhoria de tais indicadores constituem *resultados* ou *produtos* necessariamente esperados a partir dos próprios componentes dos Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC), que, em geral, centram as intervenções na transferência de renda associada ao cumprimento de condicionalidades vinculadas ao acesso a serviços educativos e sanitários (ALONSO; GARRIDO, 2013).

Por outro lado, os objetivos estratégicos consistem em retirar os destinatários da situação de pobreza e melhorar seu bem estar em questões básicas, assim como contribuir para a formação de capital humano de modo a lhes permitir uma efetiva inserção na sociedade da qual estão excluídos. Neste sentido, uma verdadeira avaliação de impacto deve transcender a medição das mudanças na situação de pobreza através da renda, priorizando o enfoque centrado nas necessidades básicas insatisfeitas, inclusive para ser coerente com a concepção de pobreza como um fenômeno multidimensional, presente pelo menos no discurso oficial que orienta a maioria dos programas. Ademais, deve transcender os destinatários, enquanto estão sendo alvo das ações, tomando como unidade de análise os egressos, com vistas a verificar mudanças de longo prazo nas suas condições de vida e de trabalho após o seu desligamento dos Programas.

Em terceiro lugar, cumpre ressaltar que, em conformidade com a perspectiva crítico-dialética aqui adotada, partiu-se do pressuposto de que os impactos a serem identificados são a síntese de múltiplas determinações histórica e socialmente contextualizadas. Tais determinações se articulam em um sistema dinâmico e contraditório de relações que se implicam e se explicam estruturalmente, condicionando tanto a atuação dos formuladores, gestores e implementadores, quanto a dos sujeitos destinatários do Programa em foco. Daí resulta a impossibilidade de se estabelecerem relações de causa e efeito entre as ações implementadas e as eventuais modificações nas condições de vida e de trabalho dos egressos do Programa. Isto porque existem inúmeras variáveis contextuais intervenientes que não podem ser isoladas por não se tratar aqui de um estudo de caráter experimental (LIMA, 2008).

Ademais, ainda de acordo com a perspectiva teórico metodológica que inspira este projeto de investigação, parte-se da noção de impacto social definida por Muñiz (1997, p. 75), segundo a qual “[...] el impacto social está ineludiblemente ligado a una concepción de totalidad social [...]”. E acrescenta citando Kosik (1976, p. 45) que a totalidade social deve ser entendida como “[...] un todo estructurado y dialéctico em el cual puede ser conocido cualquier hecho.”

Trata-se, segundo a autora, de uma concepção unificada da realidade social que descarta a possibilidade de compartimentalizá-la segundo a divisão clássica entre o econômico, o social e o político, entendidos como campos autosuficientes estudados pelas disciplinas que os definem como objetos particulares de estudo. Nesse sentido, o impacto é social porque impacta a sociedade genericamente falando, ou ainda, porque afeta grupos humanos. A autora então conclui: “Desde el punto de vista de una función éticofilosófica, la expresión valedera del impacto social es la satisfacción de las necesidades básicas y no básicas y como ello incide en el mejoramiento de la situación, condición y calidad de vida.” (MUÑIZ, 1997, p. 76).

É este o impacto que deveria buscar qualquer política, programa ou projeto e, como não poderia deixar de ser, os PTRC, a exemplo do Programa Bolsa Família.

c) Escolha do espaço geográfico e de procedimentos para desenvolvimento da pesquisa

Como já mencionado, a pesquisa foi estruturada em duas dimensões:

- **Identificação dos egressos, as causas de desligamento dos egressos e os atributos pessoais dos egressos do Bolsa Família no Estado do Maranhão nos últimos cinco anos.**

Para essa dimensão, os procedimentos de pesquisa foram centrados em levantamento documental e de informações junto ao Cadastro Único (CadÚnico), através do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Todavia, as informações solicitadas ao MDS, na tentativa de se fazer uma caracterização geral dos egressos do Bolsa Família no Estado do Maranhão, conforme previsto no projeto, apesar de vários contatos prévios e envio de um roteiro das informações necessárias ao estudo, além da grande demora, foram insuficientes em termos do que solicitamos, limitando esse item da pesquisa.

- **Identificação e caracterização dos possíveis impactos que o Bolsa Família possa ter provocado na vida das famílias egressas**

Para o estudo dessa dimensão, foram considerados os três maiores municípios do Estado do Maranhão em população e em número de famílias inseridas no Bolsa Família: São Luís, Imperatriz, inicialmente Caxias que foi substituído por São José de Ribamar, em razão de a gestão municipal não ter se disponibilizado a participar da pesquisa, apesar de muitos contatos e explicações.

A dimensão referente aos impactos, de natureza essencialmente qualitativa, buscou construir uma configuração da realidade do Bolsa Família no Estado do Maranhão levando-se em conta os seguintes aspectos: trajetória de trabalho dos egressos antes e depois do Bolsa Família; mudanças nas condições de vida das famílias enquanto inseridas

no Programa considerando alimentação, condições habitacionais, aquisição de bens duráveis, no nível de educação e na saúde de seus membros e na posição da mulher na família. Foram consideradas ainda as mudanças que as famílias continuam vivenciando após seus desligamentos do Programa e as que deixaram de existir com o desligamento. Foram ainda consideradas também em que outros programas sociais (municipais, estaduais e federais) algum membro da família encontrava-se inserido após o desligamento do Bolsa Família bem como a opinião das famílias egressas sobre o Bolsa Família e a indicação de críticas e sugestões ao Programa. Assim, essa dimensão do estudo foi desenvolvida a partir dos seguintes procedimentos de pesquisa:

- **Levantamento Bibliográfico e documental:** sendo consideradas publicações e documentos de estudos desenvolvidos sobre impactos no Bolsa Família, tendo em vista contextualizar o estado da arte sobre esse aspecto do Programa bem como referenciar o estudo proposto;
- **Realização de Entrevistas semi-estruturadas:** com o gestor estadual, os gestores municipais e técnicos do Bolsa Família nos municípios selecionados para compor a amostra da pesquisa. Essas entrevistas foram orientadas por roteiros elaborados considerando os aspectos indicados no projeto;
- **Realização de grupos focais:** com egressos do Bolsa Família selecionados nos três municípios indicados para o estudo. O procedimento de pesquisa social denominado Grupo Focal ou entrevista de grupo, situa-se no âmbito da pesquisa qualitativa enquanto uma alternativa a técnicas de coleta de dados mais tradicionais como questionário e entrevistas individuais. Objetiva examinar aspectos mais profundos de uma situação a partir de pontos de vista expressos por um grupo de sujeitos.

Os grupos focais foram realizados em 50% dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) em funcionamento em São Luís. Em Imperatriz e em São José de Ribamar só foi possível realizar um grupo focal em cada município pela dificuldade de se identificar os egressos do Bolsa Família nesses municípios. Nesse aspecto, convém registrar que somente a Secretaria Municipal de São Luís disponibilizou dados sobre os egressos, permitindo sua localização para realização de grupos focais. As Secretarias Municipais de Imperatriz e São José de Ribamar não tinham registro sobre os egressos do Bolsa Família nos seus respectivos municípios, o que comprometeu significativamente a realização de grupos focais com representantes legais de famílias egressas naqueles municípios

A realização dos grupos focais foi antecedida por um trabalho preparatório para conhecimento da realidade dos CRAS e para identificação, seleção e contato preliminar com as titulares de famílias egressas.

Ainda na presente introdução, é relevante destacar a dificuldade que foi identificar e localizar os egressos do Bolsa Família para que se possa desenvolver algum tipo de pesquisa com estes. Além de ter se verificado a quase inexistência de estudos sobre os egressos do Programa, conforme informado no item deste relatório que trata dos resultados do estudo empírico, após seu desligamento, não há trabalhos sistemáticos de acompanhamento dos egressos do Bolsa Família. Ou seja, não se sabe até que ponto, o Programa produziu ou não um efeito duradouro nas condições de vida das famílias que passaram pelo Programa. Em última análise, essa constatação permite inferir o caráter residual do maior programa de transferência de renda do Brasil.

O presente relatório segue apresentando uma caracterização socioeconômica do espaço empírico da pesquisa, o Estado do Maranhão e os municípios onde foi desenvolvida a pesquisa empírica: São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar; uma caracterização da Política Nacional de Assistência Social, com destaque ao Bolsa Família; finalizando com a apresentação dos resultados do estudo empírico.

2 CARACTERIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA DO ESPAÇO EMPÍRICO DA PESQUISA

2.1 Um breve resgate histórico da socioeconomia maranhense²

O Estado do Maranhão está localizado na Região Nordeste do Brasil, ocupando uma área de 331.983,3 km² e situando-se entre duas regiões climáticas bem distintas: o sertão semiárido e a Amazônia quente e úmida, configurando-se, portanto, como uma zona autêntica de transição.

Com o esgotamento dos ciclos das *plantations*, primeiramente de cana-de-açúcar e depois de algodão – baseados na forma de trabalho escravo, na grande propriedade e na monocultura direcionada para a exportação –, a pecuária extensiva e a agricultura familiar voltaram a predominar na maior parte do Estado, formando os contornos de uma economia camponesa que, além da agricultura familiar tradicional conta com o extrativismo, a criação extensiva, a pesca e o uso comum dos recursos naturais para sua reprodução. Nas áreas de agricultura familiar, ocupam lugar de destaque os plantios de mandioca consorciada com arroz, feijão e milho, segundo um sistema rudimentar conhecido como “roça no toco”, cuja técnica utilizada baseia-se na queima da área para a limpeza e preparação do solo, no plantio de cerca de 1 a 1,5 hectares por família.

A partir da segunda metade da década de 1970, teve início no Maranhão a fase dos grandes projetos, que, sobrepondo-se à base da pecuária extensiva e da economia camponesa tradicional, fixaram os contornos socioeconômicos atuais do Estado. Os grandes projetos foram desenhados a partir do II Plano Nacional de Desenvolvimento (Governo Geisel, 1974-1978), sob a bandeira do Projeto Grande Carajás. Dentre estes se destacaram: a instalação da Companhia Vale do Rio Doce na Ilha do Maranhão, o aproveitamento da estrada de ferro existente e a instalação da Alumar (consórcio multinacional voltado à produção e exportação de alumínio em lingotes), além da expansão, com incentivos e subsídios federais e estaduais de projetos agroindustriais tais como eucalipto e bambu para celulose, pecuária bovina, cana de açúcar e álcool.

A instalação de guserias no Maranhão e no Pará levou também, a partir do início da década de 1980, à expansão da atividade de desmatamento voltado à produção de carvão, que impactou de forma significativa as regiões Central e Leste do Estado. Mais recentemente, a diminuição da oferta de madeira proveniente de matas nativas do Pará e do Maranhão e as crescentes restrições interpostas pela legislação ambiental estão trazendo investimentos no Estado com vistas à produção de carvão a partir de reflorestamento de eucalipto.

Merece ainda destaque, desde o final da década de 1970, uma nova frente de ocupação econômica representada pelo avanço da agricultura graneleira mecanizada (principalmente soja, mas também milho, arroz e algodão) no sul do Estado, a partir da região de Balsas e, ao final da década de 1980, o surgimento de um segundo polo de agricultura graneleira mecanizada, na região Leste do Estado, nas microrregiões de Chapadinha e do Baixo Parnaíba.

Centrando o foco nos anos mais recentes, importa ressaltar a inflexão experimentada pela economia maranhense a partir dos anos 2000, determinada por fatores locais, mas, sobretudo, pelas políticas econômicas e sociais implementadas pelo governo federal.

De fato, ao longo da década de 2000, a tendência de baixo crescimento econômico que caracterizou os anos de 1990 se reverteu e o Estado passou a apresentar um desempenho superior ao das economias nordestina e nacional. Entre 2002 e 2011, por exemplo, o PIB maranhense experimentou um incremento médio anual de 5,9%, enquanto a taxa média nordestina foi de 4,3% a.a. e a taxa média nacional foi de 3,8% a.a.

Todavia, é importante destacar que esse crescimento econômico não foi

² Este item foi elaborado tomando por base Silva e outros (2013).

acompanhado pela melhoria da distribuição de renda. O índice de Gini³, que mede o grau de desigualdade, passou de 0,572 em 2001 para 0,609 em 2012, o que indica que houve aumento na concentração de renda nesse período, já que quanto maior o índice, maior a concentração.

Entre os fatores que contribuíram para a retomada do crescimento econômico, destaca-se, em primeiro lugar, a expansão da produção estadual de *commodities* minerais e agrícolas para a exportação, favorecida pelo ciclo expansivo do comércio mundial, ressaltando-se que somente os produtos ferro, alumínio e soja responderam por 93,3% da pauta de exportações do Estado entre 2002 e 2013.

Um segundo fator importante foi o crescimento significativo das transferências de recursos federais para o tesouro estadual que favoreceu o aumento dos gastos públicos. No período de 2000 a 2013, o crescimento real das Transferências Constitucionais⁴ para o Estado e para os Municípios do Maranhão foi de 5,2% e 8,0% ao ano, respectivamente. Acrescentando-se a esses recursos federais os repasses referentes especificamente ao custeio do Programa Bolsa Família, os quais totalizaram em 2013 um valor correspondente a 3,8% do PIB⁵ estadual, evidenciando a importância desse Programa para o incremento da renda familiar e para a dinamização da economia estadual, especialmente dos setores de produção e comércio de bens de primeira necessidade.

Um terceiro fator referiu-se à expansão do crédito para o consumo familiar e para o financiamento imobiliário, seguramente viabilizado pela estabilização da moeda nacional e a consequente queda da taxa de juros.

Por último, mas não menos importante, deve-se destacar que, ao lado dos Programas Federais de Transferência de Renda, a política macroeconômica de reajustes reais do salário mínimo teve importância fundamental para a elevação geral do nível de renda circulante no Estado e consequentemente para a dinamização da economia maranhense no período em apreço. No período de 2000 a 2013, o crescimento médio real do salário mínimo foi de 5,4% ao ano. Essa política teve um significativo impacto nas famílias que têm como principal fonte de rendimento a aposentadoria rural e o Benefício de Prestação Continuada - BPC, ambos no valor de um salário mínimo. A propósito, vale lembrar que em 2012, segundo dados da PNAD, 50,6% do total de trabalhadores ocupados no Maranhão percebiam no máximo um salário mínimo.

Em termos de perspectivas futuras, há que se destacar um novo ciclo de investimentos, alguns já em andamento e outros anunciados para o período compreendido entre 2010 e 2029. Tais investimentos se concentram, sobretudo, no ramo de petróleo e gás, com participação de 28,1% no total dos Investimentos, com destaque para a construção da Refinaria Premium I da Petrobrás, no Município de Bacabeira, orçada em US\$ 37,0 bilhões, com a previsão de geração de 132 mil empregos diretos e indiretos. Em segundo lugar, se destaca o ramo da Logística, com a participação de 26,3%, sendo as principais obras a ampliação do Porto do Itaqui e a expansão da Vale-Logística Norte, no município de São Luís, orçados em mais de R\$ 31,0 bilhões. Em terceiro lugar, se situa o ramo de geração e distribuição de energia elétrica, com a construção de uma Hidrelétrica e

³ O Índice de Gini varia de 0 a 1, quanto mais próximo de 1, maior a concentração de renda.

⁴ Parcela das receitas federais arrecadadas pela União é repassada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. O rateio da receita proveniente da arrecadação de impostos entre os entes federados representa um mecanismo fundamental para amenizar as desigualdades regionais, na busca incessante de promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e Municípios. Cabe ao Tesouro Nacional, em cumprimento aos dispositivos constitucionais, efetuar as transferências desses recursos aos entes federados, nos prazos legalmente estabelecidos. Dentre as principais transferências da União para os Estados, o Distrito Federal (DF) e os Municípios, previstas na Constituição, destacam-se: o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); o Fundo de Participação dos Municípios (FPM); o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX); o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) (BRASIL, 2013).

⁵ PIB referente ao ano de 2011.

duas Termelétricas, energia Eólica e Solar, além de prospecção de Gás Natural, cujo montante de recursos empregados representa 12,4% do total investido no Estado no segundo semestre de 2013.

Cumpra, entretanto, advertir para o grande desafio que se impõe ao Governo do Estado, no sentido de promover uma maior diversificação e um maior adensamento das cadeias produtivas locais, a fim de reduzir o elevado grau de vulnerabilidade da economia maranhense às oscilações do mercado internacional e para que tais empreendimentos não se tornem economias de enclave, com maior potencial de geração de emprego e renda apenas em sua fase de implantação, mas sem grandes efeitos multiplicadores a serem internalizados após sua maturação, tal como ocorreu com o anterior ciclo de investimentos realizados no Estado, no bojo do Projeto Grande Carajás.

2.2 O Maranhão e os municípios da pesquisa em dados

Em termos demográficos, segundo dados do Censo de 2010, o Estado do Maranhão possui uma população de 6.574.789 habitantes, que, distribuídos em uma área de 331.937 km², resulta em uma densidade demográfica de 19,8 hab/km² (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

Os três municípios selecionados para a pesquisa, São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar, destacam-se por estarem entre os maiores do Estado, em termos populacionais. Juntos, perfazem um contingente de 1.475.813 habitantes, o que representa 21,7% do total da população do Maranhão assim distribuídos entre os três municípios considerados: São Luís, com 1.014.837 habitantes, perfaz 15,4% da população total do Estado; Imperatriz, com 247.505 habitantes, abarca 3,8%; e São José de Ribamar, com 163.045 habitantes, corresponde a 2,5%, conforme pode ser visualizado na **Tabela 1** (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

O município de São Luís, por ser a capital do Estado, é o mais populoso, compreendendo uma área de 835 km² e possuindo uma densidade demográfica de 1.215,7 hab/Km². O município de Imperatriz, o segundo mais populoso do Estado, tem uma área de 1.369 Km² e uma densidade demográfica de 180,8 hab/km². Já o município de São José de Ribamar, o terceiro mais populoso do Estado, compreende uma área territorial de 388 km² e a sua densidade demográfica é de 419,8 hab/km² (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

Do ponto de vista econômico, esses três municípios também possuem destacada participação no Estado. Com efeito, São Luís responde pelo maior valor do Produto Interno Bruto (PIB) do Maranhão, com R\$ 20,8 bilhões, o que representa 39,9% do total do PIB do Estado, equivalente a R\$ 52,2 bilhões. Imperatriz ocupa a segunda posição no PIB estadual, com R\$ 2,5 Bilhões (4,7%), enquanto São José de Ribamar tem o nono maior PIB do Estado, com R\$ 596,7 milhões (1,6%) (IMESC, 2014).

Tabela 1 - População, Área, Densidade Demográfica e PIB - Maranhão, São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar

Indicadores	Maranhão	São Luís	Imperatriz	São José de Ribamar
População estimada 2014	6.794.301	1.064.197	252.320	172.402
Área da unidade territorial (km ²)	331.937	835	1.369	388
Densidade demográfica (hab/km ²)	19,8	1.215,7	180,8	419,8
População 2010				
Total	6.574.789	1.014.837	247.505	163.045
Porcentagem	100,0	15,4	3,8	2,5
Ordem	-	1 ^o	2 ^o	3 ^o
PIB 2011				
Total (R\$ 1.000)	52.187.204	20.798.001	2.456.381	596.770
Porcentagem	100,0	39,9	4,7	1,1
Ordem	-	1 ^o	2 ^o	9 ^o

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010.** Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 31 mar. 2015; INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS. **Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos divulga o PIB do Estado do Maranhão:** período 2008-2012. São Luís, 2014. Disponível em: <http://www.imesc.ma.gov.br/temp/docs/pib_pub_112014.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2014.

O Maranhão, a partir dos dados do Censo 2010, foi caracterizado como o Estado mais pobre da Federação, com um percentual de 25,8% da sua população (1.691.095 pessoas) com uma renda mensal de até R\$ 70,00⁶. Em termos absolutos, encontra-se em segundo lugar, pois em primeiro está a Bahia, com 2,4 milhões de pessoas em situação de pobreza extrema. Dentre os municípios do Maranhão, Imperatriz apresenta o menor percentual de pessoas nessa condição (5,6%), seguido de São Luís, com 5,9%. Já São José de Ribamar se encontra em 25^o lugar, com 8,8% da sua população classificada como extremamente pobre. Em termos absolutos, com menor quantidade de pessoas em extrema pobreza, está Imperatriz, com 13.843 pessoas, seguido de São José de Ribamar, com 14.371 pessoas, enquanto São Luís apresenta 59.788 pessoas, conforme demonstra a **Tabela 2**, a seguir.

Tabela 2 - Extrema pobreza (total e percentual) - Maranhão, São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar, 2010

Estado e Municípios	População Total	População Residente em d.p.p ¹	População residente em d.p.p - Até 70,00 R\$	% Extremamente pobre em d.p.p
Maranhão	6.574.789	6.547.245	1.691.095	25,8
Imperatriz	247.505	246.360	13.843	5,6
São Luís	1.014.837	1.005.554	59.788	5,9
São José de Ribamar	163.045	162.616	14.371	8,8

Fonte: (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

Nota: ¹ d.p.p.: Domicílios particulares permanentes.

Em se tratando da situação dos domicílios, o Maranhão se destaca como um dos Estados menos urbanos do país, visto que ainda possui 36,9% da sua população residindo no meio rural, o que equivale a mais que o dobro da participação da população rural no conjunto do país (15,6%). São Luís, apesar de ser a capital e configurar-se como sede dos aparelhos administrativos do Estado, possui uma taxa de urbanização um pouco inferior à do município de Imperatriz (94,5% e 94,8%, respectivamente). O município de São José de Ribamar, possui a menor taxa de urbanização dentre os três municípios selecionados,

⁶ Em 2010, o Governo Federal estabeleceu uma linha de extrema pobreza no valor de R\$ 70,00 que equivale a ¼ do salário mínimo que vigorava no ano de 2000, atualizado pelo IPCA acumulado até 2010. Esse valor foi reajustado em 01/06/2014 para R\$ 77,00.

correspondente a 23,1%, percentual de população urbana bem inferior ao registrado no Estado, que é de 63,1%, conforme mostra a **Tabela 3**, a seguir.

Tabela 3 - População segundo situação do domicílio (total e percentual) - Maranhão, São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar, 2010

Estado e Município	População residente					
	Pessoas			Percentual		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Brasil	190.755.799	160.925.792	29.830.007	100,0	84,4	15,6
Maranhão	6.574.789	4.147.149	2.427.640	100,0	63,1	36,9
São Luís	1.014.837	958.522	56.315	100,0	94,5	5,5
Imperatriz	247.505	234.547	12.958	100,0	94,8	5,2
São José de Ribamar	163.045	37.709	125.336	100,0	23,1	76,9

Fonte: (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

No que se refere à população de 10 anos ou mais de idade, segundo a condição de atividade, nota-se que os municípios de São Luís e Imperatriz têm comportamento muito semelhante, com uma taxa de atividade de, respectivamente, 58,2% (502.567 pessoas) e 58,1% (119.275 pessoas), taxas superiores à registrada no Estado, que é de 49,1% (2,6 milhões de pessoas). O município de São José de Ribamar, por sua vez, apresenta uma menor taxa de atividade⁷, correspondente a 53,1% (71.342 pessoas), porém ainda superior à registrada no conjunto do Estado (49,1%) e próxima das dos municípios de São Luís e Imperatriz.

É interessante notar que, na distribuição por sexo, embora as mulheres sejam a maioria na população do Estado e dos três municípios analisados, elas têm uma menor participação no mercado de trabalho. De fato, no Maranhão, dos 49,1% que constituem a população economicamente ativa (PEA), 29,0% são homens e 20,1% são mulheres. Nos municípios selecionados para o estudo, a distribuição do percentual da PEA por sexo também denota a prevalência dos homens no mercado de trabalho: em São Luís, dos 58,2% que compõem a PEA, 30,4% são homens e 27,8% são mulheres; em Imperatriz, para uma PEA de 58,1%, as participações de homens e mulheres são de 32,8% e de 25,3%, respectivamente; e, em São José de Ribamar para uma PEA de 53,1%, 30,1% são homens e 23,0% são mulheres, como demonstrado na **Tabela 4**, a seguir.

Tabela 4 - População, segundo condição de atividade, por sexo - Maranhão, São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar, 2010

Unidade da Federação e Município		Condição de atividade na semana de referência X Sexo								
		Total			Economicamente ativas			Não economicamente ativas		
		Total	Homen s	Mulheres	Total	Homen s	Mulheres	Total	Homen s	Mulheres
Maranhã o	∑	5.264.736	2.595.036	2.669.700	2.585.063	1.526.405	1.058.657	2.679.673	1.068.631	1.611.043
	%	100,0	49,3	50,7	49,1	29,0	20,1	50,9	20,3	30,6
São Luís	∑	862.993	398.126	464.867	502.567	262.598	239.969	360.425	135.527	224.898
	%	100,0	46,1	53,9	58,2	30,4	27,8	41,8	15,7	26,1
Imperatri z	∑	205.148	97.608	107.540	119.275	67.330	51.946	85.872	30.278	55.594
	%	100,0	47,6	52,4	58,1	32,8	25,3	41,9	14,8	27,1
São José de Ribamar	∑	134.474	64.093	70.380	71.342	40.472	30.870	63.132	23.621	39.511
	%	100,0	47,7	52,3	53,1	30,1	23,0	46,9	17,6	29,4

Fonte: (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

Quanto à distribuição da população ocupada por posição na ocupação, o

⁷ Taxa de atividade: porcentagem das pessoas economicamente ativas, em relação às pessoas de 10 ou mais anos de idade.

Maranhão ainda sobressai no conjunto do país pelo elevado índice de precarização das relações de trabalho. De fato, segundo o Censo 2010, enquanto no Brasil 70,8% dos trabalhadores ocupados eram empregados (com ou sem carteira) e 21,46% eram trabalhadores por conta própria, no Maranhão esses percentuais eram de 56,0% e 27,4%, respectivamente. Ademais, dentre os empregados assalariados, apenas 21,6% possuíam carteira de trabalho assinada e 5,9% eram militares ou funcionários públicos estatutários, enquanto 28,5% eram empregados sem carteira, portanto, desprotegidos da legislação trabalhista.

Quanto aos municípios selecionados para o estudo, conforme esperado, São Luís se destaca com o maior grau de estruturação do seu mercado de trabalho. Isto é evidenciado pelo maior percentual de trabalhadores ocupados enquadrados na categoria de empregados assalariados com carteira de trabalho assinada, correspondente a 44,0% da sua População Ocupada (PO), os quais, se somados aos militares e funcionários públicos estatutários, totalizavam 51,6% de trabalhadores que contavam com direitos trabalhistas e previdenciários assegurados por lei. Enquanto isso, os empregados sem carteira assinada perfaziam 23,4% da PO em São Luís. Em segundo lugar, se situa o município de São José de Ribamar, com 40,6% da sua PO inserida no mercado de trabalho como empregados com carteira assinada, 4,3% como militares ou estatutários e 29,0% como empregados sem carteira assinada. Em terceiro lugar, encontra-se o município de Imperatriz, que, apesar de menor grau de estruturação do mercado de trabalho, revelava uma realidade bem próxima aos outros dois municípios, com 38,5% da sua PO inserida no mercado de trabalho como empregados com carteira assinada, 3,8% como militares ou estatutários e 25,8% como empregados sem carteira assinada. Portanto, em termos do grau de estruturação do mercado de trabalho, pode-se afirmar que os três municípios selecionados ostentavam uma situação bem mais favorável do que a retratada pela média estadual, como pode ser observado na **Tabela 5**, abaixo.

Tabela 5 - Pessoas de 10 anos ou mais de idade por posição na ocupação - Maranhão, São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar, 2010

Unidade da Federação e Município	Pessoas de 10 anos ou mais de idade ocupadas na semana de referência (Pessoas)									
	Total	Empregados	Empregados - com carteira de trabalho assinada	Empregados - militares e funcionários públicos estatutários	Empregados - outros sem carteira de trabalho assinada	Não remunerados em ajuda a membro do domicílio	Trabalhadores na produção para o próprio consumo	Empregadores	Conta própria	
Maranhão	∑	2.361.389	1.322.418	510.996	139.272	672.150	77.816	291.711	21.180	648.264
	%	100,0	56,0	21,6	5,9	28,5	3,3	12,4	0,9	27,5
São Luís	∑	442.152	331.728	194.627	33.624	103.476	7.975	3.441	6.075	92.934
	%	100,0	75,0	44,0	7,6	23,4	1,8	0,8	1,4	21,0
Imperatriz	∑	109.622	74.590	42.203	4.163	28.225	1.868	1.710	2.282	29.171
	%	100,0	68,0	38,5	3,8	25,8	1,7	1,6	2,1	26,6
São José de Ribamar	∑	62.968	46.534	25.564	2.680	18.289	594	697	239	14.905
	%	100,0	73,9	40,6	4,3	29,0	0,9	1,1	0,4	23,7

Fonte: (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

No que se refere à renda, a **Tabela 6**, a seguir, demonstra a distribuição das pessoas de 10 anos ou mais de idade por classes de rendimento nominal mensal no Estado e nos três municípios considerados. Os dados evidenciam uma realidade alarmante: o

número de pessoas na categoria sem rendimento e com rendimento de até 1 salário mínimo compreendia a maioria da população do Estado e dos três municípios analisados.

No Maranhão, 41,7% da população não possuíam rendimentos e mais da metade da população (50,6%) possuía um rendimento nominal mensal de até 1 salário mínimo. Em São Luís e em São José de Ribamar, o percentual de pessoas sem rendimento (36,2% e 40,0%, respectivamente) era superior ao percentual de pessoas que auferiam até 1 sm (34,7% e 39,7%, na mesma ordem). Já em Imperatriz, a distribuição era diferente da apresentada por São Luís e São José de Ribamar e se aproximava à do Estado, pois o percentual de pessoas sem rendimento (31,9%) era inferior ao percentual de pessoas com até 1 sm (43,6%). O predomínio de pessoas sem rendimento e com rendimento de até 1 sm indica que tanto no Estado como nos três municípios em análise, os repasses monetários do Programa Bolsa Família têm um significativo impacto na renda dessas famílias e, conseqüentemente, na economia dos municípios.

Tabela 6 - Pessoas de 10 anos ou mais de idade por classes de rendimento nominal mensal - Maranhão, São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar – 2010

Estado e Municípios		Pessoas de 10 anos ou mais de idade (mil Pessoas)									
		Total	Até 1/4 de sm	Até 1/2 de sm	Mais de 1/2 a 1 sm	Mais de 1 a 2 sm	Mais de 2 a 3 sm	Mais de 3 a 5 sm	Mais de 5 a 10 sm	Mais de 10 sm	Sem rendimento
Maranhão	∑	5.264,7	561,8	947,6	1.155,1	595,7	140,1	111,7	80,7	40,8	2.193,0
	%	100,0	10,7	18,0	21,9	11,3	2,7	2,1	1,5	0,8	41,7
São Luís	∑	863,0	46,1	72,5	180,5	146,9	46,0	42,7	37,9	24,2	312,4
	%	100,0	5,4	8,4	20,9	17,0	5,3	5,0	4,4	2,8	36,2
Imperatriz	∑	205,1	13,3	22,1	54,0	36,0	9,7	8,5	6,5	2,9	65,3
	%	100,0	6,5	10,8	26,3	17,6	4,7	4,2	3,2	1,4	31,9
São José de Ribamar	∑	134,5	8,8	14,2	30,3	22,3	5,8	4,3	2,7	1,1	53,8
	%	100,0	6,6	10,6	22,5	16,6	4,3	3,2	2,0	0,8	40,0

Fonte: (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

Nota: A categoria sem rendimento inclui as pessoas que receberam somente em benefícios.

No que diz respeito ao nível educacional da população de 15 anos ou mais de idade, São Luís e São José de Ribamar ostentavam índices melhores que os do Estado. Em 2010, a taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade no Estado era de 20,9% (946,9 mil pessoas), enquanto as de São Luís e São José de Ribamar eram de 4,7% (36,2 mil pessoas) e 6,7% (7,9 mil pessoas), respectivamente. Já em Imperatriz, o percentual de analfabetos era o mais elevado, 10,8% (19,5 mil pessoas) em 2010 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

Em se tratando do acesso aos serviços básicos, pode-se constatar na **Tabela 7**, a seguir, que os municípios de São Luís e Imperatriz apresentavam indicadores melhores que os registrados no Estado, mesmo sendo ainda muito precários. No tocante ao abastecimento de água, Imperatriz e São Luís apresentaram um percentual de domicílios com abastecimento adequado (rede geral) maior que o do Estado que correspondia a 65,9%. O município com melhor indicador era Imperatriz, com 90,7% dos seus domicílios com abastecimento fornecido pela rede geral. Em seguida estava São Luís, com 76,4%, e depois São José de Ribamar, com 65,1%.

Tabela 7 - Domicílios particulares permanentes segundo forma de abastecimento de água - Unidades e percentual - Maranhão, São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar - 2010

Estado e Municípios		Domicílios particulares permanentes (Unidade e Percentual)								
		Total	Rede geral	Poço ou nascente na propriedade	Poço ou nascente fora da propriedade	Carro-pipa ou água da chuva	Rio, açude, lago ou igarapé	Poço ou nascente na aldeia	Poço ou nascente fora da aldeia	Outra
Maranhão	∑	1.653.701	1.089.506	269.372	227.118	8.009	34.522	877	98	24.199
	%	100,0	65,9	16,3	13,7	0,5	2,1	0,1	0,0	1,5
São Luís	∑	276.812	211.360	18.903	41.668	616	144	-	-	4.121
	%	100,0	76,4	6,8	15,1	0,2	0,1	-	-	1,5
Imperatriz	∑	68.561	62.172	4.043	1.821	24	149	-	-	352
	%	100,0	90,7	5,9	2,7	0,0	0,2	-	-	0,5
São José de Ribamar	∑	42.562	27.706	4.048	10.125	55	6	-	-	622
	%	100,0	65,1	9,5	23,8	0,1	0,0	-	-	1,5

Fonte: (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

Quando se trata de esgotamento sanitário, os indicadores sintetizados na **Tabela 8**, a seguir, demonstram como a oferta desse serviço é deficiente no Maranhão. O município com o melhor indicador é São Luís, com 66,5% dos domicílios com esgotamento considerado adequado (rede geral ou fossa séptica), seguido por Imperatriz, com 50,0% dos domicílios que tinham esgotamento adequado em 2010. O município de São José de Ribamar, apesar de ter apresentado um percentual de domicílios com esgotamento adequado (45,7%), inferior aos demais municípios, ainda mostrou-se bem superior ao do Estado (26,8%), ressaltando-se que, nesse município, a forma de esgotamento sanitário predominante é a fossa rudimentar ou fossa preta, com registro em 44,1% das residências.

Tabela 8 - Domicílios particulares permanentes segundo forma de esgotamento sanitário - Unidades e percentual - Maranhão, São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar - 2010

Estado e Municípios		Domicílios particulares permanentes (Unidades e Percentuais)							
		Total	Rede geral de esgoto ou pluvial	Fossa séptica	Fossa rudimentar	Vala	Rio, lago ou mar	Outro tipo	Não tinham
Maranhão	∑	1.653.701	192.625	248.163	746.505	125.581	13.483	99.316	228.028
	%	100,0	11,7	15,0	45,1	7,6	0,8	6,0	13,8
São Luís	∑	276.812	129.219	54.728	64.058	12.817	5.920	4.805	5.265
	%	100,0	46,7	19,8	23,1	4,6	2,1	1,7	1,9
Imperatriz	∑	68.561	24.333	9.917	27.537	2.149	1.841	1.662	1.122
	%	100,0	35,5	14,5	40,2	3,1	2,7	2,4	1,6
São José de Ribamar	∑	42.562	4.136	15.321	18.759	1.404	241	1.699	1.002
	%	100,0	9,7	36,0	44,1	3,3	0,6	4,0	2,4

Fonte: (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

O serviço de coleta de lixo é o que apresentava indicadores mais satisfatórios para os municípios, enquanto o Estado apresentava indicadores bem aquém. Os municípios de Imperatriz e São Luís possuíam um elevado percentual de domicílios com coleta de lixo, com 91,9% e 91,2%, respectivamente. Em São José de Ribamar, um percentual de 81,0% dos domicílios era atendido por esse serviço, embora 14,6% dos domicílios desse município ainda tivessem lixo queimado na propriedade. No Estado, apenas 55,8% dos domicílios

eram atendidos pelo serviço de coleta de lixo e um percentual significativo de 32,6% dos domicílios queimavam o lixo na propriedade, enquanto 9,5% jogavam em terreno baldio ou logradouro, como demonstra a **Tabela 9**, a seguir.

Tabela 9 - Domicílios particulares permanentes segundo forma de coleta de lixo - Unidades e percentual - Maranhão, São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar – 2010

Unidade da Federação e Município	Domicílios particulares permanentes (Unidades e Percentuais)									
	Total	Coletado	Coletado por serviço de limpeza	Coletado em caçamba de serviço de limpeza	Queima -do (na propriedade)	Enterra-do (na propriedade)	Jogado em terreno baldio ou logradouro	Jogado em rio, lago ou mar	Outro destino	
Maranhão	∑	1.653.701	923.187	775.080	148.107	539.086	21.115	156.963	3.907	9.443
	%	100,0	55,8	46,9	9,0	32,6	1,3	9,5	0,2	0,6
São Luís	∑	276.812	252.337	238.745	13.592	12.056	843	9.436	1.407	733
	%	100,0	91,2	86,3	4,9	4,4	0,3	3,4	0,5	0,3
Imperatriz	∑	68.561	63.031	61.777	1.254	4.422	87	820	42	159
	%	100,0	91,9	90,1	1,8	6,5	0,1	1,2	0,1	0,2
São José de Ribamar	∑	42.562	34.494	33.002	1.492	6.195	205	1.319	193	156
	%	100,0	81,0	77,5	3,5	14,6	0,5	3,1	0,5	0,4

Fonte: (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

No que se refere à situação fiscal do Maranhão e dos três municípios, a **Tabela 10**, a seguir, mostra uma situação de crônica dependência do Estado e, principalmente, dos municípios em relação às transferências federais. A Razão de Dependência do Maranhão é de 55,6%, o que significa que 55,6% do total das receitas do Estado advém de transferências, sejam correntes ou de capital. Nos municípios, a dependência é mais acentuada, chegando a 90,8% em São José de Ribamar, 88,0% em Imperatriz e 69,1% em São Luís. Quando se analisa a participação dos Recursos do Bolsa Família, em relação à Receita Orçamentária, nota-se que, no Estado, o percentual representa 17,2%, enquanto no município de São José de Ribamar chega a 20,1%, sendo que nos municípios de São Luís e Imperatriz essa participação é menor, equivalente a 7,3% e 8,2%, respectivamente.

Tabela 10 - Receita Orçamentária, Receita Transferida e Razão de dependência, em R\$ e % - Maranhão, São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar – 2010

Estado / Municípios	Receita Orçamentária (R\$) (a)	Receita Transferida ¹ (R\$) (B)	Orçamento BF 2012 (c)	Razão de dependência ² (%) (b/c)	Participação do BF na Receita (c/a)
Maranhão	11.384.442.038	6.334.540.444	1.961.536.178	55,6	17,2
São Luís	1.947.945.959	1.346.102.441	141.508.662	69,1	7,3
Imperatriz	396.242.314	348.561.290	32.360.716	88,0	8,2
São José de Ribamar	176.657.662	160.468.979	35.443.834	90,8	20,1

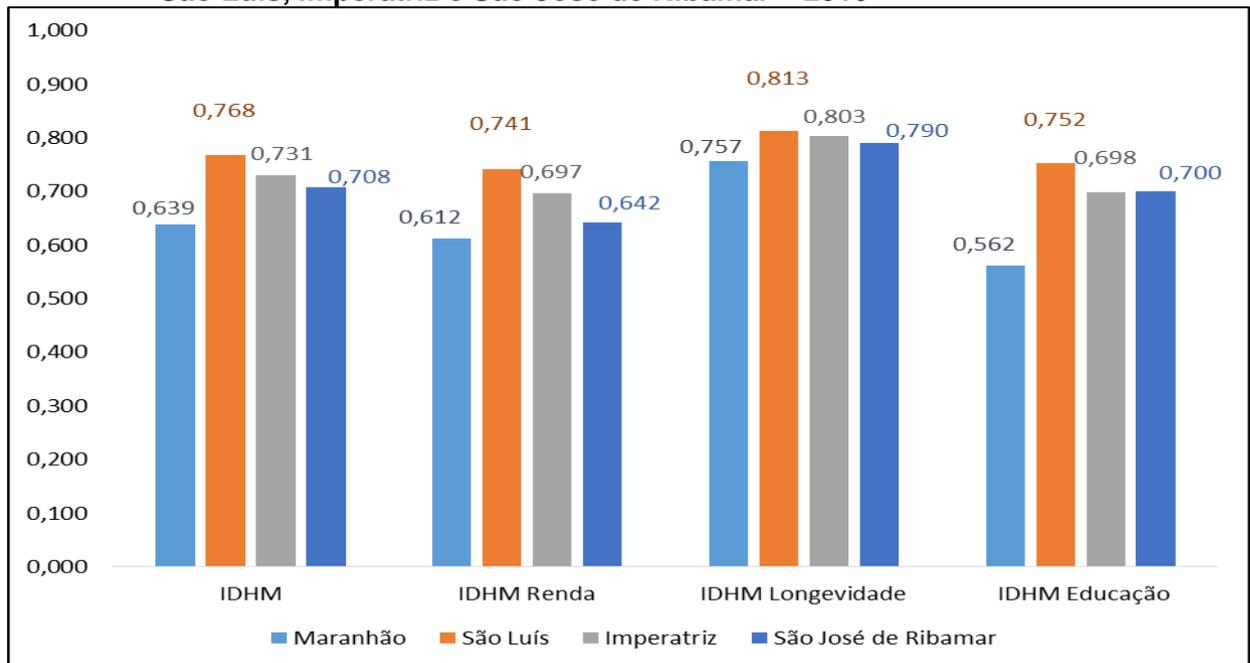
Fonte: Elaborada conforme dados de: MARANHÃO. Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento. **Balancete mensal**. São Luís, 2010. Disponível em: <<http://www.seplan.ma.gov.br/balancete-mensal-2/>>. Acesso em: 4 abr. 2014; BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Finanças do Brasil. **Dados Contábeis dos Municípios**. Brasília, DF, [20--?]a. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/contas-aneis>. Acesso em: 4 abr. 2014; BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Cartilhas de transferências constitucionais**. Brasília, DF, 2013a. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/cartilhas-de-transferencias-constitucionais>. Acesso em: 4 abr. 2014

Notas: ¹ Soma das Transferências Corrente e Transferências de Capital;

² Razão de dependência = Razão entre Rec. Transferida e Rec. Orçamentária.

No tocante ao desenvolvimento humano, os três municípios selecionados apresentaram um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal⁸ (IDH-M) melhor que o do Estado, no ano de 2010, como pode ser observado no **Gráfico 1**, a seguir. Enquanto o Estado encontra-se na escala de médio desenvolvimento humano, com um IDHM de 0,639, os três municípios encontram-se na escala de alto desenvolvimento humano: São Luís, com 0,768 é o município com maior IDH-M do Estado; Imperatriz, com 0,768, é o 2º; e São José de Ribamar, com 0,708, é 4º.

Gráfico 1 - Índice de Desenvolvimento Humano e suas dimensões, para o Maranhão, São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar – 2010



Fonte: PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro**. Brasília, DF: PNUD/IPEA/FJP, 2013. (Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013). Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/idhm-brasileiro-atlas-2013.pdf>>. Acesso em: 31 mar. 2015.

Em se tratando da exclusão social, medida pelo Índice de Exclusão Social – IES⁹, o Maranhão possuía uma posição de significativa desvantagem no cenário nacional no

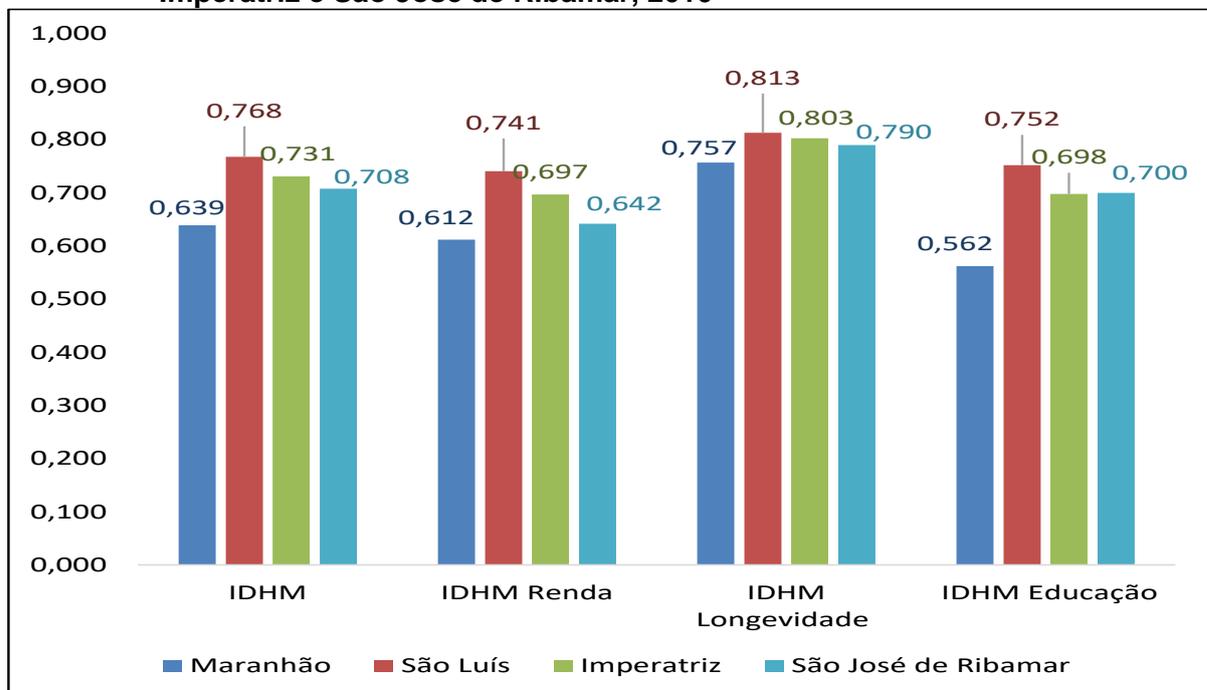
⁸ O IDHM é formado por três dimensões: Renda, Longevidade e Educação. O IDH Renda e o IDH Longevidade possuem um indicador cada (renda per capita e esperança de vida ao nascer, respectivamente), o IDH Educação possui dois subíndices, *escolaridade* (que mede o percentual de pessoas de 18 anos ou mais de idade com ensino fundamental completo) e *frequência escolar* (que mede o percentual de crianças de 5 a 6 anos de idade na escola, o percentual de adolescentes de 11 a 13 anos nos anos finais do ensino fundamental ou com fundamental completo, e o percentual de adolescentes de 15 a 17 anos com fundamental completo). O IDHM varia de 0 a 1, quanto maior, melhor o índice. As faixas de desenvolvimento humano adotadas pelo IDHM são: muito baixo (0,000 a 0,499), baixo desenvolvimento humano (0,500 a 0,599), médio desenvolvimento humano (0,600 a 0,699), alto desenvolvimento humano (0,700 a 0,799) e muito alto desenvolvimento humano (0,800 a 1,000) (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2014).

⁹ O Índice de Exclusão Social – IES para o ano de 2010 está disponível no livro Atlas da Exclusão Social no Brasil (dez anos depois), organizado por Alexandre Guerra, Marcio Pochmann e Ronnie Aldrin Silva. O IES é um índice multidimensional composto por sete indicadores: pobreza (proporção de domicílios particulares permanentes com rendimento nominal mensal domiciliar per capita de até ½ salário mínimo); emprego (proporção de trabalhadores com carteira de trabalho assinada e funcionários públicos estatutários na População Economicamente Ativa); desigualdade (índice de

ano de 2010. Dentre os 100 municípios com menor/pior IES, 30 eram do Maranhão, sendo este o Estado com maior quantidade de municípios nesse ranking. O município com menor/pior Índice de Exclusão, dentre os aqui analisados, é Imperatriz, com índice de 0,583, seguido por São José de Ribamar (0,596). São Luís (0,618) apresentou o maior/melhor IES. Ao considerar o IES a partir das mesmas escalas de desenvolvimento do IDHM, os municípios de Imperatriz e São José de Ribamar estariam classificados como *baixo desenvolvimento* e São Luís como *médio desenvolvimento*, patamares bem inferiores ao de *alto desenvolvimento humano*, como apontado pelo IDHM.

O **Gráfico 2**, a seguir, traz o IES desagregado por indicadores. Percebe-se que os indicadores de Alfabetização, Escolaridade e Violência contribuíram positivamente para os três municípios. Já o indicador de Pobreza foi satisfatório para Imperatriz e São Luís, mas não para São José de Ribamar. Nos indicadores de Emprego, Juventude e Desigualdade o desempenho dos três municípios não foi satisfatório, ficando bem aquém dos indicadores de educação, contribuindo para o baixo desempenho do IES.

Gráfico 2 - Índice de Exclusão Social – IES, e suas dimensões, para São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar, 2010



Fonte: GUERRA, Alexandre; POCHMANN, Marcio; SILVA, Ronnie Aldrin. **Atlas da Exclusão Social no Brasil:** dez anos depois. São Paulo: Cortez, 2014. v. 1.

Após a análise dos dados aqui apresentados, pode-se ter um panorama da situação socioeconômica dos municípios de São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar. No geral, os municípios apresentam indicadores melhores que o Estado em seu conjunto.

Os dados revelaram que, mesmo sendo predominantemente urbanos – com taxas de urbanização de mais de 94%, no caso de São Luís e Imperatriz, enquanto em São José de Ribamar essa taxa é de apenas 23,1% - as condições de trabalho nesses municípios ainda são muito precárias. Em todos os municípios, mais de 30% das pessoas ocupadas não tinham carteira de trabalho assinada (31,2% em São Luís, 37,8% em Imperatriz e 39,3% em São José de Ribamar). Todavia, esses municípios apresentaram

Gini da renda domiciliar per capita da população residente); alfabetização (taxa de alfabetização das pessoas de 5 anos ou mais de idade); escolaridade (proporção de pessoas com 17 anos ou mais que concluíram o ensino médio); concentração juvenil (proporção da população com até 19 anos de idade); e violência (taxa de homicídio por 100 mil habitantes). O IES varia de 0 a 1, quanto mais próximo de 1, menor a exclusão social.

uma situação bem melhor que a registrada no Estado, em que 50,8% da população ocupada não tinham carteira de trabalho assinada.

Essa desestruturação do mercado de trabalho tem impactos diretos nos níveis de rendimento, já que a maioria esmagadora da população desses municípios não possuía rendimento ou auferia menos de um 1 salário mínimo. Destaca-se ainda a significativa parcela da população extremamente pobre do Estado residente nos três municípios, que equivalia a 5,2% do total do Estado. Acrescenta-se a esse cenário a alta dependência fiscal tanto do Estado como dos municípios, o que reflete a incapacidade de geração de receita própria.

Somadas às condições de trabalho e renda nada favoráveis, estão os elevados quantitativos de pessoas analfabetas e as carências na oferta dos serviços básicos nesses municípios, a despeito de os três se situarem em um nível de alto desenvolvimento humano municipal, tomando como referência o IDHM.

Enfim, esse cenário vem a justificar a existência do Programa Bolsa Família, como um meio de garantir um alívio de uma situação de carência extrema nos municípios do Estado. Todavia, a finalidade do Bolsa Família não é só o alívio imediato da pobreza, visto que o Programa pressupõe condicionalidades nas áreas de educação e saúde, e ações de inclusão produtiva urbana e rural, além da ampliação do acesso a serviços básicos.

Por isso, os impactos do Bolsa Família nos municípios não devem ser avaliados apenas na sua dimensão imediata, mas devem ser considerados em articulação com as ações estruturantes nos campos da saúde, educação, trabalho e renda, voltadas a interferir no ciclo intergeracional da pobreza. Para isso, fazem-se necessárias pesquisas sobre os impactos do Bolsa Família, não apenas durante o período em que a família está ligada ao Programa, mas também, quando ela é desligada, para que se possa apreender o grau de autonomização que o programa possa ter proporcionado para as famílias egressas.

3 CARACTERIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MARANHÃO, COM DESTAQUE AO BOLSA FAMÍLIA

As reflexões, a seguir, apresentadas sobre a Política de Assistência Social com destaque ao Bolsa Família, aqui entendido enquanto um programa de transferência de renda situado no contexto da Proteção Social Básica, assume no contexto da pesquisa a função de contextualização, enquanto referência para realização da pesquisa de campo. Assim, a Política de Assistência Social é apresentada em uma configuração da Política em âmbito estadual e municipal, apresentando os órgãos gestores e suas estruturas, os quadros de recursos humanos, a estrutura de habilitação apresentada pelos municípios para participação no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), além de mostrar os serviços e ações sócio-assistenciais continuadas por tipos de Proteção Social – Básica e Especial e os níveis de média e alta complexidade. Na última parte são apresentadas informações específicas sobre o Bolsa Família considerando que o objeto desta pesquisa diz respeito à população egressa desse Programa. Sua elaboração resultou de pesquisa no site do MDS, de leitura de documentos oficiais da Política de Assistência Social e, especificamente, do Bolsa Família, e de Relatórios e documentos elaborados pelos municípios sobre a implementação da Política e do Programa em sua área de abrangência.

3.1 A Política de Assistência Social no Estado do Maranhão, São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar

Neste item, apresenta-se um quadro geral da Política de Assistência Social, tal como estruturada em termos de população e de número de famílias inseridas no PBF no estado do Maranhão e nos três municípios que compuseram a amostra da pesquisa: São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar. Destaca-se a forma como as instâncias estadual e municipais estão estruturadas para gerir a Política em seus espaços de atuação, bem como se analisa as ações e serviços sócio-assistenciais implementados por tipos de proteção e níveis de complexidade.

3.1.1 Órgão Gestor

No início do presente processo investigativo, a gestão da Política de Assistência Social no Maranhão era atribuição de duas instituições: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Agricultura Familiar (SEDES)¹⁰ e a Secretaria de Direitos Humanos, Assistência Social e Cidadania (SEDIHC)¹¹.

¹⁰ A atribuição geral dessa Secretaria era o combate e a erradicação da pobreza extrema no Maranhão. Na Administração Superior dessa Secretaria constavam os seguintes órgãos relacionados à Política de Assistência Social: a) Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado do Maranhão; de Desenvolvimento Rural Sustentável; de Políticas de Inclusão Social; b) Secretaria-Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional com as Superintendências de Programas de Segurança Alimentar e Nutricional e de Programas de Transferência e Complementação de Renda, os Programas Estaduais *Restaurante Popular* e *Viva Oportunidades* e os Federais *Bolsa Família* e *Brasil Carinhoso*, além da gestão do Cadastro Único.

¹¹ Secretaria composta uma Administração Superior, na qual se situavam os diversos Conselhos Estaduais. Entre eles, os conselhos de Assistência Social, do Idoso, da Criança e Adolescente, de Direitos da Pessoa com Deficiência. Dentre as Unidades de Atuação Programática encontravam-se a Secretaria Adjunta de Assistência Social que incluía as Superintendências de Gestão do SUAS, de Proteção Social Básica e de Proteção Social Especial (de média e de alta complexidade). Ainda faz parte da estrutura dessa Secretaria os Fundos Estaduais de Assistência Social (FEAS) e dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA) e a Fundação da Criança e do Adolescente do Estado do Maranhão (FUNAC/MA).

Essa forma de gestão da Política Estadual de Assistência Social no Maranhão vigente no governo da Roseana Sarney (2010-2014) caracterizou-se, portanto, pela desestruturação das proteções, particularmente a proteção social básica em descumprimento a diretriz do comando único, conforme determinação da Lei Orgânica da Assistência Social (art. 5º, inciso I) e da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Tal descumprimento revela a prática do fisiologismo político na assistência social, historicamente fragmentada e submetida aos acordos e interesses dos dirigentes políticos. Cabe assinalar que os pressupostos que deram origem ao comando único no âmbito da Assistência Social enfatizam a necessidade de superação dessa prática, bem como do fortalecimento do pacto federativo balizado pelos critérios da *necessidade* e do *pertencimento à nação*, previstos na Constituição Federal de 1988.

A concretização do comando único define que as ações de Assistência Social, nos diferentes níveis de governo, devam se subordinar à uma única direção institucional, bem como a prestação de contas e ao controle social dos mesmos administradores e conselhos municipais. Consequentemente, é a instituição responsável pelo comando da Política que responde pela sua coordenação, pelo controle dos recursos advindos dos diferentes Fundos para a execução dos serviços e pela adequada articulação entre oferta e demanda, portanto, pela própria qualidade dos serviços oferecidos.

O Governo que iniciou em janeiro de 2015¹², demonstra reconhecer a relevância legal e institucional do comando único ao proceder nova reforma administrativa no Estado, no contexto da qual a SEDES ficou, novamente, responsável pela operacionalização de todas as ações das Políticas de Assistência Social e de Segurança Alimentar e Nutricional (Decreto nº 30.656, de 23 de fevereiro de 2015). Para essas áreas, foi desenhado e instituído o seguinte arcabouço administrativo-organizacional:

- a) Administração Superior (Conselho Estadual de Assistência Social e Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado do Maranhão; Secretário de Estado; Subsecretário);
- b) Unidades de Suporte Operacional
- c) Secretaria Adjunta de Assistência Social
- d) Superintendência de Gestão do SUAS: Supervisão de Gestão do Sistema de Informação do SUAS; Supervisão de Vigilância Socioassistencial - Departamento de Acompanhamento da Busca Ativa; Supervisão de Planejamento, Monitoramento e Avaliação das Ações da Política de Assistência Social - Serviço de Apoio às Instâncias do SUAS; b) Superintendência de Proteção Social Básica: Supervisão de Serviços Socioassistenciais; Supervisão de Benefícios Socioassistenciais; c) Superintendência de Proteção Social Especial: Supervisão de Proteção Social Especial de Média Complexidade - Departamento de Regionalização dos Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade; Supervisão de Proteção Social Especial de Alta Complexidade - Departamento de Regionalização dos Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade;
- e) Secretaria-Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional: Unidade Gestora de Programas; Superintendência de Programas de Segurança Alimentar e Nutricional: Superintendência de Comercialização e Distribuição de Alimentos;
- f) Secretaria-Adjunta de Renda de Cidadania: a) Superintendência de Programas de Transferência e Complementação de Renda: Departamento de Cadastro e Benefícios; Departamento de Operações e Condicionalidades.

¹² O governador Flávio Dino (PC do B) concorreu ao governo do Maranhão se colocando como oposição e como alternativa ao mandonismo de quase 50 anos do grupo Sarney no Maranhão. Venceu as eleições de 2014 derrotando o candidato Edinho Lobão apoiado pelo grupo Sarney e, ao assumir o governo em janeiro de 2015, reinstalou o comando único na Política de Assistência Social no Maranhão.

Com esse novo redesenho a assistência social é reestruturada em consonância com o SUAS sendo reorganizados os serviços no âmbito das proteções específicas no âmbito da SEDES como órgão coordenador da política no Estado do Maranhão.

Os três municípios do Maranhão considerados na pesquisa, São Luís, São José de Ribamar e Imperatriz, adotam no desenho das respectivas Políticas Municipais de Assistência Social (PMAS), a instituição do comando único.

Em São Luís, é a Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social (SEMCAS) o órgão gestor da Política de Assistência Social. Instituída pela Lei Municipal nº 4.853, de 3 de setembro de 2007, a SEMCAS encontra-se estruturada em 08 (oito) superintendências, sendo 6 (seis) da área finalística: Superintendência de Gestão do Sistema Único de Assistência Social, Superintendência de Proteção Social Básica, Superintendência de Proteção Social Especial de Média Complexidade, Superintendência de Proteção Social Especial de Alta Complexidade, Superintendência de Transferência de Renda, Superintendência de Inclusão Produtiva e 02 (duas) superintendências de atividades meio (Superintendência Administrativa e Superintendência Financeira e Orçamentária). O município conta com 20 (vinte) Centros de Referência da Assistência Social (CRAS).

Em Imperatriz, o órgão Gestor da Política de Assistência Social é a SEDES. A estrutura da Secretaria comporta os seguintes órgãos: Gabinete da Secretária, Setor de Benefícios Assistenciais, CRAS, Casa do Idoso, Centro de Referência da Pessoa com Deficiência, Projovem Adolescente – Coordenação Geral, Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças, Programa Bolsa Família, Cadastro Único, Banco de Alimentos, Restaurante Popular, havendo 5 (cinco) CRAS em funcionamento.

Em São José de Ribamar, a Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) é a gestora da Política Municipal de Assistência Social, que, da mesma forma que nos outros dois municípios, age integrada com órgãos governamentais e instituições não-governamentais, havendo apenas 01 (um) CRAS em funcionamento, contando, com 03 (três) em construção.

Veja-se abaixo quadro demonstrativo dos CRAS nos três municípios.

Quadro 1 - Quantidade e designação de CRAS nos municípios de São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar

Município	Número de CRAS	Bairros de localização
São Luís	20	Anil, Anjo da Guarda, Bairro de Fátima, Centro, Cidade Olímpica, Cidade Operária, Coroadinho, Estiva, Forquilha, Janaina, João De Deus, Liberdade, Maracanã, São Francisco, São Raimundo, Sol e Mar, Vicente Fialho, Vila Bacanga, Vila Nova e Vila Palmeira
Imperatriz	05	Cafeteira, Santa Rita, Bacuri, Santa Lúcia e Coquelândia
São José de Ribamar	01	São Raimundo

Fonte: Elaboração própria com dados disponibilizados pelos sites das Secretarias de Assistência Social dos municípios de São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar.

3.1.2 Recursos Humanos

Os quadros de recursos humanos disponíveis nos municípios pesquisados são constituídos de grupos diversificados em relação às áreas de formação profissional, sendo, portanto, compatíveis com a configuração da PNAS e com os propósitos da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS). Como se sabe, os serviços da Política se destinam a quem deles precisar e essa Norma regulamenta a gestão do trabalho no contexto do SUAS com vistas a contribuir para o aperfeiçoamento do Sistema e a garantia dos direitos sócio-assistenciais. Verifica-se, portanto, que há esforço dos gestores locais em organizar corretamente o trabalho, dotando os municípios de pessoal que corresponda ao necessário, tanto numérica quanto qualitativamente.

Contudo, chamou atenção que determinados trabalhadores, sobretudo, assistentes sociais, sejam numericamente reduzidos em Imperatriz e em São Luís, considerando-se o nível de gestão desses municípios e o quantitativo de CRAS e CREAS. Em Imperatriz, esses trabalhadores (19 no total) representam 3,1%, do total de profissionais dos 5 CRAS e 1 CREAS. Já em São Luís, os assistentes sociais, em total de 193, representam 7,72% do total de trabalhadores em atuação nos 20 CRAS e 05 CREAS existentes no município. Isto denota que a despeito dos esforços na implementação da NOB-RH/SUAS há uma defasagem entre o quantitativo de profissionais disponibilizados para compor a gestão do SUAS e as efetivas necessidades de constituir equipes de referência para a referida gestão, em especial para atuar nas unidades dos serviços socioassistenciais, o que pode ser explicado pelo reduzido quadro de servidores públicos efetivos e pela rotatividade das equipes, sobretudo em razão da instabilidade das relações contratuais.

3.1.3 Estrutura de habilitação dos municípios em relação à Política de Assistência Social

A Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), aprovada pela Resolução n. 130, de 15 de julho de 2005, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) definiu, dentre outros aspectos, que a habilitação dos municípios se faz mediante níveis de gestão. O nível de *gestão plena* expressa a organização total das ações da Política de Assistência Social no município. De acordo com a NOB/SUAS 2005, o gestor, ao assumir a responsabilidade de organizar a *proteção social básica e especial* deve garantir a oferta de serviços, programas, projetos e benefícios que fortaleçam vínculos familiares e comunitários; que promovam os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e transferência de renda; que assegure a vigilância dos direitos violados no território; que potencialize a função protetiva das famílias e a auto-organização e conquista de autonomia de seus usuários (BRASIL, 2005).

O nível de *gestão básica* se caracteriza pela organização da *proteção social básica*, da Política de Assistência Social, devendo o gestor garantir a oferta de programas, projetos e serviços socioassistenciais que fortaleçam vínculos familiares e comunitários; que promovam os beneficiários do BPC e transferência de renda e que haja vigilância e defesa dos direitos socioassistenciais.

Ambos os níveis de gestão são caracterizados por responsabilidades diferenciadas, por graus de complexidade, de acordo com a realidade local e necessidades de intervenção social, no município. Os recursos de cofinanciamento, que os municípios recebem, devem ser compatíveis com a realidade de gestão em que o município está habilitado, em cumprimento aos critérios de pactuação, estabelecidos pelas Comissões Intergestoras.

Os três municípios objeto desta pesquisa integram o SUAS, segundo a NOB/SUAS, anteriormente citada, tendo feito suas adesões mediante apresentação à Comissão Intergestores Bipartite (CIB), no Estado, dos documentos comprobatórios da instituição e funcionamento dos respectivos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS), dos Fundos Municipais de Assistência Social (FMAS), com alocação de recursos próprios, e de seus Planos Municipais de Assistência Social, cuja elaboração ocorre a cada 04 (quatro) anos, de acordo com o planejamento do ciclo orçamentário (Lei do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei do Orçamento Anual (LOA)). Ressalta-se que os Planos Municipais constituem instrumentos de planejamento estratégico que estabelecem prioridades e metas, organizam, regulam e norteiam a execução da Política de Assistência Social nos referidos municípios.

Os 03 (três) municípios, portanto, encontram-se habilitados nos níveis de gestão do SUAS sendo São Luís gestão plena, Imperatriz gestão básica e São José de Ribamar gestão plena.

Na atual fase do SUAS, em que o planejamento se constitui no principal instrumento para qualificar a gestão, os serviços, programas, projetos e benefícios, o *Pacto de Aprimoramento da gestão do SUAS*, firmado entre a União, os Estados e os Municípios,

em 2013, se configura na NOB/SUAS 2012 como o mecanismo de indução à oferta qualificada da proteção social nos municípios. Em 2013 foi realizada a primeira pactuação nacional de prioridades e metas, a serem executadas pelos municípios, no período de 2014 a 2017, com acompanhamento e revisão anual de alterações de indicadores nos sistemas oficiais de informações e sistemas nacionais de estatísticas (BRASIL, 2012).

Os 03 (três) municípios considerados na pesquisa incorporaram, nos seus Planos Municipais, as prioridades e metas para a gestão municipal do SUAS, para o quadriênio acima referido, e fizeram corretamente previsões orçamentárias e financeiras para seus cumprimentos nos respectivos Fundos Municipais.

A partir da NOB/SUAS 2012, os níveis de gestão passaram a corresponder a uma escala de aprimoramento do SUAS, em que a base representa os níveis iniciais de implantação do sistema (níveis em que se encontram hoje) e o ápice corresponde aos seus níveis mais avançados, de acordo com as normativas em vigor. Logo, os níveis de gestão destes municípios poderão mudar, automaticamente, na medida em que demonstrarem alcance de estágio mais avançado ou retrocesso a estágio anterior de organização do SUAS, nos seus respectivos territórios (BRASIL, 2012).

Os CMAS, nos 03 (três) municípios, conforme determinação da LOAS, Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993, foram instituídos por leis específicas e constituem instâncias colegiadas e deliberativas, vinculadas às estruturas dos órgãos gestores das Políticas de Assistência Social e, de acordo com suas respectivas leis, possuem caráter permanente e composição paritária, entre governo e sociedade civil, (**Tabela 11**) para o período vigente.

No exercício de suas atribuições foram asseguradas, de modo geral, a formulação, normatização, acompanhamento, avaliação e fiscalização da gestão e da execução de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, prestados pelas redes socioassistenciais dos respectivos municípios.

Tabela 11 - Composição dos CMAS de São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar

Composição dos CMAS /Municípios	São Luís	Imperatriz	São José de Ribamar
Representantes Governamentais	10	05	03
Representantes Sociedade Civil	10	05	03
Total de Conselheiros	20	10	06

Fonte: Elaboração própria, com dados disponibilizados pelos sites das Secretarias de Assistência Social dos municipais de São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar.

Considerando que cada Instituição/Entidade possui um titular e um suplente, a totalização de conselheiros eleitos é o dobro do informado na tabela. São Luís ainda possui mais 03 (três) entidades eleitas, com titulares e suplentes, para substituição em caso de renúncia de quaisquer outras ou não cumprimento das normas do Conselho.

Destaca-se que a institucionalidade dos Conselhos expressa problemas que necessitam ser ressaltados como, por exemplo, a composição paritária que não implica necessariamente em representatividade paritária, a vinculação dos Conselhos ao órgão gestor, a pouca alternância dos conselheiros, a relação com o poder público, a representação em variados conselhos, a ingerência política na indicação e atuação dos conselheiros, enfim problemas que colocam limites a uma atuação qualificada dos Conselhos como instância de controle social. A sociedade civil, em geral, apresenta dificuldades quanto ao conhecimento da política e sua dinâmica institucional e burocrática, o que incide nos embates e nas deliberações. De forma que o exercício do controle e participação social nos municípios expressa fragilidades, principalmente da sociedade civil quanto a apropriação das questões referentes à política nos municípios.

Os FMAS, instrumentos de gestão orçamentária e financeira, caracterizam-se, nos 03 (três) municípios como Unidades Orçamentárias e Gestoras, na forma da Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, e são geridos pelos respectivos órgãos da administração pública municipal, responsáveis pela Política de Assistência Social, sob orientação e controle dos seus respectivos CMAS.

Os recursos previstos nos orçamentos da Política de Assistência Social, de transferências fundo a fundo e do tesouro municipal, nesses municípios, estão alocados, majoritariamente, nos respectivos Fundos de Assistência Social. Entretanto, observa-se a existência de recursos em outras unidades orçamentárias (por exemplo: na Secretaria, para a área finalística da assistência social).

Embora o modelo de gestão preconizado pelo SUAS se fundamente no financiamento compartilhado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por meio de transferências regulares e automáticas entre os fundos de assistência social, só foram localizados recursos orçamentários provenientes do FEAS/MA, no FMAS de São Luís. Ressalta-se que o cofinanciamento do Estado do Maranhão constitui uma demanda histórica na Política de Assistência Social, considerando a inexistência da transferência fundo a fundo para a totalidade dos municípios maranhenses.

3.1.4 Tipos de proteção social desenvolvida pela Política de Assistência Social no Maranhão, em São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar

Tendo estabelecido um novo modelo de gestão da Assistência Social, a atual PNAS se estrutura com foco na proteção social como direito do cidadão, organizada por níveis de complexidade: proteção social básica e especial, de média e alta complexidade. Neste item procura-se mostrar como a Proteção Social está estruturada nos municípios constantes da pesquisa.

3.1.4.1 *Proteção Social Básica*

A Proteção Social Básica, no âmbito da Política de Assistência Social, tem a finalidade de prevenir situações de risco, procurando desenvolver potencialidades e aquisições, bem como fortalecer vínculos familiares e comunitários. Atua junto a populações em situação de riscos e fragilidades decorrentes da pobreza, da ausência ou insuficiência de renda, do acesso precário ou nulo aos serviços públicos ou da fragilização de vínculos afetivos (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras).

De acordo com o MDS (BRASIL, [20--?])b, essa modalidade de Proteção prevê o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos, conforme identificação da situação de vulnerabilidade apresentada. Esses serviços e programas devem incluir as pessoas com deficiência e ser organizados em rede, de modo a inseri-las nas diversas ações ofertadas.

Mesmo sendo prestada por diferentes unidades existentes nos municípios, a Proteção Social Básica tem como unidade operativa básica os CRAS que são unidades públicas estatais da Política de Assistência Social, responsáveis pela oferta dos serviços da proteção social básica do SUAS nos territórios de sua abrangência.

Os CRAS articulam a rede de serviços socioeducativos direcionados para grupos específicos, dentre eles, os Centros de Convivência para crianças, jovens e idosos. Dessa forma, não só executam serviços de proteção básica, como também organizam e coordenam a rede de serviços sócio assistenciais da Política de Assistência Social em âmbito local. Os serviços ofertados são atividades de caráter continuado que têm por objetivo contribuir para a melhoria da qualidade de vida de indivíduos e famílias, a partir do desenvolvimento de ações com foco no atendimento de necessidades básicas. Para tanto, buscam o fortalecimento de vínculos sociais e familiares visando à superação das vulnerabilidades e melhoria da qualidade de vida dos atendidos.

Com execução obrigatória e exclusiva, o principal serviço ofertado pelos CRAS é o de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), voltado para famílias em situação de vulnerabilidade social. Trata-se de um serviço continuado, envolvendo atendimento sócio assistencial e encaminhamento às redes de proteção social em cada localidade. O PAIF é assumido e pactuado pelas diferentes esferas de governo. O trabalho realizado visa fortalecer a função protetiva das famílias, prevenindo a ruptura de vínculos, promovendo o acesso e usufruto de direitos e contribuindo para a melhoria da qualidade de vida. O PAIF

articula todos os serviços de Proteção Social Básica, que são os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, em número de quatro, organizados por faixa etária (crianças, adolescentes, jovens e idosos).

Para realização desse trabalho os municípios dependem do funcionamento dos CRAS, cuja situação em São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar pode ser visualizada a seguir:

Tabela 12 - Piso Básico Fixo - CRAS/PAIF (fevereiro de 2015)

Descrição	Maranhão	São Luís	Imperatriz	São José de Ribamar
Quantidade de CRAS cofinanciados	308	20	05	01
Situação atual de pagamento	-	Liberado	Liberado	Liberado
Valor mês de referência (em R\$)	2.585.100,00	240.000,00	60.000,00	12.000,00
Previsão de repasse anual (em R\$)	31.021.200,00	2.880.000,00	720.000,00	144.000,00
Capacidade de atendimento (famílias ano/NOB/SUAS)	211.325	20.000	5.000	1.000
Famílias referenciadas ano (NOB/SUAS)	1.077.125	100.000	25.000	5.000
Quantidade de CRAS implantados (ativos no CadSuas)	313	20	05	01
Quantidade de CRAS em implantação	01	-	-	-

Fonte: Elaborada conforme dados do Relatório de Informações Sociais (RI) Proteção Social Básica do Portal SAGI/MDS: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. **Relatório de Informações Sociais:** Proteção Social Básica. Brasília, DF, [2015]c. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>>. Acesso em: 31 mar. 2015.

O Piso Básico, conforme Portaria MDS nº 442, de 26 de agosto de 2005, representa um valor básico de cofinanciamento federal em caráter de complementariedade aos financiamentos dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, destinado ao custeio dos serviços e ações sócioassistenciais continuadas da Proteção Social Básica do SUAS, sendo seus valores transferidos de forma regular e automática do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os Fundos Municipais e do Distrito Federal.

O Estado do Maranhão possui 308 CRAS cofinanciados em 217 municípios, alcançando, portanto, 100% destes. Deste total, 06 (seis) se encontram com recursos bloqueados (BRASIL, [2015]c).

É interessante apresentar também a situação referente às ações que integram diretamente os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. No Estado do Maranhão estes serviços são ofertados em 216 municípios. Desse total, apenas 01 (um) município encontra-se com recursos bloqueados.

Tabela 13 - Piso Básico Variável - Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - Dez./2014

Descrição	Maranhão	São Luís	Imperatriz	São José de Ribamar
Capacidade de atendimento	99.700	5.510	1.430	1.000
Meta de inclusão do público prioritário	49.850	2.755	715	500
Valor mês de referência (em R\$)	4.982.924,23	275.500,00	71.500,00	50.000,00
Valor trimestre de referência (em R\$)	14.955.000,00	826.500,00	214.500,00	150.000,00
Valor ano referência (em R\$)	59.820.000,00	3.306.000,00	858.000,00	600.000,00
Situação atual de pagamento	-	Liberado	Liberado	Liberado

Fonte: Elaborada conforme dados do RI Proteção Social Básica (BRASIL, [2015]c) e do RI Programas e Ações MDS do Portal SAGI/MDS: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. **Relatório de Informações Sociais:** Programas e ações MDS. Brasília, DF, [2015]b. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>>. Acesso em: 31 mar. 2015.

Convém dizer que o Piso Básico Variável, tal como o Piso Básico Fixo, também se constitui num valor básico de co-financiamento federal a ser usado, neste caso, nas despesas de custeio do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), tendo sido estabelecido após o reordenamento deste como uma ferramenta da sua gestão por meio da qual é possível realizar o seu acompanhamento e monitoramento. Assim, os dados de registro e participação dos usuários são utilizados no cálculo do co-financiamento dos serviços e ações sócio-assistenciais continuadas (**Tabela 13**).

Integra ainda a Proteção Social Básica o Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (ACESSUAS/TRABALHO), o qual, como parte das ações de Proteção Social Básica, busca favorecer a transição de usuários e famílias de uma situação de vulnerabilidade e risco social para uma situação de autonomia e melhoria da qualidade de vida por meio do incentivo, da mobilização e da integração ao mundo do trabalho. Entretanto, os dados abaixo dão indicações de pouca integração entre as Políticas de Trabalho e Renda e a de Assistência Social visto que o total de vagas do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) representa apenas 74%, 82%, 50% da meta mobilizada nos municípios de São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar, respectivamente. Para o Estado do Maranhão esse percentual é ainda menor alcançando apenas 50% da meta mobilizada. Ademais, tal como acontece no Maranhão como um todo, o recurso disponibilizado sofreu uma sensível diminuição do primeiro para o segundo repasse, como se pode observar na tabela mostrada em seguida:

Tabela 14 - Desempenho do Programa ACESSUAS Trabalho – 2013-2014 no Estado do Maranhão, e nos municípios de São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar (2014-2015)

Itens	Estado e Municípios			
	Maranhão	São Luís	Imperatriz	São José de Ribamar
Meta de mobilização	19.882	4.214	730	930
Total de vagas – PRONATEC	16.568	3.512	608	775
Valor repassado da 1ª parcela (em R\$)	R\$ 2.575.302,00	R\$ 236.066,00	R\$ 89.034,00	R\$ 106.050,00
Valor repassado da 2ª parcela (em R\$)	R\$ 479.278,00	R\$ 61.706,00	R\$ 19.456,00	R\$ 25.150,00
Valor total repassado (em R\$)	R\$ 3.054.580,00	R\$ 297.772,00	R\$ 108.490,00	R\$ 131.200,00

Fonte: Elaborada conforme dados do RI Proteção Social Básica (BRASIL, [2015]c) e do RI Programas e Ações MDS (BRASIL, [2015]b) do Portal SAGI/MDS.

Dada à natureza de sua realização, os Benefícios Assistenciais também compõem a Proteção Social Básica e se dividem em duas modalidades direcionadas a públicos específicos: os Benefícios Eventuais e o BPC.

Os Benefícios Eventuais (art. 22 da LOAS), são prestados a indivíduos e a famílias por ocorrência de morte, nascimento, calamidade pública e situações de vulnerabilidade temporária. Para tanto, são concedidos auxílio natalidade, auxílio funeral, auxílio para atendimento a situações de vulnerabilidade temporária, e auxílio para atendimento a situações de calamidade pública, conforme Lei Municipal dos Benefícios Eventuais.

Em São Luís a Lei nº 5054/2008 regulamenta no âmbito do município os Benefício Eventuais. Dentre os benefícios concedidos, a Secretaria Adjunta da SEMCAS destaca o Auxílio alimentação (cestas básicas), o Auxílio natalidade (enxoval para bebê), o Auxílio por morte (urnas funerárias e demais despesas relacionadas ao sepultamento), o Aluguel social e o Auxílio para custear despesas com perdas e danos (pequenos reparos em moradias) e outros conforme demandas apresentadas pelos usuários.

No município de São José de Ribamar os Benefícios Eventuais são regulamentados pela Lei nº 572, de 25 de agosto de 2005 que define os seguintes benefícios a serem concedidos: kit de material de construção para moradia de pequeno porte, urnas funerárias, enxoval para gestantes, cadeiras de rodas e cestas básicas.

Em Imperatriz os Benefícios Eventuais estão regulamentados pela Lei Ordinária nº 1.260, de 14 de outubro de 2008 que no seu Art. 5º define as formas de concessão de apenas dois benefícios no município: auxílio-natalidade e auxílio funeral.

As informações mostram que os municípios de São Luís e Imperatriz regulamentaram os Benefícios Eventuais após o Decreto n. 6.307, de 14 de dezembro de 2007 que regulamenta os referidos benefícios em âmbito nacional. São José de Ribamar regulamentou dois anos antes e ampliou os benefícios em conformidade com o disposto na LOAS (parágrafo 2º. Art. 22) e a PNAS 2004. Em São Luís também verifica-se extensão dos Benefícios a um conjunto mais amplo de provisões direcionadas a ocorrências que representam perdas e danos a indivíduos e famílias, o que não ocorre no município de Imperatriz que restringiu-se aos auxílios natalidade e funeral.

O BPC (arts. 20 e 21 da LOAS) consiste num benefício individual, não vitalício e intransferível, baseado em transferência mensal de 01 (um) salário mínimo à pessoa idosa, com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais, ou à pessoa com deficiência (PCD), de qualquer idade, com impedimentos físico, mental, intelectual ou sensorial. Os requerentes devem comprovar não possuir meios de garantir o próprio sustento, nem tê-lo provido por sua família. A renda mensal familiar *per capita* deve ser inferior a ¼ (um quarto) do salário mínimo vigente. Embora o benefício seja individual constitui um componente significativo na composição da renda familiar.

Os dados para o BPC, tanto os destinados a pessoas idosas quanto a pessoas com deficiência, podem ser visualizados em seguida:

Tabela 15 - Benefício de Prestação Continuada (BPC) – Maranhão, São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar (dezembro/2014)

Total de Beneficiários/ Repasse	Maranhão	São Luís	Imperatriz	São José de Ribamar
Total de Beneficiários (Idosos)	89.696	29.619	4.092	3.948
Total de Beneficiários (PCD)	103.892	16.935	4.534	1.811
Repasse no mês (Pessoa Idosa)	R\$ 64.907.808,30	R\$ 21.435.851,12	R\$ 2.958.910,48	R\$ 2.856.900,58
Repasse no mês (PCD)	R\$ 75.132.056,86	R\$ 12.241.760,90	R\$ 3.271.729,82	R\$ 1.308.563,56

Fonte: Elaborada conforme dados do RI Programas e Ações MDS (BRASIL, [2015]b) do Portal SAGI/MDS.

Como o BPC se constitui num benefício monetário destinado a pessoas idosas e a pessoas com deficiência no valor de um salário mínimo, seu montante, nos municípios, é superior aos valores transferidos pelo Programa Bolsa Família, mesmo sendo muito menor o número de seus beneficiários, o que se justifica pelo valor do Benefício repassado. A tabela abaixo permite visualizar o repasse de recursos e o total de famílias beneficiárias do BPC e do BF:

Tabela 16 - Valor do repasse mensal (em R\$) e total de famílias beneficiárias do BPC e PBF

Estado e Município	Repasse mensal por tipo de transferência (em R\$)		Total de famílias beneficiárias BPC (de/2014)	Total de famílias beneficiárias PBF (dez/2014)
	BPC (dez/2014)	PBF (dez/2014)		
Maranhão	140.039.865,16	191.177.016,00	193.588	985.136
São Luís	33.677.612,02	13.042.502,00	46.554	85.943
Imperatriz	6.230.640,30	2.791.346,00	8.626	16.720
São José de Ribamar	4.165.464,14	3.586.521,00	5.759	20.872

Fonte: Elaborada conforme dados do RI Programas e Ações MDS (BRASIL, [2015]b) do Portal SAGI/MDS.

A Renda Mensal Vitalícia (RMV), extinta a partir de 01 de janeiro de 1996, com a instituição do BPC, constitui-se num benefício previdenciário, criado pela Lei nº 6.179, de 11 de dezembro de 1974. Essa renda destina-se a pessoas maiores de 70 anos de idade ou inválidos, incapacitados para o trabalho de forma definitiva, que, em um ou outro caso, não exerciam atividades com remuneração e cujos rendimentos não ultrapassavam 60% do valor do salário mínimo. Ademais, as pessoas que requeriam a RMV não poderiam ser mantidas por pessoas de quem dependiam, nem contar com outro meio de prover o próprio sustento.

Apesar de extinta, a permanência da Renda Mensal Vitalícia ocorre para que o pressuposto no artigo 40, da Lei 8.742/1993 - LOAS - se cumpra e não haja solução de continuidade no atendimento à população anteriormente contemplada com a RMV. A partir da Lei Orçamentária Anual de 2004, os recursos para pagamento da RMV e despesas operacionais foram alocados no orçamento do FNAS, para compor recursos para efetuação do pagamento do BPC.

3.1.4.2 *Proteção Social Especial*

A Proteção Social Básica, que tem um caráter preventivo, se diferencia da Proteção Social Especial (PSE) por esta última apresentar natureza protetiva, na medida em que se destina a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social, cujos direitos tenham sido violados ou ameaçados: abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação trabalho infantil, entre outras.

As atividades da PSE são estruturadas por níveis de complexidade (média ou alta) e conforme a situação vivenciada pelo indivíduo ou família. Seus serviços vinculam-se diretamente ao sistema de garantia de direitos exigindo uma gestão mais complexa, além de partilhada com o Poder Judiciário, o Ministério Público e outros órgãos e ações do Executivo.

A PSE de Média Complexidade visa atender famílias e indivíduos com direitos violados, mas cujos vínculos familiares não foram rompidos. Distribuídos por tipo de público e forma de abordagem esses serviços são direcionados: aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa; às famílias que possuem membros afastados do convívio familiar devido à aplicação de alguma medida judicial - PAEFI; a pessoas com deficiência, pessoas idosas e suas famílias e pessoas em situação de rua; as pessoas que utilizam as ruas como forma de moradia e/ou sobrevivência ou que são vítimas de exploração sexual ou trabalho infantil através da Abordagem Social.

A Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, define que a PSE de Alta Complexidade procura garantir proteção integral - moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência ou em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário, tais como: Atendimento Integral Institucional; Casa Lar; República; Casa de Passagem; Albergue; Família Substituta; Família Acolhedora; Medidas socioeducativas restritivas e

privativas de liberdade (semi-liberdade, internação provisória e sentenciada) e Serviço de Proteção em situações de Calamidade Pública e de Emergência (BRASIL, 2009).

Do ponto de vista da sua configuração, a PSE tem como unidades de operacionalização os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) com o suporte da rede composta pelas entidades sem fins lucrativos de assistência social. Nessas instituições são desenvolvidos os serviços, programas e projetos cujo escopo é contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos.

Nesse sentido, a conformação dos CREAS pressupõe a interface das ações neles desenvolvidas com as demais políticas públicas. Pressupõe, ainda, que suas instalações guardem compatibilidade com os serviços neles ofertados, o que inclui espaços para trabalhos em grupo e ambientes particulares para recepção e atendimento privado das famílias e indivíduos, além de acessibilidade às pessoas idosas e com deficiência.

Nos três municípios pesquisados, a situação da Proteção Social Especial pode ser assim configurada:

Em São Luís há 05 CREAS e dois serviços em desenvolvimento:

- a) o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoa com Deficiência, Idosas e suas Famílias que funciona em dois polos que se definiram com base no critério da grande incidência de pessoas com deficiência, identificadas a partir da listagem do BPC.

Pólo1: Cidade Operária - Instituto Pobres Servos da Divina Providência;

Pólo2: Itaqui-Bacanga - Casa Brasil.

- b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, desenvolvido pela rede de organizações parceiras, realizada no contra-turno escolar e prevê atividades pautadas em experiências lúdicas, culturais e esportivas, interação, aprendizagem, sociabilidade e proteção social, conforme as demandas e potencialidades próprias da faixa etária de 6 a 15 anos.

No contexto da alta complexidade destacam-se:

- o Serviço de Acolhimento Familiar e Institucional que presta os seguintes serviços: recepção de crianças e adolescentes por demanda espontânea ou daqueles encaminhados pelos Conselhos Tutelares e outros órgãos e entidades; acompanhamento social, psicológico e pedagógico às pessoas abrigadas; recâmbio de pessoas abrigadas; desenvolvimento de programas e projetos focados em ações de restabelecimento do vínculo familiar de origem ou estabelecimento de vínculos em família substituta.

Esse serviço consubstancia-se também através dos projetos *Família Acolhedora* e *Abrigamentos*. O primeiro trata de incentivar famílias a abrigar, voluntária e temporariamente, crianças e adolescentes em situação de risco, até que a criança possa voltar para sua família de origem. A família solidária passa por capacitação e recebe apoio integral da SEMCAS, através de uma equipe de psicólogos, assistentes sociais e conselheiros tutelares. O segundo trata da acolhida de adolescentes em situação de rua, de abuso e exploração sexual e outras situações de vulnerabilidades (Luz e Vida) e adultos, idosos e pessoas com deficiência em situação de rua ou impossibilitadas de retornar ao lar (Casa de Acolhida).

O Serviço de Acolhimento é, ainda, potencializado pelo Projeto Vincular que dá suporte às instituições de acolhimento na reinserção familiar e comunitária de crianças e adolescentes.

São Luís ainda conta com dois Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP), localizados no bairro da Cohab e no Centro (este último também funcionando como abrigo), voltados para o atendimento de 53 (cinquenta e três) homens e mulheres em situação de rua. Os dois Centros recebem co-financiamento dos governos federal e municipal.

O município de Imperatriz possui um CREAS e funciona neste, os serviços de atenção, escuta, encaminhamento e acolhimento no contexto das seguintes instituições: Casa do Idoso; Centro de Referência da Pessoa com Deficiência; Projovem Adolescente e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças;

Em São José de Ribamar há um CREAS em funcionamento, que realiza um trabalho com famílias em situação de violência, através de atendimento psicológico e educativo. Contudo, o município não conta com abrigo ou iniciativas incentivando famílias acolhedoras para onde possam ser encaminhadas as pessoas em situação de ameaça concreta, vendo-se obrigado a recorrer a capital São Luís nessas circunstâncias. Segundo os gestores municipais, até o final do ano de 2014 seria inaugurado um Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP) para o atendimento especializado à população em situação de rua como parte da Proteção Social Especial de Média Complexidade.

Em relação aos três municípios em análise, considerando o mês de fevereiro de 2015 a situação do PAEFI/CREAS, em termos da capacidade de atendimento e do aporte de recursos destinados a esse tipo de atendimento, está retratada na Tabela abaixo.

Tabela 17 - Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI/CREAS nos municípios de São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar em fev./2015

Serviço	Município		
	São Luís	Imperatriz	São José de Ribamar
PAEFI			
Quantidade de CREAS	05 (cinco)	01(um)	01(um)
Capacidade de atendimento	400 (quatrocentos)	80 (oitenta)	80 (oitenta)
Aporte mensal (R\$)	65.000,00	10.300,00	10.300,00

Fonte: Elaborada conforme dados do RI Proteção Social Especial do Portal SAGI/MDS: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. **Relatório de Informações Sociais:** Proteção Social Especial. Brasília, DF, [2015]d. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>>. Acesso em: 31 mar. 2015.

As informações permitem constatar avanços na estruturação da PSE organizada em seus serviços e provisões nos municípios pesquisados. Contudo, a densidade e complexidade dos serviços prestados por essa modalidade de proteção, bem como o porte e o nível de gestão desses municípios expressa limites na capacidade de atendimento e disponibilidade de recursos considerando as demandas por essa proteção que tendem a ser cada vez mais crescentes e complexas, sobretudo em municípios de grande porte e metrópoles.

A construção da PSE, se coloca como um dos maiores desafios atuais à consolidação do SUAS não apenas nos municípios maranhenses, mas na totalidade dos municípios brasileiros tendo presente a estrutura exigida para a garantia e implementação dos serviços especializados, uma estrutura de empreendimentos e articulações dos serviços, operacionalização da referência e contrarreferência com a rede de proteção social básica com o aporte de mecanismos de gestão que institucionalizem essa estrutura.

3.2 O Programa Bolsa Família no Maranhão, São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar

Neste item, desenvolvem-se reflexões sobre o Programa Bolsa Família, entendido na pesquisa, como parte da proteção social básica no âmbito da Política de Assistência Social. Ele se constitui num programa de transferência direta de renda direcionada a famílias em situação de extrema pobreza e de pobreza, sendo o seu foco famílias cuja renda per capita familiar, em valores atualizados em junho de 2014 a, respectivamente R\$ 77,00 e R\$ 154,00. Configura-se mediante três eixos de atuação: a transferência de renda que busca promover o alívio imediato da pobreza; as condicionalidades que se propõem a reforçar o acesso aos direitos sociais nas áreas de

educação, saúde e assistência social e os programas complementares que objetivam o desenvolvimento das famílias, ou seja, a superação da sua situação de vulnerabilidade.

Faz-se uma configuração geral do Programa no Maranhão e nos municípios objeto da pesquisa, os tipos de benefícios concedidos e grupos populacionais abrangidos, bem como os resultados do acompanhamento das condicionalidades exigidas pelo Programa e do índice de gestão descentralizada, tanto em âmbito estadual como municipal.

3.2.1 Configuração Geral do Programa

O Censo de 2010 estimou em 1.075.986 o número de famílias de baixa renda com perfil Cadastro Único no Maranhão e em 859.489, o de famílias pobres com perfil Bolsa Família¹³ (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

Considerando que o BF no estado do Maranhão beneficiou, no mês de março de 2015, 984.989 famílias, isso representa uma cobertura de 114,6% da estimativa de famílias pobres, o que é positivo, pois expressa uma correta focalização na pobreza considerando a realidade do estado e os objetivos almejados pelo Programa. Esse resultado, por si só positivo, ainda mostra aumento constante no percentual de famílias alcançadas pelo Programa no Estado, levando-se em conta dezembro de 2012, quando a cobertura era de 110,72%, significando 951.611 famílias atendidas e dezembro de 2013, mês em que o Programa beneficiou 962.011 famílias, representando uma cobertura de 111,93% do público almejado. Em relação ao ano de 2014, inclusive, tem sido registrado aumento no percentual de famílias atendidas, considerando-se, por exemplo, o mês de maio, quando o BF no Estado beneficiou 963.541 famílias, representando uma cobertura de 112,1% da estimativa de famílias pobres. Tais resultados têm sido evidenciados em todo o país, onde a cobertura do BF alcançou, em maio de 2014, 101,47% das famílias pobres estimadas pelo Censo de 2010, o que significa 13.940.270 famílias, tendo atendido em julho de 2014 14.204.279 famílias, representando uma cobertura de 103,39% das famílias pobres.

Considerando-se os municípios que compõem a amostra da pesquisa, Imperatriz é o único que não apresenta cobertura superior a 100% em março de 2015. Neste município, existiam 18.403 famílias pobres, de acordo com o Censo 2010. Levando-se em conta que foram beneficiadas no mês somente 16.363 famílias, isso representa 88,9% de cobertura daquelas elegíveis ao Programa.

Em São Luís, diferentemente, o BF beneficiou no mês de março de 2015, 85.348 famílias, quando a estimativa de famílias pobres com perfil BF era de 77.096, segundo o Censo 2010, o que representou uma cobertura de 110,7% da estimativa de famílias consideradas pobres no município.

São José de Ribamar, entre os pesquisados, foi o município com maior percentual de atendimento, ao ter beneficiado 129,4% das 16.314 famílias estimadas como pobres pelo Censo 2010, representando 21.113 famílias atendidas.

Esses dois últimos municípios, inclusive, ampliaram sua cobertura na comparação com dezembro de 2013, quando São Luís atingiu 109,17% e São José de Ribamar, 115,91% das famílias pobres com perfil BF. Já Imperatriz, além de não ter conseguido atender, em julho de 2014, a totalidade das famílias consideradas pobres no município pelo Censo 2010, piorou seu desempenho em relação a dezembro de 2013, quando chegou a beneficiar 106,42% do público estimado.

Os dados da situação do estado e dos municípios em março de 2015 é apresentado abaixo:

¹³ Convém dizer que o CadÚnico é um instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras com renda per capita menor ou igual a um salário mínimo. Portanto, inclui um contingente populacional maior do que as famílias com perfil Bolsa Família, sendo utilizado como fonte básica de informação para o desenvolvimento dos programas sociais do Governo federal.

Tabela 18 - Cobertura do Programa Bolsa Família (mar/15)

Estado e municípios	Nº famílias baixa renda – perfil BF	Nº famílias beneficiadas no mês	Percentual de cobertura (%)
Maranhão	859.489	984.989	114,6
São Luís	77.096	85.348	110,7
Imperatriz	18.403	16.363	88,9
São José de Ribamar	16.314	21.113	129,4

Fonte: Elaborada conforme dados do RI Bolsa Família e Cadastro Único do Portal SAGI/MDS: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. **Relatório de Informações Sociais:** Bolsa Família e Cadastro Único. Brasília, DF, [2015]a. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/index.php>>. Acesso em: 31 mar. 2015.

Se for considerado que em média as famílias atendidas pelo BF têm 4 membros no domicílio, essa cobertura significa, em março de 2015, 3.939.956 pessoas incluídas pelo BF no Maranhão, o que representa 59,9% da população do estado que era, de acordo com o Censo 2010 de 6.574.789 habitantes. Nos municípios, isso representa, ainda segundo dados do Censo 2010: 341.392 pessoas em São Luís, o que significa 33,6% da população do município, estimada em 1.014.837; 65.452 pessoas e 26,44% do conjunto da população em Imperatriz, totalizada em 247.505 residentes. Em São José de Ribamar, as 84.452 pessoas incluídas no BF, representam, entre os municípios pesquisados, o maior percentual da população do município (51,8%)¹⁴

Segundo SAGI/Relatório de Informações Sociais, no Maranhão, em julho de 2014, as famílias receberam benefícios com valor médio de R\$ 194,00, superior à média nacional, que foi de R\$ 169,41, o que mostra coerência com a posição do Maranhão como o Estado mais pobre da Federação, com 25,8% da sua população com uma renda mensal de até R\$ 70,00, representando 1.691.095 pessoas, estimadas a partir de dados do Censo de 2010 (BRASIL, [2015]a).

Convém dizer que o reajuste de 10% no valor que define a linha de extrema pobreza (que subiu de R\$ 70,00 para R\$ 77,00 a partir de junho de 2014) a qual serve de referência para as transferências às famílias, teve impacto significativo nos valores dos benefícios, implicando em aumento nos valores médios. Em maio, ou seja, antes do reajuste, o valor médio dos benefícios no Maranhão era de R\$ 173,27, também superior à média nacional, que era de R\$ 149,76.

O mesmo ocorreu nos municípios. Em São Luís, em maio de 2014, as famílias receberam benefícios com valor médio de R\$ 135,52, enquanto em julho essa média aumentou para R\$ 152,81. Em julho, as médias dos benefícios recebidos pelas famílias em Imperatriz e São José de Ribamar foram, respectivamente, R\$ 168,25 e R\$ 175,70, verificando-se que somente este último município obteve valor médio dos benefícios acima da média nacional.

O valor total transferido pelo governo federal em benefícios às famílias do Maranhão no mês de julho de 2014 foi de R\$ 193.508.297,00. Entre os municípios da amostra, o que recebeu menos recursos foi Imperatriz (R\$ 2.882.331,00), seguido de São José de Ribamar cujas famílias receberam no mês R\$ 3.618.002,00. São Luís recebeu muito mais: foram repassados em benefícios para o município nesse mês R\$ 13.453.345,00, o que é coerente com o número de famílias beneficiárias nos três municípios.

Apresenta-se, nas três tabelas seguintes, o total de recursos acumulados repassados às famílias de 2012 a 2014, bem como se destacam as médias mensais de recursos transferidos para pagamento de benefícios no Maranhão, São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar no mesmo período.

¹⁴ Considerando a população como um todo, as médias de pessoas por domicílio não diferem significativamente da registradas dos domicílios cujas famílias recebem o BF: 3,7 em São Luís, 3,6 em Imperatriz e 3,8 em São José de Ribamar (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

Tabela 19 - Total anual e média mensal de recursos transferidos às famílias em forma de benefícios no Maranhão e nos municípios de São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar (2012)

Estado e Municípios	Total de recursos	Média mensal
Maranhão	1.587.398.372,00	132.283.197,67
São Luís	122.495.860,00	10.207988,33
Imperatriz	27.961.140,00	2.330.095,00
São José de Ribamar	29.982438,00	2.498536,50

Fonte: Elaborada conforme dados do RI do Portal SAGI/MDS (BRASIL, [2015]a).

Tabela 20 - Total anual e média mensal de recursos transferidos às famílias em forma de benefícios no Maranhão e nos municípios de São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar (2013)

Estado e Municípios	Total de recursos	Média mensal
Maranhão	1.961.536.178,00	163.461.348,17
São Luís	141.508.662	11.792.388,50
Imperatriz	32.360.716,00	2.696.726,33
São José de Ribamar	35.443.834,00	2.953.652,83

Fonte: Elaborada conforme dados do RI do Portal SAGI/MDS (BRASIL, [2015]a).

Tabela 21 - Total anual e média mensal de recursos transferidos às famílias em forma de benefícios no Maranhão e nos municípios de São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar (2014 até julho)

Estado e Municípios	Total de recursos	Média mensal
Maranhão	1.219.116,282	174.159.468,86
São Luís	87.047.297,00	12.435.328,14
Imperatriz	19.000.397,00	2.714.342,43
São José de Ribamar	21.752.189,00	3.107.455,57

Fonte: Elaborada conforme dados do RI do Portal SAGI/MDS (BRASIL, [2015]a).

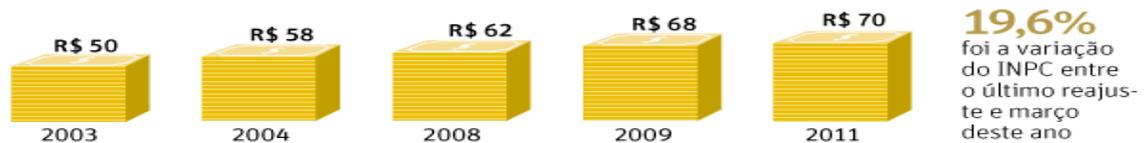
Pelos dados apresentados, observa-se crescimento constante nos recursos acumulados anualmente de 2012 a 2014 e, conseqüentemente, nas médias mensais de recursos referentes às transferências de renda às famílias no Estado e nos municípios. Deve-se sublinhar o impacto financeiro representado pelo aumento nos valores dos benefícios a partir de junho, implicando que no sétimo mês do ano de 2014 (ou seja, julho, quando a média mensal para o Estado, por exemplo, foi de R\$ 174.159.468,86) essa média já tenha ultrapassado as médias anuais de 2012 e 2013 (de R\$ 132.283.197,67 e R\$ 163.461.348,17, respectivamente). Tomando como referência o ano de 2014 e apenas São Luís, vê-se que houve elevação da média de recursos repassados até maio, que era de R\$ 9.610.600,00, sendo em julho de R\$ 12.435.328,14.

A correção de 10% nos benefícios do Bolsa Família, contudo, não representa, para Fernandes e Guerreiro (2014) um ganho real pois, segundo eles, de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), a inflação acumulada foi de 19,6% desde o último aumento concedido pelo Programa em 2011, quando a elevação em 19,4% dos benefícios significou um aumento real de 8,7%, descontada a inflação. Os autores citados apresentam gráficos (com suas fontes de consulta) com a evolução dos gastos do BF e do benefício básico do Programa, os quais são mostrados em seguida:

Figura 1 - Evolução dos gastos e do valor do benefício do Bolsa Família



EVOLUÇÃO DO BENEFÍCIO BÁSICO DO PROGRAMA*

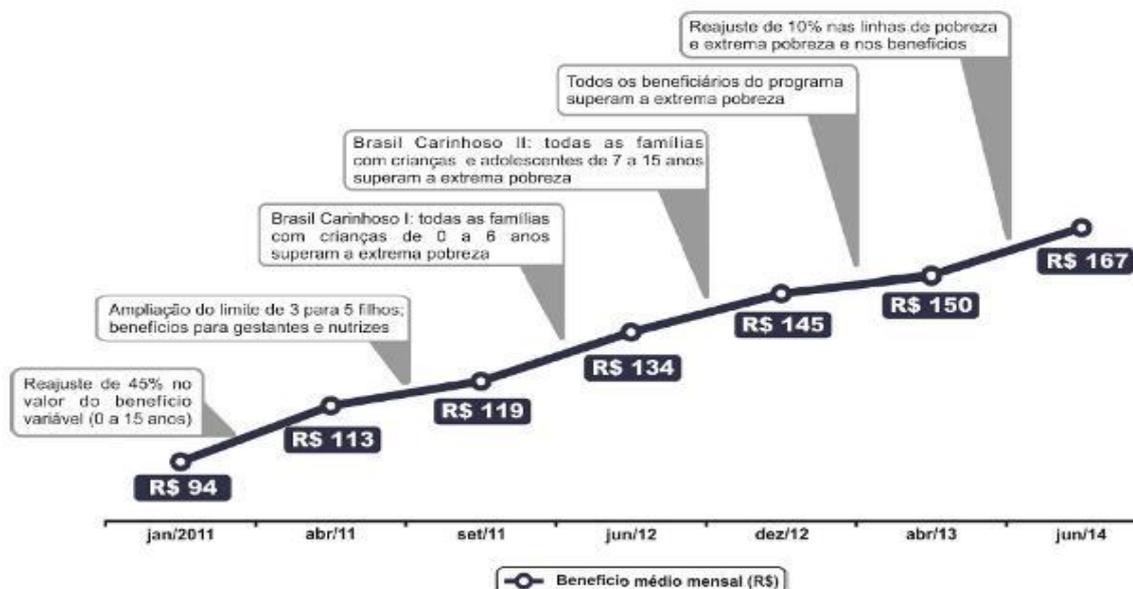


* Valores referentes ao benefício básico pago para famílias em extrema pobreza, sem incluir os demais benefícios paralelos oferecidos pelo programa. Fonte: Decretos da Presidência da República disponíveis no site da Caixa Econômica Federal

Fonte: FERNANDES, Sofia; GUERREIRO, Gabriela. Reajuste de 10% no Bolsa Família não repõe perdas com a inflação. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/05/1448388-reajuste-de-10-no-bolsa-familia-nao-repoe-perdas-com-a-inflacao.shtml>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

Por outro lado, o governo afirma que, desde o início da gestão de Dilma Rousseff, o benefício médio pago pelo BF teve aumento real de 44%, conforme o gráfico abaixo:

Figura 2 - Aumento no valor do benefício médio pago pelo BF jan/2011 a jun/2014

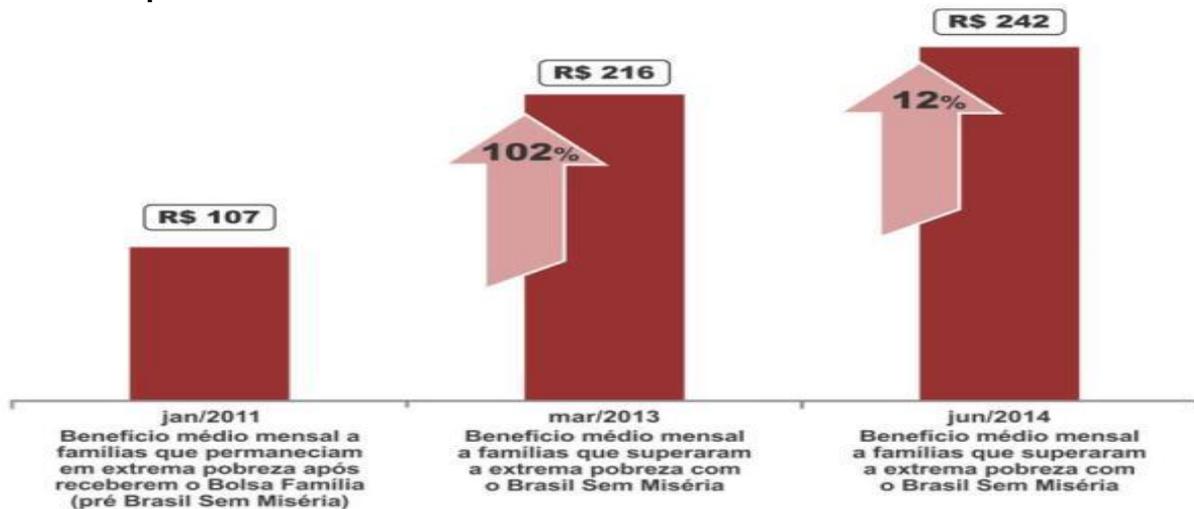


Fonte: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano Brasil Sem Miséria: resultado 3 anos**. Brasília, DF, 2014a.

O governo ainda ressalta os efeitos positivos dos aumentos, sobretudo, para aqueles que recebem o benefício de Superação da Extrema Pobreza¹⁵ mostrados no gráfico abaixo em seguida:

¹⁵ O Benefício de Superação à Extrema Pobreza é destinado às famílias atendidas pelo BF de modo que, com o benefício recebido, possam alcançar uma renda per capita familiar de pelo menos R\$ 77,00.

Figura 3 - Evolução do valor médio mensal do benefício para famílias em extrema pobreza



Fonte: (BRASIL, 2014a).

3.3 Tipos de Benefícios

Até maio de 2014, existiam seis diferentes tipos de benefícios, definidos conforme as características das famílias e com os seguintes valores: **Benefício Básico**, no valor de R\$70, era aquele concedido às famílias em situação de extrema pobreza (com renda mensal de até R\$ 70,00 per capita), com ou sem adolescentes, jovens ou gestantes; **Benefício Variável (BV)** destinava-se a famílias com renda mensal de até R\$ 140,00 per capita, mas que tenham crianças, adolescentes de até 15 anos e/ou gestantes. O valor desse benefício era de R\$ 32,00 e uma família pode receber até cinco benefícios variáveis; **Benefício Variável à Gestante (BVG)**, pago em nove parcelas, destina-se a famílias que tenham gestantes identificadas pelo Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde; **Benefício Variável Nutriz (BVN)**, também pago em parcelas, dessa vez em número de seis, é aquele que é pago às famílias que tenham crianças de 0 a 6 meses de idade identificadas no Cadastro Único; **Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ)** é o benefício no valor de R\$38,00, concedido às famílias que tenham adolescentes de 16 e 17 anos, podendo cada família receber até dois BVJ; **Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP)** que era concedido às famílias que, mesmo recebendo os benefícios financeiros do BF, permaneciam em situação de pobreza extrema (renda per capita mensal de até R\$70). O valor do benefício correspondia ao necessário para que a família superasse os R\$70 mensais por pessoa.

De acordo com o Decreto nº 8.232, de 30 de abril de 2014, os benefícios do BF continuam os mesmos, mas seus valores se alteraram a partir do reajuste de 10% nas linhas que definem as situações de extrema pobreza e de pobreza. Conforme visto, esse Decreto previu efeitos de aumento a partir de 1º junho de 2014 (BRASIL, 2014b).

Assim, o Programa passou a atender famílias com renda mensal por pessoa de até R\$ 77 (extrema pobreza) e famílias com renda *per capita* entre R\$ 77,01 e R\$ 154,00 (pobreza), desde que, nesse caso, haja crianças, adolescentes, gestantes ou nutrizes.

Em consequência, os benefícios, que compõem o valor mensal recebido pelas famílias, também aumentaram:

- O **Benefício Básico**, que é pago às famílias extremamente pobres, aumentou para R\$77,00;
- O **BV**, pago às famílias pobres e extremamente pobres, que tenham crianças de 0 a 15 anos, gestantes ou nutrizes, aumentou para R\$ 35,00;
- O **BVJ**, pago às famílias pobres e extremamente pobres que tenham adolescentes de 16 e 17 anos, aumentou para R\$ 42,00;

- O **BSP** aumenta caso a caso, pois deverá ser concedido para famílias que, mesmo após receber os demais benefícios do BF, permaneçam com renda por pessoa de até R\$ 77,00.

A **Tabela 22**, com o total dos benefícios recebidos pelas famílias no Estado e nos municípios de São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar em março de 2015 se encontra em seguida:

Tabela 22 - Benefícios Recebidos pelas famílias em março de 2015 (Maranhão, São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar).

Tipos de benefícios	Maranhão	São Luís	Imperatriz	São José de Ribamar
Benefício Básico	967.154	80.736	14.701	20.892
Benefícios Variáveis	1.528.766	120.594	29.403	31.015
Benefício Variável Jovem (BVJ)	207.018	17.337	3.785	4.148
Benefício Variável Nutriz (BVN)	16.746	869	160	254
Benefício Variável Gestante (BVG)	21.673	1.151	182	484
Benefício de Superação da Pobreza Extrema (BSP)	519.769	24.197	4.191	9.504
Total de famílias beneficiadas	984.989	88.531	16.363	21.113

Fonte: Elaborada conforme dados do RI Bolsa Família e Cadastro Único (BRASIL, [2015]a).

Como se observa, os Benefícios Variáveis representam o maior quantitativo de todos os Benefícios concedidos às famílias, superando em números absolutos o de famílias beneficiárias tanto no estado como em São Luís, como em Imperatriz e São José de Ribamar. Como se viu antes, esses Benefícios, destinados a famílias com renda mensal per capita de até R\$ 154,00, mas que têm crianças e adolescentes de até 15 anos e/ou gestantes, têm valor de R\$ 35,00 em maio, sendo que uma família pode receber até cinco Benefícios Variáveis.

O Benefício Básico atende à quase totalidade das famílias beneficiárias do Bolsa Família, revelando predominância, no Programa, da população em situação mais vulnerável, pois esse Benefício Básico se destina apenas àquelas famílias em situação de extrema pobreza (com renda de até R\$77,00).

Além disso, é significativo o percentual do BSP tanto na totalidade do Estado como nos três municípios pesquisados, o que demonstra o reconhecimento de que, mesmo recebendo os benefícios financeiros do BF, as famílias ainda permanecem em situação de pobreza extrema (renda per capita mensal de até R\$ 77,00 em valores atuais). O valor do benefício corresponde ao necessário para que a família supere os R\$ 77,00 por pessoa.

Para ter-se uma ideia do peso desse benefício no estado, dados do MDS de 2013 mostram que no estado do Maranhão em março daquele ano esse Benefício (com o qual o Bolsa Família pretendia que nenhuma família participante do Programa tivesse renda mensal inferior a R\$ 70,00 por pessoa) alcançava 267.345 pessoas, representando 15,3% do total de beneficiários na região Nordeste (ficando atrás apenas da Bahia, com 27,4%) e 10,5% do total de famílias que recebia esse Benefício no Brasil (BRASIL, 2013b). Esse percentual torna-se ainda mais significativo considerando a expressividade da pobreza e as possibilidades cada mais ínfimas de emancipação das famílias pela via de estratégias de geração de trabalho e renda, sobretudo nas áreas rurais do Estado.

Os demais benefícios, em menor número, atendem a situações específicas, relacionadas à identificação, na família, de crianças de 0 a 6 meses (no caso do Benefício Variável Nutriz), de gestantes, (no caso do BVG) e de adolescentes de 16 e 17 anos (no caso do Benefício Variável Vinculado ao Adolescente).

Dividindo-se a totalidade dos Benefícios concedidos pelo total de famílias beneficiárias do Programa obtém-se em média 3,31 benefícios por família no Maranhão, 2,77 em São Luís, 3,20 em Imperatriz e 3,14 em São José de Ribamar.

A distribuição dos benefícios concedidos, portanto, parece coerente com a realidade de predomínio de pessoas sem rendimento e com rendimento de até 01 salário

mínimo no estado e nos municípios, onde se evidencia um percentual significativo de pessoas em condição de pobreza extrema, tal como visto na **caracterização socioeconômica do espaço empírico da pesquisa** que compõe este documento. Portanto, desde que associados à garantia de acesso a direitos sociais básicos e a programas que favoreçam a superação das situações de vulnerabilidade evidenciadas, os repasses monetários podem ter um impacto significativo não só na renda dessas famílias, mas também em seu desenvolvimento social.

3.3.1 Grupos populacionais Tradicionais e Específicos

Instituído como um programa de proteção social no âmbito da Política de Assistência Social, o BF busca melhorar as condições socioeconômicas das famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. Nessa perspectiva, adota como pressuposto que determinadas famílias, por suas características específicas (em relação ao modo de vida, cultura, crenças e costumes), ou ainda, por se encontrarem em contextos em que sobressaem condições críticas de vulnerabilidade social, sofrem múltiplas exclusões. Constituem, assim, parcelas da população mais vulneráveis, marcadas pela invisibilidade e pela falta de acesso aos programas sociais. Por isso, definiu 16 grupos com características socioculturais ou em situações específicas como demandantes de estratégias diferenciadas de cadastramento.

No Maranhão, a totalidade das famílias pertencentes a esses Grupos cadastradas e beneficiadas pelo BF em abril de 2014 se encontra na tabela a seguir:

Tabela 23 - Totalidade de Famílias de Grupos populacionais Tradicionais e Específicos Beneficiadas pelo BF em março de 2015, no Maranhão, São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar

Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos	Maranhão	São Luís	Imperatriz	São José de Ribamar
Famílias Quilombolas	27.078	03	-	138
Famílias Indígenas	4.801	12	09	01
Famílias em situação de rua	75	62	-	-
Famílias Ciganas	129	03	-	-
Famílias Extrativistas	4.826	03	05	01
Famílias de Pescadores Artesanais	15.889	26	01	02
Famílias Pertencentes a Comunidades de Terreiro	149	-	-	-
Famílias Ribeirinhas	2.542	02	15	-
Famílias de Agricultores Familiares	44.377	45	03	05
Famílias Assentadas da Reforma Agrária	3.263	03	09	01
Famílias Beneficiárias do Programa Nacional de Crédito Fundiário	144	-	-	-
Famílias Acampadas	58	01	03	-
Famílias Atingidas por Empreendimentos de Infraestrutura	218	04	189	-
Famílias com Pessoa Presa no Sistema Carcerário	47	12	01	-
Famílias de Catadores de Material Reciclável	453	54	37	02

Fonte: Elaborada conforme dados do RI Bolsa Família e Cadastro Único (BRASIL, [2015]a) do Portal SAGI/MDS.

Quanto às informações apresentadas, chama imediatamente a atenção o não cadastramento e, conseqüentemente, a não inclusão no BF, de famílias com Componente Resgatado do Trabalho Escravo quando o Maranhão é reconhecidamente um estado que se destaca pela existência dessa problemática. De acordo com informações do site do Ministério do Trabalho e Emprego (BRASIL, [20--?]d), o Maranhão, com 31 nomes, ocupa a quinta posição no cadastro de empregadores, sejam pessoas físicas ou jurídicas, que

submetem trabalhadores a condições análogas ao trabalho escravo¹⁶. Especificamente em termos de número de trabalhadores resgatados do trabalho escravo no próprio Estado, o Maranhão (com 71 trabalhadores resgatados) ocupava a 10ª posição no país em 2013. Além disso, segundo Tokarnia (2013), é um dos principais estados de origem dos trabalhadores resgatados do trabalho escravo em todo o país. Segundo a autora, “A Comissão Pastoral da Terra (CPT) mostra que de 1995 a 2011 foram resgatadas 41,6 mil pessoas e desses, a organização não governamental (ONG) Repórter Brasil estima que 28,31% são maranhenses.” (TOKARNIA, 2013).

Mas a ausência desse Grupo parece revelar uma dificuldade mais ampla dos gestores em localizar as famílias mais vulneráveis, ou seja, em situações mais graves de exclusão, que não se pautem exclusivamente na renda. A sua própria invisibilidade histórica, condicionada por suas características específicas relacionadas ao modo de vida, cultura, crenças e costumes e por sua vivência de contextos de extrema vulnerabilidade, determina estruturalmente a falta de acesso desses Grupos aos serviços e benefícios socialmente produzidos. Só para exemplificar o que parece ser uma dificuldade dos gestores, considera-se baixo o número de famílias beneficiadas com o BF que possuem pessoa presa no sistema carcerário (47 no estado como um todo, 12 em São Luís, 01 em Imperatriz e nenhuma em São José de Ribamar). Mesmo considerando-se que o Maranhão é o 19º entre os Estados brasileiros com maior população carcerária e o 9º entre as unidades federativas com menor população carcerária, os números apresentados são irrisórios, considerando-se uma população carcerária de 8.541 presos.¹⁷

3.3.2 Acompanhamento das condicionalidades

Condicionalidades, no contexto do BF, representam compromissos assumidos tanto pelas famílias beneficiárias quanto pelo poder público. As famílias devem cumprir determinadas exigências na área educacional e de saúde para permanecer recebendo o benefício financeiro. Os beneficiários também devem cumprir requisição na área de assistência social, ainda que o seu descumprimento não implique em risco de perda do benefício. Já o poder público deve ofertar os serviços educacionais, de saúde e de assistência social no intuito de ampliar o acesso dessas famílias a direitos sociais básicos.

No que diz respeito à exigência da condicionalidade da educação, esta consiste, por um lado, no compromisso dos beneficiários de garantir a frequência escolar mínima de 85% da carga horária mensal para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos. O poder público se compromete, por outro lado, a ofertar esses serviços e a apoiar as famílias mais vulneráveis nos momentos de dificuldade de cumprimento dessas exigências.

Na saúde, os compromissos assumidos pelas famílias são, no caso de crianças menores de 07 anos, manter atualizado o cartão de vacinação e acompanhar o seu crescimento e desenvolvimento (por meio de pesagem, medição e exames). No caso de mulheres entre 14 e 44 anos, estas, quando grávidas, devem a realizar o pré-natal, acompanhando sua saúde e a do bebê.

Na assistência social, as crianças e adolescentes com até 15 anos devem frequentar o SCFV do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) com uma carga horária mensal mínima de 85%.

No Maranhão, no que diz respeito ao acompanhamento da condicionalidade da educação, teve-se a seguinte situação em novembro de 2014:

¹⁶ O cadastro tem, atualmente, 579 nomes de empregadores flagrados na prática de submeter trabalhadores a condições análogas à de escravo, sejam pessoas físicas ou jurídicas. Desse total, o Estado do Pará apresenta o maior número de empregadores inscritos na lista, totalizando 26,08%, seguido por Mato Grosso (com 11,23%), Goiás (com 8,46%) e Minas Gerais (com 8,12%).

¹⁷ Desses, 2.226 cumprem prisão domiciliar (MARANHÃO, 2014).

Tabela 24 - Beneficiários com perfil educação, Beneficiários acompanhados e Beneficiários sem informação de frequência escolar - Maranhão (nov./2014)

Tipo de Beneficiário	Total de beneficiários
Beneficiários com perfil educação 6 a 15 anos	1.022.631
Beneficiários com perfil educação 6 a 15 anos acompanhados	958.273
Beneficiários com perfil educação 16 e 17 anos	245.549
Beneficiários com perfil educação 16 e 17 anos acompanhados	209.602
Beneficiários sem informação de frequência escolar 6 a 15 anos	64.358
Beneficiários sem informação de frequência escolar 16 e 17 anos	35.947

Fonte: Elaborada conforme dados do RI Bolsa Família e Cadastro Único (BRASIL, [2015]a) do Portal SAGI/MDS.

Vê-se, a partir dos dados mostrados, que o acompanhamento da frequência escolar no bimestre de novembro de 2014 atingiu o percentual de 93,71%, para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, o que equivale a 958.273 alunos acompanhados em relação ao público com perfil para acompanhamento, equivalente a 1.022.631. Para os jovens entre 16 e 17 anos, o percentual atingido foi de 85,36%, resultando em 209.602 jovens acompanhados de um total de 245.549. Consequentemente, as crianças e adolescentes de 6 a 15 anos e de 16 e 17 anos sem informação de frequência escolar representavam nesse período, respectivamente, 6,29% e 14,64%%.

Uma visualização conjunta da situação do Estado e dos municípios que compõem a amostra da pesquisa em relação ao acompanhamento dos beneficiários do BF pela educação no mês considerado encontra-se em seguida:

Tabela 25 - Situação de acompanhamento dos beneficiários do BF pela educação (Maranhão, São Luís e São José de Ribamar) – nov./14

Municípios	Total de beneficiários/famílias		Total de beneficiários/famílias acompanhados	
	Com perfil educação 6 a 15 anos	Com perfil educação 16 e 17 anos	Com perfil educação 6 a 15 anos	Com perfil educação 16 e 17 anos
Maranhão	1.022.631	245.549	958.273	209.602
São Luís	88.475	24.989	79.048	21.073
Imperatriz	21.790	5.172	20.290	4.428
São José de Ribamar	19.978	4.462	18.409	3.902

Fonte: Elaborada conforme dados do RI Bolsa Família e Cadastro Único (BRASIL, [2015]a) do Portal SAGI/MDS.

Como se vê, São Luís conseguiu acompanhar 89,35% das crianças e adolescentes de 6 e 15 anos com perfil educação, totalizando 79.048 alunos acompanhados. Para a faixa etária de 16 e 17 anos o percentual foi 84,33%, totalizando 21.073 jovens cuja frequência foi monitorada. Tal como São Luís, o município de Imperatriz também apresentou um desempenho satisfatório no que se refere ao acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários do BF, visto que esse acompanhamento atingiu, em novembro de 2014, 93,12% das crianças e adolescentes entre 06 e 15 anos e 85,61% dos jovens de 16 e 17 anos. O monitoramento realizado pela área de educação em São José de Ribamar, da mesma forma, apresentou um alto índice de desempenho em novembro de 2014, conseguindo realizar o acompanhamento de 92,15% dos beneficiários de 6 a 15 anos e 87,45% dos beneficiários de 16 e 17 anos.

Convém destacar que embora a área educacional apresente índices positivos no que diz respeito ao acompanhamento do cumprimento dessa condicionalidade pelos beneficiários, os percentuais de monitoramento da frequência escolar do público de 16 e 17 anos (que é menor do que o público entre 06 e 15 anos, sendo aquele que recebe o BVJ) são sempre inferiores aos do público de crianças e adolescentes de 06 a 15 anos. Nesse particular, Imperatriz é o município melhor situado, mas São José de Ribamar apresenta

igualmente resultados superiores à média do Estado em relação às duas faixas etárias. O pior situado é São Luís, a capital, o que é preocupante considerando que aí se concentra o maior número de beneficiários do Maranhão.

Em relação ao acompanhamento da condicionalidade da saúde, teve-se no estado, em dezembro de 2014, a tabela a seguir mostrado:

Tabela 26 - Situação de acompanhamento dos beneficiários do BF pela saúde (Maranhão) - dez./14

Descrição	Total de Beneficiários
Famílias com perfil saúde (com crianças até 7 anos e mulheres de 14 a 44 anos)	857.496
Famílias acompanhadas pela saúde	676.503

Fonte: Elaborada conforme dados do RI Bolsa Família e Cadastro Único (BRASIL, [2015]a) do Portal SAGI/MDS.

As informações obtidas permitem verificar que o acompanhamento da saúde das famílias, na vigência de dezembro de 2014, atingiu o percentual de 78,89%, o que equivale a 676.503 famílias acompanhadas de um total de 857.496 que compunham o público no perfil saúde do estado. Conseqüentemente, 180.993 famílias não foram acompanhadas nesse período.

Como se pode constatar, o percentual de pessoas acompanhadas pela área da saúde no Maranhão é inferior ao obtido pela educação, o que sugere maiores dificuldades do setor em realizar as ações para monitorar as condições de saúde dos beneficiários do BF, situação que parece persistente ao longo da implementação do Programa.

De fato, texto apresentado por Silva, Guilhon e Lima (2013) retratando uma pesquisa de campo realizada em 13 municípios maranhenses entre os quais se encontrava o município de São Luís, já mostrava que a Saúde era menos estruturada do que a educação para realizar o acompanhamento dos beneficiários do BF nos municípios pesquisados. Tal fato foi atribuído às precárias condições de infraestrutura para a realização do controle das contrapartidas exigidas das famílias (precariedade de espaço físico e inexistência ou insuficiência de equipamentos, recursos materiais, humanos e financeiros), bem como ao não reconhecimento e incorporação dessa função como parte da dinâmica de prestação rotineira dos serviços de saúde, observando-se certa improvisação, ou seja, a não rotinização das ações de acompanhamento dessa condicionalidade, tendo o gestor do BF na Saúde que lidar com a não habituação dos sujeitos sociais quanto aos procedimentos necessários. Essa não habituação acaba por levar tais sujeitos, nos vários níveis hierárquicos, a considerar o acompanhamento das famílias do BF como uma tarefa a mais, que representa um sobre-trabalho.

Por outro lado, os beneficiários entrevistados por ocasião da pesquisa referida revelaram que não conseguiam ter acesso aos serviços por falta de médicos e outros profissionais, carência de material e de equipamentos nas unidades de saúde. Assim se expressaram: “[...] a gente vai para o hospital, mas não tem médico ou tem muita fila ou não tem mais vaga e aí vai hoje, vai amanhã [...]” (Informação verbal)¹⁸. Para esses beneficiários essa situação *obriga* as famílias a cumprirem sua parte no *acordo* entre elas sem que existam formas de assegurar o compromisso do poder público nesse mesmo *acordo*.

A mesma situação verificada no estado como um todo, de menor estruturação da área da saúde para realizar o acompanhamento dos beneficiários do BF, se repete nos municípios de São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar. Não por acaso, a taxa de famílias com acompanhamento da agenda de saúde nesses municípios é a menor entre as que compõem o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) que mede exatamente a eficiência da gestão do Programa em âmbito municipal, como se verá adiante.

¹⁸ Dados retirados das entrevistas feitas com os beneficiários do Programa.

Apresentam-se abaixo as informações sobre o acompanhamento da condicionalidade da saúde no estado e nos municípios que compõem a amostra da pesquisa:

Tabela 27 - Situação de acompanhamento dos beneficiários do BF na condicionalidade da saúde (Maranhão, São Luís e São José de Ribamar) - dez/14

Maranhão e Municípios	Família com Perfil Saúde (com crianças até 7 anos e mulheres de 14 a 44 anos)	Famílias acompanhadas pela saúde	Percentual de acompanhamento das famílias com Perfil Saúde (%)
Maranhão	857.496	676.503	78,89
São Luís	76.607	30.770	40,11
Imperatriz	15.513	7.137	46,01
São José de Ribamar	16.777	10.165	60,59

Fonte: Elaborada conforme dados do RI Bolsa Família e Cadastro Único (BRASIL, [2015]a) do Portal SAGI/MDS.

O acompanhamento da condicionalidade da saúde na vigência dez/2014 alcançou, em São Luís, somente 40,11% das famílias que se encontravam no perfil para acompanhamento no município, o que equivale a 30.770 de um total de 76.607 famílias. De forma semelhante, o acompanhamento das famílias da condicionalidade da saúde de responsabilidade do município de Imperatriz não foi significativo: só foram atingidos 46,01% da totalidade do público objetivado. Já o acompanhamento do cumprimento da condicionalidade da saúde pelo município de São José de Ribamar, na vigência de dezembro de 2014, atingiu um percentual mais elevado, mas abaixo do esperado: 60,59%, o que equivale a 10.165 famílias de um total de 16.777 famílias com crianças até 7 anos e mulheres de 14 a 44 anos.

Vê-se que, tal como ocorre na condicionalidade de educação, São Luís é o município com pior desempenho em termos de acompanhamento da condicionalidade de saúde, mas essa situação negativa não é diferente no restante dos municípios pesquisados. O percentual do Maranhão é superior, ainda que não seja o desejável. O baixo índice na área da saúde parece refletir uma dificuldade nacional: o Brasil como um todo só conseguiu realizar o acompanhamento de 75,2% do público que deve cumprir essa condicionalidade no bimestre finalizado em dezembro de 2014, percentual que é inclusive inferior ao registrado pelo Maranhão, que é de 78,89%.

A situação específica dos municípios considerados é preocupante. De uma parte, porque neles se encontra grande contingente da população vinculada ao BF no estado o qual já possui uma população beneficiária desse Programa bem acima da média nacional, justificado em razão de o Maranhão ser uma das unidades da federação com maior índice de exclusão social, com a totalidade dos seus municípios em situação de pobreza e possuir o segundo pior IDH do país: 0,639 (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2013). De outra parte, tais dados evidenciam dificuldades dos municípios em ofertar e, sobretudo, em favorecer o acesso aos serviços de saúde pela população o que, no âmbito do BF, tem o intuito de garantir um dos direitos sociais básicos como uma das formas de contribuir para melhoria das condições de vida de quem se beneficia do Programa.

Quanto à condicionalidade na área de Assistência Social, o compromisso exigido das famílias participantes do BF, conforme dito antes, é a frequência mínima de 85% da carga horária relativa às ações de SCFV que devem ser oferecidas pelos municípios para crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil, atendidas pelo PETI.

Contudo, não se identifica registro nos Sistemas de Informação do MDS quanto ao monitoramento do cumprimento dessa contrapartida pelos beneficiários, realizado pela Assistência Social.

É conveniente lembrar que os CRAS devem realizar rotineiramente, no contexto da PNAS e do SUAS, acompanhamento de famílias vulneráveis residentes em seu território de atuação e lhes oferecer serviços e benefícios sócio assistenciais os quais possam lhes possibilitar promoção e proteção em suas necessidades básicas. Em consonância com essa orientação, os CRAS já atuam junto a uma população em situação de vulnerabilidade, mas cujo universo não coincide necessariamente com os beneficiários do BF.

Sendo assim, parece haver dificuldade dos técnicos em sistematizar um trabalho de acompanhamento porque muitas famílias, embora sejam beneficiárias do BF, não são estão necessariamente inseridas nos serviços e nas atividades do CRAS, por falta de condições concretas para realizar o atendimento. Esse problema se apresenta mesmo em relação aos beneficiários do PETI, cuja condicionalidade é de responsabilidade direta da Assistência Social, o que aproxima essa situação daquela dificuldade sentida pelos operadores da Saúde e da Educação de inserir o acompanhamento da condicionalidade numa rotina de trabalho já anteriormente estabelecida.

Nesse contexto, a não rotinização do acompanhamento parece dizer respeito muito mais a questões de caráter histórico e estrutural na operacionalização da própria Política de Assistência Social que se constituem em obstáculos ao “[...] desenvolvimento de uma prática consistente e condizente com as diretrizes da LOAS e da PNAS.”, tal como identificado em artigo que resultou de uma pesquisa sobre a implantação do Sistema Único de Assistência Social (ARAÚJO et al., 2014, p. 131)¹⁹. Segundo identificado por essa pesquisa, tais dificuldades “[...] estão relacionadas com a inexistência de sistemas regulares de capacitação dos profissionais, aos reduzidos quadros de pessoal, aos baixos salários, o que redundam em relações de trabalhos *precarizados e equipes incompletas.*” (ARAÚJO et al., 2014, p. 131, grifo dos autores).

Na mesma direção, artigo de Silva, Guilhon e Lima (2013) elaborado no âmbito de uma pesquisa realizada pelo GAEPF destaca que os técnicos em sua maioria reclamaram da falta de condições de trabalho, pois os CRAS contavam com equipe reduzida, pouco material de consumo e equipamentos, além de ter dificuldades de deslocamento dentro do território, geralmente extenso, por falta de transporte. Dessa forma, reproduz-se nesse espaço a mesma situação de precariedade e fragilidade no desenvolvimento da Política de Assistência Social, conforme verificado na pesquisa sobre a implantação do SUAS anteriormente citada, na qual se destacou disponibilidade reduzida de veículos, falta de recursos financeiros e número insuficiente de profissionais para as atividades, dentre outros fatores que dificultam a implementação da Política.

As repercussões por descumprimento das condicionalidades de saúde e educação em março de 2014 se encontram detalhadas a seguir, considerando-se o estado do Maranhão e os municípios de São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar:

¹⁹ Esta foi uma pesquisa desenvolvida no âmbito de uma proposta de cooperação acadêmica aprovada e financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), envolvendo o Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), o Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e o Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), sob a coordenação geral do primeiro. Seus resultados foram publicados no livro: COUTO et al. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento.** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

Tabela 28 - Repercussões por descumprimento das condicionalidades de educação e saúde em novembro de 2014 – Maranhão, São Luís e São José de Ribamar

Repercussões por descumprimento das condicionalidades	Maranhão	São Luís	Imperatriz	São José de Ribamar
Total de repercussões	8.559	208	20	74
Advertência	5.913	176	9	69
Bloqueio	1.886	16	9	1

Fonte: Elaborada conforme dados do RI Bolsa Família e Cadastro Único (BRASIL, [2015]a) do Portal SAGI/MDS.

As repercussões ocorrem quando, no período de apuração, são identificadas situações de descumprimento das condicionalidades pelos beneficiários. No que se refere às condicionalidades de saúde e educação, as repercussões em novembro de 2014, tanto no estado como nos municípios, se resumiram a advertência (que não afeta ou altera o recebimento do benefício), e ao bloqueio, que implica na suspensão do benefício por 30 dias, mas a família recebe a parcela acumulada no mês seguinte ao mês no qual o benefício foi bloqueado. Nos dados apresentados chama atenção ter ocorrido apenas um bloqueio em São José de Ribamar, nesse período.

Convém destacar que as repercussões atinentes ao descumprimento das exigências para receber o BVJ ficam restritas ao benefício destinado ao jovem, sem repercussão para a família como um todo, verificando-se em novembro de 2014 a seguinte situação:

Tabela 29 - Repercussões por descumprimento das exigências vinculadas ao BVJ, em novembro de 2014 - Maranhão, São Luís e São José de Ribamar

Repercussões por descumprimento das condicionalidades	Maranhão	São Luís	Imperatriz	São José de Ribamar
Total de repercussões	4.464	148	47	10
Advertência	2.701	76	26	08
Bloqueio	3	00	00	00
Suspensão	1.029	18	12	0

Fonte: Elaborada conforme dados do RI Bolsa Família e Cadastro Único (BRASIL, [2015]a) do Portal SAGI/MDS.

3.3.3 Índice de Gestão Descentralizada (IGD)

O IGD se constitui numa estratégia adotada pelo MDS para investir na melhoria da gestão BF através de avaliação dessa gestão e de apoio financeiro de acordo com o desempenho municipal. O índice mede o desempenho dos municípios na gestão do Programa e do CadÚnico, considerando a qualidade dos registros cadastrais das famílias (validade e atualização dos cadastros), além do acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação.

O IGD pode ser detalhado em seus componentes: taxa de cobertura qualificada de cadastros (TCQC), taxa de atualização cadastral (TAC), taxa de crianças com informação de frequência escolar (TAFE) e taxa de famílias com acompanhamento das condicionalidades de saúde. A média aritmética dessas taxas se constituem no fator 1 do cálculo do IGD, sendo o fator 2 a Adesão ao SUAS, o fator 3 a comprovação de gastos pelo FMAS e o fator 4, aprovação da comprovação de gastos pelo CMAS. O IGD representa a multiplicação dos resultados desses fatores (fator 1 x fator 2 x fator 3 x fator 4).

A tabela a seguir apresentada mostra o desempenho do Estado e dos municípios em relação ao IGD em novembro de 2014:

Tabela 30 - Índice de Gestão Descentralizada (IGD) - Desempenho do Estado e dos municípios em relação ao IGD - Maranhão, São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar (nov/14)

Estado/município	Validade de cadastro	Atualização de cadastro	Condicionalidade da educação	Condicionalidade da saúde	IGD no mês
Maranhão	1,00	0,75	0,90	0,77	1,00
São Luís	1,00	0,64	0,90	0,42	0,74
Imperatriz	1,00	0,59	0,97	0,46	0,76
São José de Ribamar	1,00	0,74	0,95	0,59	0,82

Fonte: Elaborada conforme dados do RI Programas e Ações do MDS (BRASIL, [2015]b) do Portal SAGI/MDS.

Como se observa, os municípios pesquisados, que estão entre os maiores do Maranhão, tanto em termos de população quanto de beneficiários do BF, não apresentam um desempenho geral satisfatório, já que o índice geral dos seus respectivos IGD's atingem no máximo 0,82 (caso de São José de Ribamar), com destaque negativo para São Luís, que detinha em novembro de 2014 o menor IGD (0,74). Tais resultados se devem, em grande parte, às menores pontuações da condicionalidade da saúde nos três municípios, com destaque negativo mais uma vez para a capital do estado, com o menor índice nesse acompanhamento, de 0,42, o que já expressa, apesar disso, certa melhoria no desempenho do município nesse aspecto, que apresentava uma taxa de 0,37 em dezembro de 2013 e de 0,36 em dezembro de 2012 (BRASIL, [2015]b).

Convém destacar que essa situação se deve em parte à falta ou à pouca acessibilidade dos serviços nos municípios, mas também a falhas na própria coleta e repasse dos dados que alimentam os sistemas de informação, tanto por causa do sistema utilizado pelo MDS como em razão da internet disponível nos municípios, cujo acesso é precário e de má qualidade, ou seja, instável e lento (SILVA; GUILHON; LIMA, 2013).

Por outro lado, sobressai o alcance da pontuação máxima pelos três municípios no que diz respeito à taxa de cobertura qualificada de cadastro (1,00). Já a taxa de atualização cadastral não foi satisfatória, alcançando o índice máximo registrado em São José de Ribamar, de 0,79. Isso pode indicar que, embora os municípios tenham demonstrado capacidade de coletar dados e informações que compõem o CadÚnico com integridade e qualidade, não estão estruturados para realizar as devidas atualizações que possam identificar mudanças no perfil das famílias de baixa renda. Deve-se dizer que a atualização cadastral é importante porque permite verificar se o beneficiário ainda atende às condições necessárias para a família continuar a receber o benefício ou para receber um outro, em razão da atualização cadastral.

Confirmando tendência já identificada, o índice de condicionalidade de educação é positivo, estando todos os municípios com pontuação de 0,90 e mais. Em geral, a área da educação parece relativamente estruturada para realizar o acompanhamento, preconizado pela Política, do cumprimento dessa contrapartida pelos usuários, ainda que “[...] a qualidade do ensino e das condições de funcionamento da rede escolar não apareçam no debate como componente do direito à educação.” (SILVA; GUILHON; LIMA, 2013, p. 29), prevalecendo ideia da simples inclusão do beneficiário no sistema escolar e da frequência do aluno como garantia de sucesso do Programa.

O IGD reflete, portanto, a qualidade da gestão do Programa pelos municípios, servindo de base para o repasse de recursos do MDS de tal maneira que, quanto maior o valor do IGD, maior o valor do recurso a ser transferido para o município cujo desempenho influencia no recebimento dos recursos pela instância estadual. Além do IGD, o MDS criou incentivos financeiros com o intuito de levar os municípios a desenvolverem determinadas atividades consideradas de impacto positivo na gestão do BF, os quais são considerados no

valor total (teto) repassado aos municípios, o que também determina os valores recebidos pela instância estadual.²⁰

Mas em razão dos resultados apresentados, nem o estado nem os municípios pesquisados receberam o teto de repasse dos recursos do MDS para apoio à gestão no mês de outubro de 2014, como se pode visualizar em seguida:

Tabela 31 - Programa Bolsa Família - recursos recebidos pelo desempenho do município em relação ao IGD (Maranhão, São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar) - out/14

Maranhão e municípios pesquisados	Previsão repasse sem incentivo (R\$)	Repasse de recursos no mês (R\$) com incentivo	Teto recursos para apoio gestão (R\$)	% recursos recebidos e teto fixado
Maranhão	77. 900, 18	83.561,53	113. 227,00	73,80
São Luís	200. 516,94	206.532,45	408. 837, 00	50,52
Imperatriz	49.139,22	57. 596,18	103. 528, 43	55,63
São José de Ribamar	54.448, 62	57. 171,05	81. 456, 38	70,19

Fonte: Elaborada conforme dados do RI Proteção Social Básica (BRASIL, [2015]c) do Portal SAGI/MDS.

Como se vê, a instância estadual recebeu um pouco mais de 70% do teto de recursos fixados pelo MDS. Entre os municípios, São Luís foi o que recebeu o menor percentual a ele potencialmente destinado: apenas 50,52%. São José de Ribamar foi o município com melhor participação, recebendo 70,19% do teto a ele destinado. São Luís, capital do estado, aumentou seu desempenho relativamente a dezembro de 2013, quando recebeu 47,88% dos recursos; na comparação com 2012, quando obteve 50,10% do teto dos recursos, seu percentual de participação ficou praticamente o mesmo.

Tais resultados indicam claramente deficiências na gestão, sobretudo no que diz respeito à atualização cadastral e ao acompanhamento das condicionalidades, com destaque para os piores resultados do monitoramento da saúde. Além disso, mostram que os municípios não estão respondendo positivamente aos incentivos financeiros que integram o cálculo do valor total de recursos a ser repassado pelo MDS. Os únicos acréscimos nos valores recebidos pelos municípios foram devidos ao atendimento de apenas dois incentivos: um, estabelecido em função da proporção de famílias em descumprimento de condicionalidades que estão sendo acompanhadas e outro, definido a partir de dados da gestão municipal no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF) atualizados há menos de um ano. A instância estadual não obteve acréscimo de recursos no mês em análise em razão do desempenho negativo do conjunto dos municípios, dos quais depende o incentivo estadual.

²⁰ Os incentivos financeiros definidos pelo MDS para os Estados são os seguintes: **incentivo 1:** 5% do teto se a TAFE em todos os municípios $\geq 0,75$; **incentivo 2:** 5% do teto se a Taxa de famílias com acompanhamento das condicionalidades de saúde em todos os municípios $\geq 0,60$; **incentivo 3:** 5% do teto se a TCQC em todos os municípios $\geq 0,80$; **incentivo 4:** 5% do teto se a TAC em todos os municípios $\geq 0,80$. Em relação aos municípios, os incentivos são os que se seguem: **1.** 3% (três por cento) do valor apurado a partir do cálculo do Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M), proporcionais ao acompanhamento das famílias beneficiárias em situação de descumprimento de condicionalidades, que estejam em processo de acompanhamento familiar; **2.** 3% (três por cento) do valor apurado a partir do cálculo do IGD-M, quando o município atender, nos prazos fixados estipulados, as demandas da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) referentes à apuração de eventuais irregularidades na execução local do BF; **3.** 2% (dois por cento) do valor apurado a partir do cálculo do IGD-M, quando o município tiver 100% (cem por cento) dos dados referentes à Gestão Municipal, atualizados há menos de um ano, registrados em sistema disponibilizado pelo MDS; e **4.** 2% (dois por cento) do valor apurado a partir do cálculo do IGD-M, quando o município apresentar ao menos 96% (noventa e seis por cento) de cartões entregues, na data de apuração do IGD-M (BRASIL, 2011).

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS DO ESTUDO EMPÍRICO

No presente item é apresentada inicialmente uma ligeira caracterização dos egressos do Bolsa Família no Maranhão, cuja fonte dos dados foi o CadÚnico. Segue-se apresentando os resultados do estudo empírico realizado em São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar, procurando-se abordar todos os aspectos indicados no projeto com ilustrações de falas dos sujeitos da pesquisa.

4.1 Os Egressos do Bolsa Família no Estado do Maranhão

As informações do CadÚnico fornecidas pelo MDS encontravam-se em duas bases de dados: uma com as informações dos Egressos (nome, Número de Identificação Social – NIS da família, código familiar; data do cancelamento; e motivo do desligamento da família) e outra com todos as pessoas cadastradas no CadÚnico do Estado do Maranhão com algumas informações selecionadas (nome, NIS Pessoal, código familiar, escolaridade, trabalho e rendimento). Todavia, essas informações não foram suficientes para realizar as análises pretendidas, não tendo sido disponibilizadas informações essenciais como: características do domicílio, sexo e idade.

Para trabalhar com as informações dos egressos, fez-se necessário o cruzamento das informações das duas bases de dados. Feito esse cruzamento, pode-se extrair algumas informações, consolidadas nas tabelas, a seguir.

Sobre os do desligamento das famílias, a **Tabela 32** mostra a quantidade de benefício do Bolsa Família cancelados, por ano, podendo-se perceber que, no período de 2009 a 2013, a quantidade de benefícios cancelados no Estado do Maranhão foi de 401.976, uma média de 80.395 por ano e uma taxa de crescimento média anual de 19,6% a.a. (a quantidade de cancelamentos passou de 56.420 em 2009 para 115.304 em 2013).

Tabela 32 - Quantidade de benefício cancelados* do Bolsa Família, por ano - 2009 a 2013

Data em que o benefício foi cancelado	Frequência
2009	56.420
2010	85.237
2011	68.398
2012	76.617
2013	115.304
Total	401.976

Fonte: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Matriz de Informação Social – MI Social.** Brasília, DF, [20--?]c. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/grupo.php?g=88>>. Acesso em: 4 abr. 2014

Nota: *No arquivo aparece o nome cancelado e não desligado

Na **Tabela 33** são apresentados os motivos de cancelamentos das famílias cadastradas no Bolsa Família no período de 2009 a 2013. Os principais motivos foram: Cadastro excluído da base nacional do CadÚnico (15,9); Encerramento do prazo para revisão cadastral (14,3%); reiterada ausência de saque de benefícios (13,6%); para averiguação/auditoria (10,5%). Os motivos citados representam 54,3% do total dos motivos no período analisado e não estão relacionados a melhoria da renda. Os motivos de cancelamentos relacionados à melhoria na renda das famílias beneficiárias somam 63.522 (15,8%).

Tabela 33 - Motivos de cancelamentos do Bolsa Família - 2009 a 2013

Ordem	Motivo	Frequência (Quantidade)	Percentual (%)
1	Cadastro excluído da base nacional do CadÚnico	63.748	15,9
2	Encerramento do prazo para revisão cadastral	57.366	14,3
3	Reiterada ausência de saque de benefícios	54.657	13,6
4	Para averiguação/auditoria	42.326	10,5
5	*Renda per capita familiar superior ao estabelecido pelo programa	39.521	9,8
6	Cancelamento de todos os beneficiários variáveis	25.865	6,4
7	Excedido tempo de permanência no programa	22.293	5,5
8	*Renda familiar per capita superior meio salário mínimo	15.194	3,8
9	Decurso prazo de permanência do benefício situação bloqueado	12.804	3,2
10	Cancelamento de outros benefícios da família	12.600	3,1
11	Família com todos os benefícios cancelados	11.966	3,0
12	Família sem indicação de responsável familiar no CadÚnico	9.859	2,5
13	*Multiplicidade de cadastramento	6.795	1,7
14	Repercussão de alteração cadastral - renda per capita familiar superior ao estabelecido p/ programa	6.499	1,6
15	Repercussão de alteração cadastral - família excluída do CadÚnico	4.722	1,2
16	Domicílio inativo 300	2.805	0,7
17	*Desligamento voluntario da família do programa	1.994	0,5
18	Descumprimento reiterado de condicionalidades do programa	1.693	0,4
19	Geração indevida	1.633	0,4
20	Migrado para o benefício variável jovem	1.366	0,3
21	Repercussão de alteração cadastral	1.293	0,3
22	Decisão judicial	1.075	0,3
23	Cancelamento de todos os benefícios variáveis	1.018	0,3
24	Informação escola desatualizada no CadÚnico há mais de 12 meses	728	0,2
25	Acumulo de benefícios financeiros do programa com o PETI	552	0,1
26	Beneficiário desligado da família	321	0,1
27	Idade fora do limite permitido	239	0,1
28	*Posse em cargo eletivo	225	0,1
29	Informação de escola inválida no CadÚnico campo INEP	177	
30	Fam. s/ filhos 0 a 17 anos c renda per capita acima do limite	155	
31	Prescrição do benefício extraordinário	97	
32	*Alteração da estrutura familiar/renda	89	
33	Responsável familiar menor de 16 anos	59	
34	Recalculo do valor do benefício da família	55	
35	Repercussão de alteração cadastral - multiplicidade cadastral	37	
36	Solicitação ofício municipal ou auditoria/fiscalização min gestor	30	
37	Beneficiário e beneficiário indireto em outra família	28	
38	Trabalho infantil na família	14	
39	Mudança de município/domicilio	11	
40	Não atende regras do PBF	10	
41	Família já possui quantidade de Benefício Variável Jovem permitida	4	
42	Criança ou adolescente não mais reside com a família	3	
43	Beneficiário indireto duplicado	2	
44	Processo de fiscalização/posse de benefício cargo eletivo remunerado	1	
45	Beneficiário indireto duplicado em beneficio diferente	1	
46	Prazo validade expirado	1	

Fonte: (BRASIL, [20--?][c]).

Nota: *Motivos de cancelamentos relacionados à melhoria na renda das famílias beneficiárias.

Sobre escolaridade, conforme **Tabela 34**, as informações do CadÚnico demonstram que, dos 542.138 egressos no período de 2009 a 2013, 117.935 eram analfabetos, o que representava 21,9%, percentual este superior à taxa de analfabetismo do Estado (17,9%).

Tabela 34 - Taxa de analfabetismo dos Egressos e do Maranhão

Egressos - Total			% de Analfabetos Maranhão 2013
Pessoas	Analfabetos	% de Analfabetos	
542.138	117.935	21,9	17,9

Fonte: (BRASIL, [20--?])c).

A **Tabela 35**, abaixo, mostra a escolaridade dos responsáveis das famílias egressas. Nota-se que 46,6% têm ensino fundamental e 23,2% têm ensino médio. É importante notar que apenas 0,5% dessa população passou pela Educação de Jovens e Adultos EJA, e apenas 0,1% pela Alfabetização, sendo que o percentual de analfabetos chega a 23,6%. Isso demonstra uma insuficiência na oferta desses tipos de ensino, ou elevado índice de evasão.

Tabela 35 - Escolaridade dos Egressos e do Maranhão - 2009 a 2013

Característica do Responsável Familiar - Escolaridade							
Indicador	Responsáveis	Analfabetos	Fundamental	Médio	Educação de Jovens e Adultos (EJA)*	Alfabetização para adultos	Outros
Total	186.930	44.112	87.061	43.367	913	186	11.291
Percentual (%)	100,0	23,6	46,6	23,2	0,5	0,1	6,0

Fonte: (BRASIL, [20--?])c).

Nota: *Considerou-se o EJA Fundamental e Médio.

Em relação ao trabalho e ao rendimento do trabalho, a **Tabela 36**, abaixo, mostra que a taxa de desocupação dos chefes de famílias egressas era bastante elevada, alcançando 81,6%, o que representavam 152.532 pessoas. Desse total, 44,8% estavam ocupados em atividades agrícolas, 42,2% eram conta própria, 10,9% eram trabalhadores com carteira de trabalho assinada, 7,9% eram trabalhadores sem carteira assinada, dentre outros. Em relação aos empregados domésticos, os sem carteira de trabalho assinada representam 3,0% do total de ocupados e os com carteira representam 0,9%.

Tabela 36 - Condição do Responsável Familiar segundo Ocupação - 2009 a 2013

Característica do Responsável Familiar - Trabalho													
Indicador	Responsável	Desocupado	*Ocupado -semana de referencia										
			Ocupado -semana de referencia	Ocupado em atividade Agrícola	Trabalhador temporário em área rural	Trabalhador por conta própria	Empregado sem carteira de trabalho assinada	Empregado com carteira de trabalho assinada	Trabalhador Doméstico sem carteira de trabalho assinada	Trabalhador Doméstico com carteira de trabalho assinada	Trabalhador não remunerado	Militar ou servidor público	Empregador
Total	186.930	152.532	34.398	15.394	7.052	14.532	2.734	3.735	1.043	293	1.200	1.777	22
Percentual (%)	100,0	81,6	18,4	44,8	20,5	42,2	7,9	10,9	3,0	0,9	3,5	5,2	0,1

Fonte: (BRASIL, [20--?])c).

Nota: *A soma de todas as ocupações ultrapassa ao total de ocupados, pois algumas ocupações estão representadas em mais de uma categoria.

A **Tabela 37**, abaixo, mostra as fontes de rendimentos das famílias egressas do Bolsa família. De acordo com os dados do MDS, rendimento familiar médio dos egressos era de R\$ 411,27 e o rendimento médio *per capita* era de R\$ 141,82. Nota-se que, a maior fonte de rendimentos dessas famílias é Aposentadoria (média familiar de R\$ 678,75), benefício que chega 24,2% das famílias Egressas. O do trabalho é a segunda maior fonte de renda das famílias, o valor médio é de R\$ 321,97 e compõe a renda de 24,3% dessas famílias. Das fontes de rendimentos contabilizadas, a que está presente na maior parte das famílias são as outras fontes de rendimentos (exceto Bolsa Família ou outras transferências similares), que compõem a renda de 29,3% dos egressos.

Tabela 37 - Rendimento Familiar do Egressos segundo fontes de rendimentos - 2009 a 2013

Indicador	Rendimento Familiar								
	Famílias	Todos os rendimentos	Rendimento per capita	Remuneração de todos os trabalhos	Ajuda/doação regular de não morador	Aposentadoria, apos. Rural, pensão, BPC/Loas	Seguro Desemprego	Pensão Alimentícia	Outras fontes de remuneração*
Média familiar mensal (R\$)	187.207	411,27	141,82	321,97	155,45	678,75	441,99	200,70	185,70
Famílias Total	187.207	102.334	-	45.483	2.707	45.239	793	2.149	54.812
Famílias (%)	100,0	-	-	24,3	1,4	24,2	0,4	1,1	29,3

Fonte: (BRASIL, [20--?]c).

Nota: *Exceto Bolsa Família ou outras transferências similares

Os dados acima, no que se refere à educação, trabalho e rendimento, reafirmam a condição de pobreza e de indigência de grande parte da população do Maranhão, situando o Estado em posição inferior à média nacional e regional.

4.2 Resultados do Estudo Empírico

Neste item são apresentados os resultados do estudo empírico, produto da pesquisa de campo realizada nos municípios de São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar²¹, no decorrer do período agosto setembro de 2014 a maio de 2015, com o objetivo de coletar informações para identificação e caracterização dos possíveis impactos que o Bolsa Família possa ter provocado na vida das famílias egressas.

A pesquisa de campo constituiu-se num levantamento de dados e informações a partir da realização de entrevistas semi-estruturadas junto aos coordenadores e técnicos dos CRAS selecionados para compor a amostra do estudo, assim como de realização de grupos focais com representantes legais de famílias egressas.

Conforme critério definido no Projeto, o estudo foi realizado, em São Luís, em 10 CRAS com maior número de famílias egressas do Bolsa Família, representando 50% dos 20 CRAS existentes.

Vale destacar que a realização das entrevistas e grupos focais, na capital, foi antecedida de um trabalho preparatório que consistiu nas seguintes atividades: realização

²¹ Os 03 (três) municípios que compõem o universo da pesquisa estão entre os maiores do Maranhão, em termos populacionais. São Luís contava com uma população de 1.014.837 habitantes, Imperatriz possuía 252.320 habitantes e São José de Ribamar contava com uma população de 163.045 habitantes (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

de reunião com a participação da Coordenadora Geral da Pesquisa, da Coordenadora da pesquisa de campo no município de São Luís, da titular da SEMCAS, da Secretária Adjunta e do Coordenador do Programa Bolsa Família; reunião com coordenadores e técnicos dos CRAS, bem como técnicos, superintendentes e Secretária Adjunta da SEMCAS para apresentação e discussão dos procedimentos metodológicos da pesquisa; reunião com coordenadores e técnicos dos 10 CRAS²² selecionados, para planejar as visitas que foram realizadas nas residências das famílias egressas convidadas para participação no estudo.

Cabe informar que as famílias egressas participantes da pesquisa, em São Luís, foram selecionadas de forma aleatória no Banco de Dados fornecido pelo coordenador da Central de Cadastramento da SEMCAS, considerando as famílias egressas no período 2009-2013.

A partir da seleção das famílias foram estabelecidos contatos telefônicos, antes das visitas, com um número de famílias egressas superior ao previsto para a realização dos grupos focais, considerando a possibilidade de que nem todas atenderiam ao convite para participar da pesquisa e como forma de garantir a realização dos grupos focais.

Na ocasião das visitas nas residências das famílias egressas fora lido e explicado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Anexo 2)²³, para assinatura pelos representantes das famílias que aceitaram o convite para participar da pesquisa.

Após a realização das visitas, foram realizados os grupos focais, em São Luís, que contaram com a seguinte participação: 10 representantes do território João de Deus, 11 representantes da Vila Bacanga, 09 representantes do Coroadinho, 12 representantes da Cidade Operária, 07 representantes do Maracanã, 07 representantes da Liberdade, 08 representantes do Anil, 10 representantes do São Raimundo, 09 representantes do Bairro de Fátima e 11 representantes do Anjo da Guarda. No total participaram dos grupos focais 94 representantes legais de famílias egressas, destes 91 mulheres e 03 homens.

Ainda sobre a pesquisa de campo em São Luís é importante destacar que um estudo dessa natureza e porte não ocorre sem dificuldades e desafios dentre os quais citamos: o acesso às informações sobre as famílias egressas, que num primeiro momento foi constatado que os CRAS não dispunham de tais informações, problema este superado a partir da criação de um Banco de Dados criado especificamente para a realização da pesquisa pelo Coordenador do Programa de São Luís; o acesso nos territórios para realização de reuniões, visitas domiciliares, entrevistas e grupos focais²⁴, visto que grande parte dos territórios é reconhecidamente apresenta dificuldades para se adentrar pelo alto índice de violência, pela existência de tráfico de drogas *com bocas de fumo* em funcionamento a qualquer hora do dia; o péssimo estado de conservação das ruas de grande parte dos territórios visitados; a existência de ruelas e de territórios acidentados; a dificuldade de localização dos endereços das famílias pela numeração irregular/aleatória das casas; o fato de as famílias mudarem constantemente de endereço; o fato da pesquisa ser realizada no ano das eleições que ocasionou atrasos no cronograma dentre outros.

Embora tivessem tido a informação prévia de que a pesquisa não teria essa finalidade, conforme consta no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido assinado pelos participantes, merece ressaltar que significativo número de egressas foram ao CRAS participar desta pesquisa, na capital, com a expectativa de reinserção ao Programa. De todo modo, orientamos que agendassem retorno com a equipe do CRAS para análise da situação de cada família.

No município de Imperatriz, a pesquisa foi realizada tendo como referência os 05 (cinco) CRAS existentes e em funcionamento, a saber: CRAS Bacuri, CRAS Parque Santa

²² Foram visitados os 10 (dez) CRAS para realização da reunião preparatória das visitas para convidar as famílias para participar dos grupos focais.

²³ O Termo de Consentimento Livre e Esclarecido também foi utilizado nas pesquisas de Imperatriz e São José de Ribamar.

²⁴ Foram realizadas cerca de 04 deslocamentos nos territórios dos 10 CRAS participantes da pesquisa para realização das atividades, totalizando 40 deslocamentos da equipe participante da pesquisa de campo.

Lúcia, CRAS Cafeteira, CRAS Coquelândia e CRAS Santa Rita. Foram realizadas visitas aos cinco CRAS, 09 (nove) entrevistas com gestores e ex-gestora do Bolsa Família, coordenadoras dos CRAS e técnicos, além de realização de 02 (dois) grupos focais com Egressos do programa²⁵.

Cabe registrar que não foi possível o município de Imperatriz ter acesso à listagem dos egressos do Programa, até o momento da realização da pesquisa empírica, assim a realização dos dois grupos focais foi possibilitada a partir da abordagem de representantes de famílias egressas que estavam participando de um encontro programado sobre o tema *Bolsa Família* com beneficiários e egressos relacionados ao CRAS rural de Coquelândia.

A pesquisa no município de São José de Ribamar ocorreu mediante realização de entrevistas semi-estruturadas com a Secretária Adjunta da Secretaria Municipal de Assistência Social, com o gestor municipal do Programa Bolsa Família e coordenador do CadÚnico, com as duas psicólogas, as duas assistentes sociais e com a coordenadora do único CRAS do município. Apesar dos esforços de divulgação e mobilização, não foi possível realizar os Grupos Focais com os titulares das famílias egressas, previstos na metodologia da pesquisa, todavia foram realizados contatos individuais com alguns egressos, cujo posicionamento foi incorporado ao texto quando oportuno.

Cabe destacar que as dificuldades encontradas inviabilizaram a realização dos grupos focais, em São José de Ribamar, principalmente pelo não acesso à listagem de famílias egressas do Bolsa Família.

Para os 03 (três) municípios foram previamente elaborados e consensuados, pelas pesquisadoras responsáveis pela pesquisa de campo, roteiros para realização das entrevistas e grupos focais (Anexos 3 e 4). As perguntas foram feitas nos grupos focais, onde foi possível realizar, visando gerar debate e outras foram direcionadas aos informantes individualmente, permitiram uma visualização das principais questões que dão suporte ao debate do BF nos municípios estudados.

A equipe de trabalho para realização da pesquisa de campo teve a seguinte composição: 01 coordenadora geral (assistente social pós-doutora) 03 assistentes sociais (professoras do Curso de Serviço Social da UFMA e doutoras em Políticas Públicas), 01 assistente social (mestranda do Curso de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFMA), 01 administradora (Professora do Curso de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Norte e doutora em Políticas Públicas) e 04 estagiários/bolsistas (01 do Curso de Serviço Social e 03 do Curso de Economia).

Comporta, ainda, esclarecer que neste relatório utilizamos as letras RF para designar Responsável Familiar e utilizamos a palavra técnica para designar tanto as assistentes sociais quanto às psicólogas entrevistadas.

Quanto à estrutura, o relatório além desta introdução apresenta seu desenvolvimento subdividido em 08 itens, onde são apresentados os resultados das entrevistas e grupos focais com um esforço de problematização seguido da conclusão.

4.2.1 Resultados das entrevistas e dos grupos focais

As entrevistas e os grupos focais realizados constituíram-se momento de destaque da pesquisa, permitindo aos entrevistados a oportunidade de manifestação de inquietações, opiniões, críticas, sugestões, assim como de expressarem seus posicionamentos sobre a importância do Programa em suas vidas enquanto inseridas e após o desligamento. A partir da obtenção dos relatos buscou-se sistematizar e analisar as informações levantadas considerando os aspectos a seguir relacionados.

²⁵ Foi possível realizar somente 02 (dois) grupos focais, no município de Imperatriz, pelas dificuldades encontradas para acessar a listagem dos egressos. O gestor do BF de Imperatriz relatou que apesar das inúmeras solicitações feitas ao MDS, até o momento da realização da pesquisa de campo, não tinha sido possível acessar a referida lista.

4.2.1.1 Acompanhamento dos Egressos do Bolsa Família

A partir do estudo empírico realizado constatou-se que, nos 03 (três) municípios pesquisados, inexistiu o acompanhamento sistemático das famílias egressas do Programa Bolsa Família. A maioria das entrevistadas justifica essa ausência, principalmente por não haver previsão desse tipo de trabalho junto às famílias egressas, no próprio desenho do Programa.

A partir das entrevistas semiestruturadas coletivas realizadas, em São Luís, com coordenadoras e técnicas dos 10 (dez) CRAS participantes do estudo, foi possível identificar que, em todos, inexistiu acompanhamento sistemático das famílias egressas do Programa Bolsa Família. Do total somente representantes de 04 (quatro) CRAS (Anjo da Guarda, Cidade Operária, São Raimundo e Bairro de Fátima) informaram realizar um tipo de acompanhamento de egressos considerado por estes como ocasional/informal.

As falas a seguir ilustram o posicionamento da maioria das entrevistadas:

[...] inexistiu acompanhamento das famílias egressas 'não tem nenhuma iniciativa ainda nesse sentido'. O CRAS já tem muita demanda diante da equipe existente, por isso deveria ter uma equipe específica para fazer o acompanhamento das famílias egressas. (Informação verbal)²⁶.

[...] esse trabalho a gente não realiza. A gente até comenta que fica uma coisa vaga, uma lacuna, porque a gente não sabe o que acontece com aquela família, como fica a situação dela. (Informação verbal)²⁷.

A gente sabe de um ou outro caso isolado de famílias que tiveram o benefício cancelado e procuram o CRAS já desligadas do Programa, mas não existe acompanhamento dessa família egressa. (Informação verbal)²⁸.

[...] é muito difícil trazer essas famílias para algum acompanhamento, depois que se desligam do programa. As famílias que estão recebendo benefício, quando tem uma dificuldade, algum problema no pagamento, um bloqueio, aí sim ela vem até o CRAS, se apresenta, só aí é que a gente toma conhecimento da situação em que se encontra. Agora, as que não recebem mais só retornam ao CRAS se tiverem necessidade de receber outro tipo de benefício. (Informação verbal)²⁹.

Foi possível perceber, que não há também acompanhamento, pelos técnicos, dos procedimentos que integram todo o processo de inclusão das famílias: da inscrição no CadÚnico até o acesso ao benefício e posteriormente, seu desligamento. E isso dificulta o conhecimento de quem são essas famílias tanto beneficiárias quanto egressas.

A coordenadora do CRAS Liberdade, referindo-se ao processo de inserção e desligamento de famílias do Bolsa Família, mencionou que “[...] não tem como a gente saber se a gente não acessa o sistema.” (Informação verbal)³⁰ e assinalou:

²⁶ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Técnica do CRAS do João de Deus.

²⁷ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS do Maracanã.

²⁸ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS do Maracanã.

²⁹ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS da Liberdade.

³⁰ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora.

Nós fazemos o cadastro único, mas não inserimos, a verdade é essa, até hoje nós não conseguimos inserir esses cadastros no sistema. Ele é feito na Central. Nós sabemos quantos se envia lá pra central, mas não sabemos quantas dessas pessoas estão inseridas no cadastro único. Quantas destas são beneficiárias do Programa Bolsa família ou quais das famílias que recebiam foram desligadas. Não há fluxo de informação permanente. (Informação verbal)³¹.

Observa-se, portanto, uma inquietação entre os técnicos em relação à função que devem desempenhar quando se fala em acompanhamento das famílias, tanto as beneficiárias quanto as egressas, e as condições concretas para a viabilização desse acompanhamento, considerando o tamanho da equipe, as capacidades técnicas e os fluxos de informações no interior da estrutura administrativa e entre o governo federal e as equipes locais, dentre outros aspectos.

Claro está que as famílias com as quais os CRAS devem trabalhar no território são muitas vezes desconhecidas pelas equipes, considerando o quantitativo de famílias referenciadas ao equipamento/serviços nele ofertados e as sistemáticas de transmissão de informações (Cadúnico), bem como as demandas novas de serviços apresentadas para a mesma equipe.

No que se refere a algum tipo de acompanhamento de egressos mencionado por 04 (quatro) CRAS, participantes do estudo em São Luís, foi possível perceber que se trata de uma forma de seguimento das famílias ocasional/informal. Conforme visto, não existe acompanhamento sistemático de egressos, enquanto grupo, acompanhado pelo CRAS. Existe inserção de egressos em outros programas sociais, em decorrência do perfil da família inscrita no Cadúnico e da localização dessas famílias, pela via dos outros serviços realizados no CRAS.

Segundo o relato das técnicas do CRAS Bairro de Fátima, nos grupos de trabalho do PAIF, sobretudo o grupo de mulheres, e no SCFV tem sido identificadas muitas famílias que não recebem mais o benefício, mas estão participando de outras ações realizadas pelo CRAS e pela rede conveniada, vinculada ao CRAS, no território.

Não há ações específicas, direcionada para os egressos. Há uma busca ativa para o PRONATEC, por exemplo. Aí vêm algumas famílias que são egressas do programa, mas com essa finalidade específica, de acompanhamento permanente de egressos, não. (Informação verbal)³².

Embora não haja acompanhamento sistemático de egressos no CRAS Bairro de Fátima, depreende-se a partir das falas das entrevistadas que existe uma forma de acompanhamento de famílias egressas do Bolsa Família a partir de suas inserções nos serviços ofertados pelo CRAS, em especial no PAIF que prevê uma forma de acompanhamento familiar dentre suas ações.

Para a técnica e a coordenadora do CRAS Anjo da Guarda o acompanhamento de egresso existe na medida em que a família procura o CRAS por diversas razões ou necessidades, sobretudo porque e quando o benefício é cancelado. Todavia, não existe sistemática de acompanhamento de todos os egressos, enquanto metodologia de trabalho previamente definida. Há uma demanda espontânea e, na medida em que chegam, são acompanhados. “De forma ocasional, pontual, mas não há acompanhamento, afirmam as entrevistadas.” (Informação verbal)³³. E acrescentam, referindo-se ao acompanhamento de egressos: “É ocasional, sem dúvida! Depende do fluxo de demandas que surgem e dos casos que chegam ao CRAS, sem necessariamente um planejamento da equipe nessa

³¹ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora.

³² Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS do Bairro de Fátima.

³³ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Técnica e a Coordenadora.

direção.” (Informação verbal)³⁴. A esse respeito uma das técnicas do CRAS Anjo da Guarda exemplifica:

[...] recentemente foi inserida no grupo do PBF uma senhora que recebia o benefício, normalmente. Os filhos hoje já são maiores, mas ela ainda se mantinha dentro dos critérios de renda. Só que ela ganhou, no MARACAP (sorteio de carros e motos), uma moto e a moto saiu no CPF dela. Então, ao cruzarem as informações foi identificado que ela tinha um veículo sob sua titularidade. O benefício foi cortado e ela foi lá perguntar por que e acabou sendo inserida em outros serviços. (Informação verbal)³⁵.

Sobre o acompanhamento ocasional de famílias egressas realizado pelo CRAS Anjo da Guarda a técnica e coordenadora acrescentam:

Não é formal, mas eles acontecem e elas, as famílias que saíram, estão batendo na porta do CRAS todo dia. Quer saber por que ela já está fora, mas aí o técnico conversando, acaba trazendo essa usuária, esse usuário, pra outras atividades, outros serviços do CRAS e até inserindo em outros programas que são desenvolvidos em articulação com outra política pública.

A família é acompanhada e o tempo do acompanhamento depende da situação que se evidencia no cotidiano dessa família. O que está impactando na família. Então, na realidade [...] nós acompanhamos sim egressos!

Na realidade, é um serviço que existe dentro do CRAS, porque ele é necessário. Quer a gente planeje ou não, ele acontece. (Informação verbal)³⁶.

Contudo, de acordo com as falas fica evidente de que se trata mais de um acompanhamento de uma situação apresentada pela família egressa, motivado pela inserção em outro serviço do CRAS, do que acompanhar a família na sua dinâmica. Em outros casos, trata-se muito mais de *buscar soluções* para uma situação apresentada momentaneamente pela família que tão logo seja atendida cessa o acompanhamento, o que nos leva a inferir de que nem mesmo se trata de um acompanhamento ocasional da família, mas sim de um atendimento familiar realizado pelo CRAS que exija um acompanhamento da situação apresentada.

De acordo com as técnicas e a coordenadora, poucas são as famílias que, após o desligamento, procuram o CRAS Liberdade para outros atendimentos ou acesso a outro programa ou serviço. Quando isto acontece são acompanhadas em sua necessidade imediata, mas não enquanto egressas do Programa. Quando perguntamos o quantitativo entre as que retornam, responderam que *não tem condições de mensurar, somente informam que são poucas*.

Nos CRAS Cidade Operária e São Raimundo, mesmo o acompanhamento das famílias beneficiárias do Bolsa Família que ocorre quinzenalmente é considerado pelas entrevistadas como deficiente e complicado em decorrência de fatores como: número elevado de beneficiários a ser acompanhado, dificuldades de a família participar das reuniões e ações propostas pelos CRAS, desinteresse da família em participar dentre outros aspectos, o que pode ser identificado em falas como:

Não tem condições da gente ficar acompanhando todas as famílias beneficiárias, porque o número de famílias atendidas é muito grande (Informação verbal)³⁷.

³⁴ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Técnica e a Coordenadora.

³⁵ Depoimentos retirados da entrevista feita com as Técnicas.

³⁶ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Técnica e a Coordenadora.

A gente tenta, mas como ela falou, a questão deles é muito imediata, 'eu tô recebendo, então eu não quero ter esse vínculo com o CRAS, de tá indo'. (Informação verbal)³⁸.

Tem a questão também das particularidades deles: se é de manhã, eles querem vir rapidinho, porque tem que fazer o almoço, tem que buscar criança na escola ou não tem com quem deixar a criança, então é um acompanhamento muito difícil. (Informação verbal)³⁹.

É muito complicado ter eles no CRAS até mesmo eles recebendo, pra eles chegarem pra reunião é um desafio muito grande, porque a insistência que nós temos com eles é muito forte. Então, tu chama, como você mesmo estava falando do grupo, chama 10, vem 5, chama 5, vem 2. (Informação verbal)⁴⁰.

Ressaltam ainda que têm contato com as famílias somente quando são inscritas no Cadúnico e começam a receber a transferência de renda, depois disso a maioria não retorna ao CRAS. Os beneficiários retornam quando há o bloqueio por descumprimento de condicionalidade, conforme relatado: "Eles nos procuram quando tem descumprimento. Aí eles nos procuram de novo, a gente soluciona e eles somem. A gente chama pras reuniões e: 'ah, não posso, porque meu filho [...]' (Informação verbal)⁴¹. A técnica acrescenta:

Porque o que a gente vê, na visão deles: eles estão recebendo, está ótimo. Procura o CRAS quando deu problema no benefício, aí procura o CRAS. Como não recebe na lotérica, se tá com pendência com frequência escolar, aí que eles vem te procurar. Falta o peso da criança, aí eles vão correndo lá pro CRAS. (Informação verbal)⁴².

Pode-se observar que se as equipes dos CRAS encontram dificuldade em acompanhar famílias beneficiárias do Bolsa Família, aquelas que estão em atendimento e que possivelmente teriam motivos para estar vinculadas e frequentando os CRAS, o acompanhamento de egressos aparece como algo mais complicado ainda de se concretizar, por não haver nem mesmo a previsão desse tipo de acompanhamento, como relatado a seguir:

Eu acho que é um acompanhamento pra gente ainda muito deficiente, porque a gente não consegue acompanhar o usuário, principalmente o usuário que é desligado. O que é desligado só nos procura se o benefício dele está cancelado e ele tem esperança de retornar ao Programa, senão nem procura mais. (Informação verbal)⁴³.

Eu acho que esse acompanhamento é muito complicado, ainda é deficiente pra gente acompanhar a questão do Bolsa Família, principalmente porque o usuário vai a primeira vez buscar o benefício, através do cadastro único, e ele não dá nenhum retorno

³⁷ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Técnica do CRAS Cidade Operária.

³⁸ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Técnica do CRAS Cidade Operária.

³⁹ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Técnica do CRAS São Raimundo.

⁴⁰ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Técnica do CRAS São Raimundo.

⁴¹ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Técnica do CRAS Cidade Operária.

⁴² Depoimentos retirados da entrevista feita com a Técnica do CRAS Cidade Operária.

⁴³ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Técnica do CRAS São Raimundo.

pra gente e é ‘uma falha nossa’ também, a gente não manter esse registro, a gente registra através do cadastro do CRAS, mas a gente não insere num acompanhamento diferenciado esse usuário. (Informação verbal)⁴⁴.

Depreende-se das falas das entrevistadas do CRAS Cidade Operária e São Raimundo que há demanda de beneficiários para solucionar situações de bloqueio de benefícios e que quando há demanda espontânea do egresso para atendimento no CRAS, ocorre uma forma de acompanhamento ocasional/informal da *situação* apresentada pela família, no sentido de identificar a (s) causa(s) do cancelamento do benefício, tendo em vista verificar a possibilidade de retorno ao Programa, conforme expectativa apresentada pelo egresso. Por outro lado, é notória a inexistência de acompanhamento sistemático de egresso para verificar sua situação após desligamento do Bolsa Família, sobre questões relacionadas ao trabalho, renda, alimentação, educação, saúde dentre outros, inclusive se as mudanças propiciadas durante a participação no Programa permaneceram.

Outro aspecto destacado pelas técnicas é a desistência do Programa por beneficiários que tiveram seu benefício bloqueado, pela dificuldade encontrada para reverter o bloqueio, seja pela impossibilidade de fazer a reversão, próximo de sua casa, no próprio CRAS por não ter sistema, seja porque desistiram de ir a Central de Atendimento depois de repetidas vezes sem solução, conforme expresso nas falas a seguir:

A gente acompanha quando o descumprimento chega pra gente, a gente não trabalha a questão da prevenção do descumprimento, já está descumprindo, já está com o benefício suspenso, já bloqueou. Aí a gente vai atrás do usuário e eles não querem mais receber, porque acha chato eles ficarem indo lá pra central de atendimento, porque aqui a gente não tem sistema, então a gente manda pra central e eles não querem continuar no programa por isso. (Informação verbal)⁴⁵.

A questão da dinâmica familiar é um aspecto ressaltado na entrevista que merece destaque, considerando que uma família egressa pode ter saído do Programa por não estar mais no perfil num determinado momento de sua vida, em decorrência de um evento familiar que nem sempre é duradouro como, por exemplo, ter conseguido um emprego e ter superado o critério da renda estabelecido pelo Programa e pouco tempo depois perder esse emprego e retornar para situação anterior entrando novamente no perfil definido.

Como não há o acompanhamento sistemático da família egressa não tem como identificar a ocorrência dessas situações, que são corriqueiras num contexto de instabilidade socioeconômica e que não raro traz *insegurança* na questão do trabalho. Ademais, o fato de não acompanhar o egresso inviabiliza estabelecer formas de enfrentamento das situações apresentadas, de realizar um trabalho social com as famílias na perspectiva de empoderá-las, inclusive de retorno ao Programa quando necessário, situação que pode ser identificada no seguinte relato:

Eu já tive casos de pessoas idosas procurarem [...] avós. Elas ficam tomando conta dos netos. Elas fizeram parte do Programa, foram desligadas, mas agora o netinho ficou com elas e tá lá no cadastro da mãe. Aí quer desligar do cadastro da mãe e reativar o cadastro dela, porque é ela que cuida do neto, já tiveram casos desse jeito. Aí é complicado. E aí eu fico me perguntando: Como saber da situação

⁴⁴ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Técnica do CRAS Cidade Operária.

⁴⁵ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Técnica do CRAS Cidade Operária.

daquela família que sai do programa? Se ela melhorou [...] se a gente não acompanha? (Informação verbal)⁴⁶.

Chama a atenção as falas das técnicas a respeito da estratégia utilizada por algumas beneficiárias de, para evitar o cancelamento do benefício, omitir a existência de companheiro que trabalha e possui uma renda que pode comprometer a permanência da família no Programa por ultrapassar o per capita familiar definido.

A esse respeito às técnicas referiram que:

Suspende o benefício em função da renda, porque está inserido no mercado de trabalho. Isso é bem frequente. É a demanda mais frequente de suspensão e bloqueio que a gente tem, por causa da renda. E quando acontece isso, eles querem excluir a pessoa do cadastro.' – 'Isso é teu marido que está agora de carteira assinada não é?' – 'Ah, mas eu me separei'. É a primeira coisa que diz. Ou então às vezes nem bota o marido no benefício, ninguém tem companheiro [...]

Antigamente, quando eu entrei como estagiária, a gente fazia visita de exclusão do companheiro, mas eu acho muito complicado, porque a gente duvida da palavra do usuário, se o usuário tá dizendo que está separado, ele está separado. Quem e a gente pra julgar? Às vezes o marido tá ali do lado e elas dizem: "não, é meu irmão". É auto declaratório, não é? Por isso eles tem uma declaração que eles assinam se comprometendo. (Informação verbal, grifo nosso)⁴⁷.

Vale ressaltar o entendimento de que estas são estratégias utilizadas pelas famílias diante da eminência de perder o benefício considerado como uma importante complementação de renda, uma renda *certa*, para garantir o sustento familiar.

Entre os entrevistados do município de Imperatriz, tanto técnicos como gestores, não há sintonia sobre o significado e necessidade dessa ação de acompanhamento, como pode ser identificado pelas falas, a seguir: "[...] nosso trabalho de acompanhamento é fazer com que todas aquelas condicionalidades sejam cumpridas." (Informação verbal)⁴⁸. "Não há acompanhamento pós-Bolsa Família, já que não é possível responder a questões como: a evolução, como está? A situação financeira, a composição familiar, o trabalho, a realidade da família como estão?" (Informação verbal)⁴⁹. "Não há esse tipo de acompanhamento." (Informação verbal)⁵⁰. "Quando uma família deixa de levar a criança na escola é uma violação do direito da criança; quando deixa de fazer o acompanhamento de saúde, nós temos acesso a uma lista que o gestor municipal envia pra nós, e dessa lista, a gente faz o acompanhamento com a assistente social. Esse acompanhamento é sistematizado conforme as tipificações socioassistenciais." (Informação verbal)⁵¹. "Como o BF é parte do PAIF, nele há um direito garantido de acompanhamento, mesmo que não sistemático, com vistas a fomentar autonomia e empoderamento." (Informação verbal)⁵².

A assistente social dá todo acompanhamento aos beneficiários. Uma vez egressos, eles continuam mantendo essa relação, porque à procura de novos cursos pra serem inseridos em outros programas com o seu número de NIS. Então, eu acredito que eles não ficam desprovidos desse acompanhamento. (Informação verbal)⁵³.

⁴⁶ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Técnica do CRAS Cidade Operária.

⁴⁷ Depoimentos retirados da entrevista feita com as Técnicas do CRAS.

⁴⁸ Depoimentos retirados da entrevista feita com o Técnico do CRAS.

⁴⁹ Depoimentos retirados da entrevista feita com uma Gestora.

⁵⁰ Depoimentos retirados da entrevista feita com uma Gestora.

⁵¹ Depoimentos retirados da entrevista feita com uma Gestora.

⁵² Depoimentos retirados da entrevista feita com uma Gestora.

⁵³ Depoimentos retirados da entrevista feita com as Técnicas do CRAS de Imperatriz.

Mas, mesmo com essas concepções divergentes sobre a categoria acompanhamento e sua relevância no contexto do BF, a posição dominante entre os entrevistados de Imperatriz é de que, pelo fato de não haver previsão de seguimento dos egressos no contexto do Programa, as ações desenvolvidas pelas equipes são voltadas, fundamentalmente, para os que estão inseridos do programa.

De acordo com a dirigente da SEDES, a questão do acompanhamento de egressos nunca se constituiu em uma possibilidade no contexto da gestão governamental em Imperatriz. O esforço da equipe é desenvolvido no sentido de incentivar o beneficiário para ingressar no mercado de trabalho, para se autonomizar. Mesmo porque, como dificilmente um beneficiário se dispõe a abdicar do benefício, de forma voluntária, mas é afastado por deixar de se adequar aos requisitos do Programa, fica difícil, às vezes, a relação da Secretaria com os egressos, o que inviabilizaria formas de acompanhamento construídas pela gestão municipal. De fato, como é sabido, ressalta a entrevistada, “[...] o desligamento é feito com base nas premissas da PNAS: automaticamente pelo ingresso do beneficiário em faixa de renda superior ou com base em relatório enviado ao MDS pela Secretaria, em caso de descumprimento das condicionalidades.” (Informação verbal)⁵⁴.

A posição de que não existe acompanhamento de egressos é assumida também pela maioria das coordenadoras dos CRAS. “Por que a gente não faz acompanhamento? Um dos fatores principais é porque não é um trabalho exigido do CRAS.” (Informação verbal)⁵⁵. “O que a gente faz é o antes e o durante, o depois, a gente não faz.” (Informação verbal)⁵⁶. “Até porque nos CRAS o trabalho não se limita ao BF.” (Informação verbal)⁵⁷, embora, continuem “[...] atendendo a família nos grupos de convivência.” (Informação verbal)⁵⁸, “[...] por iniciativa deles mesmos e porque estão inscritos no CadÚnico.” (Informação verbal)⁵⁹.

Uma das entrevistadas, gestora, entende que, como o acompanhamento de egressos seria um acréscimo no trabalho ora desenvolvido pelas equipes dos CRAS, essa atividade, se institucionalizada, deveria contar com equipe específica. De qualquer maneira, do seu ponto de vista, tal acompanhamento hoje representaria uma contraposição aos princípios da PNAS que é “[...] bem clara quanto à necessidade de que cidadãos consigam superar a situação de vulnerabilidade, para que tenham autonomia.” (Informação verbal)⁶⁰.

Em São José de Ribamar também não é adotada uma forma sistemática de acompanhamento de egressos do Bolsa Família. O que existe, segundo a coordenadora do CRAS, é o grupo de acompanhamento das famílias cadastradas (GAFC) que inclui as famílias que fizeram um cadastro no próprio CRAS:

[...] a gente arquiva e vai chamando essas famílias para fazer uma avaliação de todo o trabalho que está sendo realizado. Tem atividades e palestras, lá aceitamos sugestões de como melhorar nosso atendimento. Então a gente tá procurando ouvir as famílias para fazer nosso planejamento também. Aqui é o único CRAS para um município de grande porte. (Informação verbal)⁶¹.

Dessa forma, ainda que possa existir algum acompanhamento a famílias beneficiárias do Bolsa Família “[...] é uma coisa assistemática [...]” e, portanto, esporádica, só quando “[...] a gente tem o conhecimento que o benefício foi bloqueado ou a pessoa foi

⁵⁴ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Dirigente da SEDES.

⁵⁵ Depoimentos retirados da entrevista feita com as Coordenadoras do CRAS.

⁵⁶ Depoimentos retirados da entrevista feita com as Coordenadoras do CRAS.

⁵⁷ Depoimentos retirados da entrevista feita com as Coordenadoras do CRAS.

⁵⁸ Depoimentos retirados da entrevista feita com as Coordenadoras do CRAS.

⁵⁹ Depoimentos retirados da entrevista feita com as Coordenadoras do CRAS.

⁶⁰ Depoimentos retirados da entrevista feita com uma Gestora.

⁶¹ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS de São José de Ribamar.

desvinculada do Programa, aí a gente encaminha para o Cadastro Único essa família e lá no CadÚnico é que há o trabalho com as assistentes sociais de lá.” (Informação verbal)⁶².

Portanto, alguma relação se estabelece quando

[...] elas saem do Programa por algum descumprimento de condicionalidade ou então por conta da renda que melhorou, quando algum membro da família passa a receber por carteira assinada. Uma das pessoas que eu atendi tem problema auditivo e também na fala e por isso ela começou a receber o BPC e por conta disso o benefício do Bolsa Família foi cortado. (Informação verbal)⁶³.

Desta maneira, existe um acompanhamento das famílias (egressas ou não) no âmbito da Política de Assistência Social, mas não há, nesse contexto, uma atenção específica para as beneficiárias ou ex-beneficiárias do Bolsa Família, que parece um Programa de responsabilidade direta e exclusiva da Secretaria Municipal, mesmo sendo concebido como uma ação de Proteção Social Básica, de natureza assistencial.

A maioria das entrevistadas reconhece a importância do acompanhamento da família egressa do Bolsa Família para conhecer sua situação, mas ressaltam que o CRAS não realiza esse trabalho e nem teria condições para fazê-lo contando com a equipe de trabalho existente. O trabalho de acompanhamento realizado pela maioria dos CRAS é junto às famílias em situação de descumprimento de condicionalidades, o que tem ocorrido inclusive com muita dificuldade dado alguns limites como: “[...] elevada demanda, tamanho da equipe técnica, carro indisponível para todos os trabalhos da equipe, etc.” (Informação verbal)⁶⁴.

Esta compreensão também é compartilhada pelas entrevistadas do CRAS Liberdade que mencionaram as dificuldades em realizar o acompanhamento até mesmo das famílias inseridas no Bolsa Família. Acrescentaram a estes limites a ausência das beneficiárias nas atividades do CRAS, mesmo quando localizadas e insistentemente convidadas. Observaram, ainda, que há dificuldade até de conhecimento de quais são as famílias inseridas no Programa. Sobre a dificuldade de garantir a participação nas reuniões uma das técnicas apontou que:

As famílias que fazem alguma atividade, qualquer trabalho formal ou informal, alegam não terem tempo de vir para o acompanhamento, sobretudo as mães, porque geralmente essas famílias são famílias chefiadas por mulheres, são monoparentais mesmo, são mães que tem filhos de 5, 6 anos, ou seja a maioria tem filhos pequenos, que precisam de cuidados.

Nós até alegamos a questão da frequência [...] Que elas têm que vir às reuniões [...] é uma das formas que usamos, que não é nem correto, mas usamos isso pra que a se consiga trazer essas famílias que já recebem o benefício, pra participar das atividades. Agora se elas não recebem mais o benefício, como trazê-las? (Informação verbal)⁶⁵.

Um aspecto importante a ser destacado é que a realização desta pesquisa despertou nos técnicos e coordenadores, a necessidade deste *olhar* sobre os egressos do PBF e a importância de realizar um acompanhamento sistemático destas famílias.

Outro dado relevante é que a pesquisa também ratifica o entendimento de que a saída do Programa não significa necessariamente a melhoria na qualidade de vida, de

⁶² Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS.

⁶³ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS.

⁶⁴ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Técnica do CRAS do João de Deus.

⁶⁵ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Técnica do CRAS da Liberdade.

trabalho e renda. Outras situações de vulnerabilidades e riscos continuam ocorrendo no âmbito familiar que conduzem as famílias a necessitarem retornar ao Programa. Assim, significativo número de famílias, desligadas do Bolsa Família, se encontram novamente em condições vulneráveis, no perfil de retorno ao Programa, outras saíram por não terem conseguido atualizar o cadastro e outras, ainda, pela superação da renda, num acréscimo pequeno em relação ao parâmetro de renda definido pelo Programa.

Portanto, a constatação é de que existem famílias com perfil de retorno ao Programa, mas que “[...] não conseguem retornar, não são acompanhadas, nem sequer ‘conhecidas’ pelas equipes.” (Informação verbal, grifo nosso)⁶⁶, conforme enfatiza a coordenadora do CRAS Liberdade.

4.2.1.2 Iniciativas/ações/programas do Bolsa Família com maior potencial de impacto na vida dos beneficiários

Quanto à existência de iniciativas, ações, programas do Bolsa Família, identificou-se com a pesquisa nos municípios de São Luís e Imperatriz que a ação que teve maior destaque, sendo apontada pela maioria com maior potencial de impacto na vida dos beneficiários foi a qualificação profissional com destaque ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC)⁶⁷ em curso no país. No município de São José de Ribamar tanto os gestores quanto os técnicos não têm uma opinião muito firme ou clara quanto ao potencial de impacto do Bolsa Família na vida dos beneficiários, mesmo quando reconhecem sua importância na melhoria de alguns aspectos de suas condições de vida, sobretudo no que diz respeito à alimentação enquanto estão inseridos no Programa.

A partir das entrevistas realizadas foi possível destacar aspectos importantes sobre ações consideradas com potencial de impacto na vida das famílias beneficiárias do Programa, conforme exposto a seguir.

Em São Luís, identificou-se com a pesquisa junto aos técnicos e coordenadores dos 10 (dez) CRAS, que a maioria (06 CRAS) apontou a qualificação profissional como a ação com maior potencial de impacto na vida das famílias, seguida da transferência de renda, educação e saúde.

Eu acredito que é a questão da qualificação, investimento na qualificação, porque isso aqui ficou muito claro no nosso CRAS [...] essa busca de uma melhoria de vida, atingir o mercado. Tanto que nós estamos numa área que é do distrito industrial e a grande procura dos jovens aqui é pra cursos ligados às indústrias, é solda, é operador de empilhadeira. (Informação verbal)⁶⁸.

As entrevistadas quando se referiram a qualificação profissional, quase sempre mencionaram o PRONATEC, como um dos principais programas de qualificação profissional que prioriza o ingresso de beneficiários do Bolsa Família, conforme expressam os relatos a seguir:

Na verdade a gente vê que muitos dos beneficiários do Bolsa Família, não têm uma qualificação profissional, eles geralmente são pessoas que vivem de diárias, de bicos. Então, o que falta? Falta uma qualificação profissional pra elas, na maioria das vezes. Então,

⁶⁶ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS da Liberdade.

⁶⁷ O PRONATEC foi criado pelo Governo Federal por meio da Lei nº 11.513/2011, tendo por objetivo de expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica no país. Ademais, conforme o discurso oficial, visa também contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público, ampliar as oportunidades educacionais e de formação profissional aos jovens, trabalhadores e beneficiários de programas de transferência de renda (<www.pronatec.mec.gov.br>).

⁶⁸ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS do Maracanã.

eu acho que o que teria mais impacto seria essa, a questão do PRONATEC, da qualificação profissional. (Informação verbal)⁶⁹.

Eu faço um destaque ao PRONATEC, de uns dois anos pra cá a maioria das famílias que nós fizemos a pré-inscrição pra cursos, eram famílias do programa Bolsa Família, algumas que já tinham saído, mas permaneciam com o NIS e outras ainda não incluídas. (Informação verbal)⁷⁰.

O PRONATEC tem ajudado muito os jovens a se prepararem para o mercado de trabalho, mas poucos têm conseguido trabalho. (Informação verbal)⁷¹.

Nós chegamos aqui a fazer uma média de 1.500 inscrições para o PRONATEC por mês, não é semestre. É uma procura da família pra ter uma oportunidade, por consequência não depender do Bolsa Família, nem de outro programa [...] eu acho que as famílias buscam autonomia. (Informação verbal)⁷².

A procura pelos cursos ofertados pelo PRONATEC demonstra a expressiva demanda existente nos territórios por qualificação profissional, busca por mudança de vida, busca por oportunidade no mercado de trabalho, o que contraria argumentos de que os beneficiários do Bolsa Família são *acomodados*, *preguiçosos* e só vivem de transferência de renda do Governo Federal. A fala das entrevistadas ilustra esse entendimento:

As coisas não são bem assim como a maioria das pessoas falam por aí – ‘Agora o povo só quer receber o Bolsa Família e ficar de braços cruzados’. As pessoas que falam isso não têm noção da economia do país, porque quem é que vai viver com 102 reais, com 135 reais? Estas famílias estão numa corrida louca para garantir a sobrevivência. (Informação verbal)⁷³.

É importante ir desmistificando o mito de que o Bolsa Família acomoda, as pessoas não querem trabalhar pra não perder, e a gente sabe que ninguém vai deixar um trabalho com todas as seguranças por causa de um valor de benefício pequeno se comparado ao que pode obter em termos de direitos trabalhistas. (Informação verbal)⁷⁴.

Nós temos ouvido muito a fala de beneficiárias que dizem: ‘ninguém vive só com Bolsa Família, é só um complemento’. (Informação verbal, grifo nosso)⁷⁵.

O significativo número de pessoas que procuram os CRAS para inscrição no PRONATEC expressa uma realidade marcada pelo desemprego, informalidade ou inserção precária no mercado de trabalho. Todavia, os argumentos preconceituosos comumente utilizados sobre os beneficiários do Bolsa Família parecem *desconsiderar* a busca dos

⁶⁹ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Técnica do CRAS do João de Deus.

⁷⁰ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Técnica do CRAS do Bairro de Fátima.

⁷¹ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS da Liberdade.

⁷² Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS do Maracanã.

⁷³ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Técnica do CRAS do Anjo da Guarda.

⁷⁴ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS do Anil.

⁷⁵ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS da Vila Bacanga.

beneficiários por qualificação e trabalho, inclusive que o valor repassado às famílias é insuficiente para manutenção e sustento do núcleo familiar, visto que se trata de uma complementação de renda.

O interesse despertado pelo PRONATEC é compreensível, visto que grande parte da população ludovicenses encontra-se desempregada e com pouca ou nenhuma opção de qualificação gratuita.

Sobre o PRONATEC ressaltaram ainda o número insuficiente de vagas em relação à demanda existente nos territórios dos CRAS, expondo a necessidade de ampliação das turmas para oportunizar a participação dos inscritos, principalmente dos beneficiários do Bolsa Família.

A SEMCAS passou pra gente em uma das reuniões que a gente teve, que tem uma média de 600 pessoas inscritas pra solda e uma turma de solda só pega até 17 alunos, por conta da estrutura, porque cada um tem que trabalhar com um aparelho. Como atingir uma demanda dessa? É difícil! (Informação verbal)⁷⁶.

Aqui a gente percebe que as mães vem, os filhos vem atrás, tem pai que chega 'olha, meu filho tá sem fazer nada, eu queria colocar ele pra fazer um curso'. E esses cursos, aqui na nossa área, eles são caros, o cursos de solda é geralmente R\$ 1.100,00, R\$ 1.200,00. (Informação verbal)⁷⁷.

O que falta é a quantidade adequada, porque na realidade de São Luís os cursos são bons, os locais, mas a quantidade não supre. (Informação verbal)⁷⁸.

A relação entre a insuficiente oferta dos cursos versus demanda existente é apontada como um problema a ser superado considerando a proposta do PRONATEC, visto que com a inscrição é gerada no inscrito/beneficiário a expectativa de qualificação que para a maioria não é atendida. Acresce-se a esse aspecto o fato de que os beneficiários do Bolsa Família, em geral não apresentam condições de pagamento de cursos de qualificação, cujos valores estão fora da realidade dessas famílias em situação de pobreza.

Na entrevista realizada com a secretária da SEMCAS foi possível identificar um problema vivenciado pela gestora, técnicos e coordenadores de CRAS no início da gestão municipal, em 2013, que foi o acúmulo de inscrições do PRONATEC, o mesmo aconteceu com o grande número de fichas de inscrição do Programa Minha Casa Minha Vida.

Aqui eu tô colocando um problema extremamente sério que a gente encontrou que é o acúmulo enorme de inscrições feitas no PRONATEC, que a gente teve que dar um corte [...], porque pela falta de estrutura esses materiais todos foram empilhados lá em cima. Uma quantidade que a gente sabe que é humanamente impossível incluir. (Informação verbal)⁷⁹.

E acrescenta:

A mesma coisa, aconteceu em relação ao Minha Casa Minha Vida, que a gente encontrou aqui espalhado desde o centro Cacheiral, os dossiês das pessoas. Então as pessoas nunca iam ser chamadas

⁷⁶ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Técnica do CRAS do Maracanã.

⁷⁷ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS do Maracanã.

⁷⁸ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS da Liberdade.

⁷⁹ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Secretária da SEMCAS.

pro Programa, nem sequer pra fazer o NIS porque botaram, preencheram os dossiês a lápis, o que é um problema. Então, assim, a falta de estrutura, a gente chegou já pegou esse quadro caótico. (Informação verbal)⁸⁰.

Os relatos da secretária ratificam os desafios encontrados por uma nova gestão, que não raro causam dificuldades para a continuidade dos Programas em curso com prejuízo para a população atendida ou a ser atendida. Em relação especificamente ao PRONATEC e Minha Casa Minha Vida, é notória a expectativa gerada junto a população pelo elevado quantitativo de inscrições. Expectativas estas que, segundo a secretária, dificilmente vão ser atendidas na sua totalidade dado aos limites e desafios para a oferta dos cursos, até mesmo de estrutura. Conforme justifica a secretária da SEMCAS:

A gente já pegou um acumulado, um passivo enorme aí de ficha. Então, a demanda já é grande, as pessoas realmente têm uma queixa que não é uma queixa de hoje, é uma queixa histórica, com toda razão, porque tu criou a expectativa, que é o que mais incomoda a gente. Se você não tem condição de abrir esse tanto de vaga não inscreve [...] pra tu teres uma ideia, só no Minha Casa Minha Vida foram mais de 100.000 pessoas inscritas. Vão precisar de muitas e muitas gestões pra poder criar 100.000 habitações. (Informação verbal)⁸¹.

A procura por cursos que possam possibilitar assinatura na carteira de trabalho é outro dado importante, considerando a busca por segurança no trabalho, visando assegurar direitos trabalhistas. Nessa direção, uma das entrevistadas ressaltou a preocupação dos inscritos em escolher cursos considerados por eles com maior potencial de assegurar direitos:

Então tem essa visão também, a gente observa, tanto que se tu abrir uma turma de manicure, ninguém quer ser mais manicure, ninguém quer estar no salão de cabeça abaixa. Quer secretariado, informática, operador de caixa, camareira, frentista, uma coisa que te dê a carteira assinada, que te dê uma possibilidade de um futuro, não é? De garantir uma aposentadoria. (Informação verbal)⁸².

A dificuldade de inserção no mercado de trabalho pós-qualificação nos cursos ofertados pelo PRONATEC apresenta-se como outro problema a ser enfrentado já que a proposta do Programa é ensejar o acesso ao ensino técnico e emprego. Este é o entendimento de significativo número de entrevistadas expresso em falas como estas:

A qualificação profissional é importante, mas a gente esbarra na inserção no mercado de trabalho, quer dizer, a gente faz a qualificação, mas não há na verdade algo que assegure o ingresso no mercado de trabalho. Temos o grupo da Prefeitura que desenvolve ações de inserção no mercado de trabalho, mas as oportunidades são reduzidas, são poucas as pessoas que acessam. (Informação verbal)⁸³.

⁸⁰ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Secretária da SEMCAS.

⁸¹ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Secretária da SEMCAS.

⁸² Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS do Maracanã.

⁸³ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS do Bairro de Fátima.

A demanda das famílias, inseridas e ou desligadas do Programa Bolsa Família tem sido por cursos profissionalizantes, mas após a conclusão dos curso, de 2 ou 3 meses, após certo tempo, os técnicos as chamam para conversar e avaliar os resultados e constatam que alguns conseguiram, fizeram estágio nas empresas e foram aproveitados. Mas, uma grande maioria não consegue. (Informação verbal)⁸⁴.

Você insere no PRONATEC, eles participam dos cursos e lá depois você exige da assistência não só a capacitação pelo PRONATEC, mas exige que você coloque dentro do mercado de trabalho. E se exige isso da assistência unicamente fica complicado [...] a gente sente um pouco essa falha aí, onde a gente deveria ter uma política realmente pra inserção no mercado de trabalho, mas não só que a assistência deva providenciar isso, isso é uma coisa que tem que passar por todas as políticas públicas. (Informação verbal)⁸⁵.

Os relatos evidenciam o limite da qualificação profissional, inclusive de beneficiários ou egressos do Bolsa Família, enquanto forma de contribuir para a autonomia das famílias pela fragilidade das estratégias de encaminhamento dos egressos dos cursos ao mercado de trabalho e pela própria estrutura socioeconômica geradora de desemprego que lança à margem do mercado de trabalho parcelas significativas da população. Portanto, os cursos contribuem para a formação e criam a possibilidade, mas não asseguram a inserção no mundo do trabalho.

É unanimidade a consideração entre as entrevistadas, em São Luís, que é pela via do trabalho com articulação com outras políticas públicas que se pode pensar em retirar as famílias da situação de vulnerabilidade em que se encontram.

Outra ação do Programa Bolsa Família, considerada por parte das entrevistadas, com grande potencial de impacto na vida dos beneficiários é a transferência de renda propiciada às famílias com a participação no Programa, conforme apontam as falas a seguir:

A elevação da renda com a transferência é o maior impacto [...] é o fato dessa 'complementação de renda chegar direto na mão da família'. A questão de que chega o dinheiro, é uma renda a mais, isso aí eu acho que é o impacto maior. (Informação verbal)⁸⁶.

O impacto maior é a garantia da transferência de renda mensal às famílias. Mas, há necessidade de articular a essa transferência oportunidades de qualificação e de trabalho como estratégia de superar o quadro de dependência desse pouco recurso [...] uma política de inserção em atividades produtivas poderia ser uma grande oportunidade para essas famílias. (Informação verbal)⁸⁷.

Tem família que você chegava pra visitar que não tinha sequer a comida do dia! A gente via a criança chorando, olhava pra um lado e pro outro e não via nada [...] saía de lá sensibilizado com a situação da pessoa. Quando você volta depois de algum tempo que ela já está recebendo, você já vê alguma coisa, algumas se alimentam melhor [...] Já compraram televisão, alguma roupa, enfim [...] a renda

⁸⁴ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS do Bairro de Fátima.

⁸⁵ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Secretária da SEMCAS.

⁸⁶ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS do Coroadinho.

⁸⁷ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Técnica do CRAS da Liberdade.

delas melhorou, tem aquele valor garantido todo mês, ainda que seja pouco. (Informação verbal)⁸⁸.

Com relação à transferência de renda enquanto ação com potencial de impacto do Bolsa Família, foi possível perceber que as entrevistadas entendem que a complementação de renda deve estar articulada a outras ações, programas, inclusive de geração de renda: “[...] a inserção das famílias, em atividades que gerem renda, é fundamental, porque só as ações da assistência não vão resolver.” (Informação verbal)⁸⁹. É importante a articulação da geração de renda com outras políticas para inserção dessas famílias beneficiárias no mundo do trabalho, pra quando desligadas do Bolsa Família, possam ter uma renda própria oriunda do seu trabalho. Como expressa o relato a seguir:

O impacto também é na questão da renda, quando envolve os programas de inclusão produtiva. Nessa fase que a gente pode perceber um pouco mais a questão da própria família poder se desvincular do benefício. (Informação verbal)⁹⁰.

Outro ponto impactante é a questão da produção e da renda, porque não adianta a gente dar o peixe, a gente tem que ensinar a pescar e é justamente isso que a gente quer estimular nessas famílias. É um número pequeno? É, porque nós não temos, realmente, condições de acompanhar todas as famílias da área [...] (Informação verbal)⁹¹.

A partir dos relatos percebeu-se o entendimento das entrevistadas de que, embora o valor do benefício seja considerado insuficiente para atender às demandas das famílias, a transferência de renda constitui-se num apoio importante para a sobrevivência da família. Apontam, ainda, o desafio de efetivar a articulação do Programa com outras políticas públicas visando autonomizar as famílias com: “[...] políticas de habitação, de geração de emprego e renda, qualificação, inclusão nos benefícios previdenciários tentando contribuir pra que a família vá caminhando com suas próprias pernas e ‘saia da assistência’.” (Informação verbal)⁹².

Este entendimento é corroborado pela coordenadora do CRAS Anil quando expressa que:

O grande desafio que tem o programa é esse: não ficar somente na transferência pela transferência e sim ter um objetivo final de que aquela família possa suprir suas necessidades através da sua inserção no mercado de trabalho, qualificação profissional e também na própria escolarização. Então, se tivesse também alguns programas vinculados não só às crianças e adolescentes, mas da educação de jovens e adultos junto com o Bolsa Família, seria mais interessante, porque não ficaria só pela questão mesmo da transferência de renda. Porque são famílias que não se desvinculam fácil do benefício [...] é muito difícil. (Informação verbal)⁹³.

O acompanhamento da saúde, mediante condicionalidade, aparece enquanto uma das ações do Programa que apresenta potencial de impacto, segundo as entrevistadas de 06 (seis) CRAS. Todavia, as respostas não apresentam unanimidade, visto que parte das

⁸⁸ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS da Liberdade.

⁸⁹ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS do Anil.

⁹⁰ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS do Anil.

⁹¹ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS do Anjo da Guarda.

⁹² Depoimentos retirados da entrevista feita com a Técnica do CRAS do São Raimundo.

⁹³ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS do Anil.

entrevistadas considera que a saúde propicia pouco impacto na vida dos beneficiários, devido aos problemas existentes que comprometem sua oferta em São Luís. Para a maioria, a condicionalidade da saúde tem propiciado a elevação de frequência das famílias aos postos de saúde, o que pode contribuir para a elevação da qualidade de vida das pessoas, principalmente de crianças, gestantes e nutrizes e constituir-se num impacto positivo.

Por força da condicionalidade da saúde tem sido elevada à frequência aos postos de saúde para realizar o acompanhamento definido pelo Bolsa Família enquanto contrapartida da família. (Informação verbal)⁹⁴.

Podemos perceber impactos na saúde, sobretudo a saúde da mulher, da nutriz e das crianças pequenas, os recém-nascidos [...] (Informação verbal)⁹⁵.

A assistente social do CRAS João de Deus ressaltou sobre a saúde, enquanto uma das condicionalidades do Bolsa Família, que esta é uma ação de pouca ou nenhuma visibilidade para as famílias, entendida por muitas famílias muito mais enquanto obrigação para poder receber o benefício.

Porque a questão da saúde, eles não enxergam [...] eles vão fazer a questão da vacina, a questão do acompanhamento pré-natal, não com a perspectiva de direito que é a do desenho da proposta, mas sim como obrigação: 'ah, se eu não for, vão cortar meu Bolsa Família'. (Informação verbal, grifo nosso)⁹⁶.

A gente tem percebido, ultimamente, que a questão do acompanhamento da saúde, por parte das famílias, está sendo agora mais efetivo. Antigamente, a gente não via quase ninguém atrás de informação sobre a questão dos postos, onde fazer o acompanhamento, porque antigamente não bloqueava o benefício, dizia que bloqueava, mas não bloqueava. E agora como está acontecendo mesmo, vem muitas pessoas aqui atrás dessas informações. Então eles estão também com essa preocupação (TÉCNICA CRAS ANIL). (Informação verbal)⁹⁷.

Evidencia-se o entendimento de parte das entrevistadas que o aumento do acesso à saúde por famílias beneficiárias do Bolsa Família ocorre pela obrigatoriedade do acompanhamento da saúde definida pelo Programa, *como meio de continuar recebendo o benefício* sem ter presente a perspectiva da saúde enquanto um direito. Todavia, entende-se que as famílias, independente do Programa, têm buscado acessar diversos serviços de saúde como evidenciado nos relatos das famílias nesta pesquisa como: consultas, exames, vacinação e tem encontrado sim dificuldade para acessar esse direito.

Por outro lado, as entrevistadas do CRAS João de Deus questionam a qualidade da saúde ofertada, em São Luís, ratificando o entendimento da maioria das entrevistadas a esse respeito destacando que percebem existir usuários que têm esclarecimento para buscar os serviços de saúde fundamentados na perspectiva do direito, mas que nem sempre o sistema de saúde, através das suas instituições, corresponde por não apresentar capacidade de atendimento da demanda que se apresenta no município. Os relatos a seguir ratificam esse entendimento:

⁹⁴ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS do Coroadinho.

⁹⁵ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS da Vila Bacanga.

⁹⁶ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Técnica do CRAS do João Paulo.

⁹⁷ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Técnica do CRAS do Anil.

Tem usuária que inclusive é do nosso acompanhamento, recebe o benefício e diz que estava grávida de 4 meses e nunca tinha feito uma consulta pré-natal, porque não conseguiu a consulta no hospital. Não conseguiu na rede de saúde do município, na Marly Sarney, nem na Benedito Leite, porque parece que na Marly Sarney não faz mais, só atende gravidez de risco. Aí ela teve que vir pro posto fazer com enfermeiro, porque na verdade ela queria um médico, um obstetra. (Informação verbal)⁹⁸.

Os aspectos levantados apontam para os limites da atenção à saúde, inclusive enquanto uma das condicionalidades do Programa e, por essa razão deixa de ser considerada por parte das entrevistadas enquanto ação com grande potencial de impacto na vida dos beneficiários.

Claro está que para o Governo exigir essa contraparte da família deve disponibilizar a toda a população, e em especial as famílias em situação de vulnerabilidade social como as do Bolsa Família, um serviço de saúde público, com capacidade efetiva de atendimento da demanda e com a qualidade necessária que requer um serviço dessa natureza. Desse modo, fica a questão: Como exigir pré-natal para mulheres que não conseguem sequer consulta?

Outra ação com potencial de impacto destacada pela maioria das entrevistadas é a condicionalidade da educação que tem provocado à elevação da frequência escolar, despertando maior interesse das mães para garantir a frequência e permanência dos filhos na escola. Todavia, afirmam que sabem que os pais/responsáveis, em geral, se preocupam com o bem estar dos filhos, mas sabem também que o benefício às vezes é o maior motivador para que não haja o bloqueio.

A educação vista enquanto ação com potencial de provocar impacto na vida dos beneficiários mediante elevação da frequência escolar e a redução do trabalho infantil, pode ser percebida na seguinte fala que representa o entendimento da maioria das entrevistadas:

Outro impacto importante é o número de crianças na escola. O índice de frequência escolar aumentou muito. Então, hoje em dia o número de crianças na rua vendendo coisas é muito menor. Se a gente for fazer uma avaliação e se reportar a 10 anos atrás em relação à quantidade de crianças que estavam em condição de trabalho infantil, hoje é bem menor. Tem ainda? Tem, mas é bem mais reduzido. (Informação verbal)⁹⁹.

Em algumas situações de bloqueio por infrequência o representante familiar procura os técnicos do CRAS para conversar conforme relatado a seguir:

Então, quando elas vem aqui: “olha, meu dinheiro, aqui no extrato já tá dizendo que meu filho não tá indo pra escola, mas ele tá indo sim”. Aí a gente conversa com aquela pessoa: “Ah, mas é porque nesse período ele tava pro interior, na casa de fulano ou tava doente”. Então, a gente conversando, a gente vê que aquela pessoa se organiza logo pra que o filho volte pra escola. Eles se sentem pressionados por causa desse. (Informação verbal, grifos nossos)¹⁰⁰.

No que se refere à educação as técnicas entrevistadas e a coordenadora do CRAS João de Deus concordam que as famílias, em geral, não percebem a escola como

⁹⁸ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Técnica do CRAS do João de Deus.

⁹⁹ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Técnica do CRAS do Anjo da Guarda.

¹⁰⁰ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS do Coroadinho.

um direito da criança e que, por essa razão, não exigem uma escola de qualidade. Expressam também que poucas beneficiárias veem a educação como uma alternativa para mudança de vida e que a maioria manda as crianças e adolescentes para a escola por *obrigação para não perder o benefício*.

[...] ela manda a criança pra escola, porque se não vai cortar o Bolsa Família. (Informação verbal)¹⁰¹.

Pelo menos o que eu tenho percebido, na questão escolar as crianças e os adolescentes tem uma evolução considerável, até porque tem a frequência escolar, tem uma porcentagem na frequência e isso impacta a medida que se a criança não vai pra escola, o benefício tem uma restrição, é bloqueado, cancelado, é temporariamente suspenso [...] (Informação verbal)¹⁰².

Chama a atenção os relatos das entrevistadas que ressaltam o medo das famílias de perder o benefício do Bolsa Família. A coordenadora destaca que se *utiliza* do Programa para atrair usuários para as reuniões que realizam no CRAS.

Até a questão dos próprios grupos aqui no CRAS. Então, quando a gente quer reunir um maior número de famílias, a gente tem que dizer que se refere ao acompanhamento do Bolsa Família, como uma condicionalidade, porque se for por eles mesmo, eles não tem desejo nenhum de estar frequentando o CRAS, a não ser que seja já nessa questão da qualificação profissional [...] com essa questão do PRONATEC, o que tem despertado o interesse de muita gente. Quando não vem a beneficiária, a mãe vem em busca pros filhos de 17, 18 anos, que estão fora do mercado de trabalho, já terminaram o ensino médio e tão aí desempregados. (Informação verbal)¹⁰³.

Outras iniciativas e programas foram citados, pelos entrevistados dos 03 (três) municípios, com menor frequência no decorrer das entrevistas como tendo potencial de impacto na vida das famílias atendidas pelo Bolsa Família, dentre elas: o Programa Minha Casa Minha Vida, Programa Luz para Todos, Programa Água para Todos, ações de inclusão produtiva, reforço do acesso pelas donas-de-casa aos direitos previdenciários e o acompanhamento das famílias pelos CRAS.

A respeito do Programa Minha Casa Minha Vida e ações de inclusão produtiva destacaram que o primeiro é um Programa que não atende a todos que dele necessitam e que os cursos de inclusão produtiva são insuficientes face à demanda existente, conforme expressam os relatos:

A inclusão no Programa Minha Casa Minha Vida foi fundamental para quem foi contemplado, mas é um programa que não atende a todos que precisam, como foi dito por alguns que ainda vivem de aluguel. (Informação verbal)¹⁰⁴.

Outro ponto também é a questão dos cursos de inclusão produtiva, a gente tem uma demanda considerável, mas que a gente não tem tido condições de encaminhar. Inclusive pessoas egressas às vezes vêm procurar: “ah, eu não tenho mais cartão, como eu faço pra ter

¹⁰¹ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Técnica do CRAS do João de Deus.

¹⁰² Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS do Anil.

¹⁰³ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS do João de Deus.

¹⁰⁴ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS da Liberdade.

acesso? Eu quero participar, eu quero me qualificar. (Informação verbal, grifo nosso)¹⁰⁵.

Depreende-se dessas falas que a insuficiência de oferta de tais iniciativas e programas diante da demanda existente não conduz a maioria das entrevistadas a percebê-las enquanto ações públicas que têm produzido um efetivo impacto na vidas das famílias beneficiárias, ainda que tenham essa potencialidade.

A possibilidade dos donos e donas-de-casa sem renda própria, que exercem trabalho exclusivamente doméstico em sua residência, contribuir para a Previdência Social é um outro dado importante ressaltado pelas entrevistadas, pela oportunidade destes usufruírem dos benefícios previdenciários, mediante contribuição reduzida, de 5% do salário mínimo, conforme instituído pela Lei nº 12.470 de 31 de agosto de 2011.

Como expressam as coordenadoras dos CRAS Anjo da Guarda e São Raimundo:

Outra ação que pode contribuir para melhorar a vida das famílias também é a questão de elas estarem fazendo contribuição como dona-de-casa, está tendo a oportunidade. Tá tendo acesso a benefícios, não só mais da assistência social, mas da previdência. Não está tendo oportunidade de trabalhar fora, mas tem essa oportunidade de estar contribuindo, pra no futuro ter condições de se aposentar. (Informação verbal)¹⁰⁶.

Uma coisa que a gente conversa muito com as mulheres, a seguinte questão: mesmo que eu não possa trabalhar, vamos tirar um pouquinho desse dinheiro, vamos pagar uma previdência pra ter uma segurança no futuro, porque você vai envelhecer, vai chegar uma hora que você, dona-de-casa, faxineira, diarista, lavadeira, que você não vai mais poder fazer esse serviço. (Informação verbal)¹⁰⁷.

Embora se saiba que a forma de acesso a estes benefícios não esteja atrelada ao Bolsa Família e sim ao CadÚnico para Programas Sociais do Governo Federal, visto que a família deverá estar obrigatoriamente inscrita¹⁰⁸, é relevante ressaltar esta iniciativa pela possibilidade que tem de contemplar parte significativa das beneficiárias do Programa Bolsa Família uma vez que a maioria das responsáveis familiar são mulheres e donas de casa, conforme relatam as técnicas e coordenadoras entrevistadas. Ademais, por constituir-se numa ação com potencial de impacto na vida das famílias atendidas pelo Bolsa Família com a garantia de direitos oriundos do trabalho associada a benefícios e serviços socioassistenciais assegurados pela Política de Assistência Social, independente do motivo pelo qual a (o) beneficiária (o) esteja fora do mercado de trabalho.

Outra ação destacada pelas entrevistas, com menor expressividade quantitativa, é o acompanhamento das famílias realizado pelas equipes dos CRAS com a potencialização e orientação para os acessos, orientações sobre as políticas públicas em especial as que compõem a Seguridade Social, sobre atividades voltadas para a geração de renda etc. Também ressaltam os esclarecimentos e reforço sobre a importância do acesso às políticas de saúde e educação, que compõem as condicionalidades sociais do Programa Bolsa Família pela possibilidade de alteração das condições de vida dos seus membros. Nessa mesma linha de raciocínio ressaltou o assessor da secretária da SEMCAS: “[...] destaco como importante o acesso à informação, porque a chegada ao CRAS também, com toda a

¹⁰⁵ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Técnica do CRAS da Cidade Operária.

¹⁰⁶ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS do São Raimundo.

¹⁰⁷ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS do Anjo da Guarda.

¹⁰⁸ Para ter acesso aos benefícios da Previdência Social a família deve estar inscrita no CadÚnico e ter renda familiar mensal total de até dois salários mínimos (BRASIL, [2000]a).

limitação que a gente tem, mas ela permite esse conhecimento, através da orientação/informação realizada pelas equipes dos CRAS.” (Informação verbal)¹⁰⁹.

Sobre o acompanhamento familiar, as entrevistadas dos CRAS Anjo da Guarda e Vila Bacanga destacaram alguns aspectos expressos nas falas a seguir:

A orientação durante o acompanhamento à família, nos encontros mensais, faz uma diferença muito grande na vida dessas famílias. O procedimento sistemático de informar individual e coletivamente sobre as questões que são colocadas pela família, onde buscar, acessar serviços, sobre as condicionalidades do PBF, seus direitos [...] (Informação verbal)¹¹⁰.

Quando se orienta sobre as condicionalidades da saúde, se orienta para a importância de estar com a carteira de vacina da criança em dia, se existem problemas de saúde para identificarmos, também, se a saúde está diagnosticando outras questões da família relacionadas ao estado de doença ou de bem estar, também na questão da educação, a frequência escolar, saber da evasão, o quanto isso pode contribuir ou comprometer a vida futura dessa criança e também seus rebatimentos sobre o benefício caso não seja cumprida. (Informação verbal)¹¹¹.

Eu acho que essas ações, junto às famílias beneficiárias, têm dois pontos impactantes: a questão do estabelecimento de vínculo com o programa, pra elas saberem que elas não recebem o dinheiro pelo dinheiro, que ela é assistida e ela precisa também cumprir metas que são as condicionalidades, pra ela se sentir parte integrante do programa naquilo que ele propõe alterar, no campo da renda sim, mas também das informações, da participação [...] (Informação verbal)¹¹².

Destaca-se os relatos sobre o acompanhamento das famílias realizado nos CRAS por trazerem ações que integram o atendimento de beneficiários do Bolsa Família, conforme consta no desenho do Programa, numa perspectiva de ultrapassar a questão da transferência monetária que se direciona para o atendimento de situações emergenciais das famílias.

No município de Imperatriz a opção mais exaltada pelos entrevistados em relação aos impactos duradouros, foram os cursos profissionalizantes, via Pronatec, por serem entendidos como capazes de levar à autonomização dos beneficiários. Para uma entrevistada: “[...] através dos cursos acredito, sinceramente, que as pessoas vão deixar de receber o Bolsa Família.” (Informação verbal)¹¹³.

Uma das entrevistadas de Imperatriz sintetizou essa posição predominante fundamentada na perspectiva de construção de portas de saída para os beneficiários do BF: “[...] o repasse monetário é para tirar da situação urgente e emergente de fome e miséria, da situação de vulnerabilidade e risco social.” (Informação verbal)¹¹⁴. As ações complementares são “[...] suporte pra que aquela família tenha o que comer, tenha como prover a ida da criança à escola, fazer o acompanhamento de saúde.” (Informação verbal)¹¹⁵. Nesse

¹⁰⁹ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Secretária da SEMCAS.

¹¹⁰ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS da Vila Bacanga.

¹¹¹ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS do Anjo da Guarda.

¹¹² Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS do Anjo da Guarda.

¹¹³ Depoimentos retirados da entrevista feita com os entrevistados de Imperatriz.

¹¹⁴ Depoimentos retirados da entrevista feita com os entrevistados de Imperatriz.

¹¹⁵ Depoimentos retirados da entrevista feita com os entrevistados de Imperatriz.

sentido, “[...] cursos do Pronatec ou outros que se situam na perspectiva da inclusão produtiva são formas de tirar as famílias da situação de extrema vulnerabilidade.” (Informação verbal)¹¹⁶. O Pronatec seria, assim, um diferencial porque é ofertado por instituições de nível nacional, como SENAC, SENAI, IFMA. Sobre o mesmo tema, outro entrevistado relatou o caso de beneficiário que se autonomizou por essa via: “[...] ao aprender a profissão, mudou a renda da casa, mudou a realidade da família.” (Informação verbal)¹¹⁷. Desse modo, acredita que se precisa pensar em “[...] alternativas para que as famílias não dependam sempre da transferência monetária.” (Informação verbal)¹¹⁸. Considera um trabalho intelectual das equipes dos CRAS “[...] continuar a conscientizar as pessoas de que elas não precisam envelhecer com esse benefício e deixar de herança para o filho.” (Informação verbal)¹¹⁹.

Já no município de São José de Ribamar um dos técnicos não acredita em qualquer potencial de impacto do Programa, atribuindo esse fato à própria família, chegando a afirmar que só haveria alguma possibilidade de resultado positivo se, “[...] quando eles começassem a receber esse dinheiro, usassem para ter alguma melhora.” (Informação verbal)¹²⁰. Acrescenta: “Por que a maioria recebe dinheiro e não quer mais fazer nada, não quer trabalhar, não quer nada [...] a maioria que eu atendo encontra trabalho para assinar a carteira, mas eles não assinam para não cortar o Bolsa Família.” (Informação verbal)¹²¹. Além disso, “[...] eu acho que esse dinheiro é muito pouco, então não produz nenhum impacto não.” (Informação verbal)¹²².

Uma das técnicas afirma que o Bolsa Família deveria ser um Benefício Eventual,

[...] mas que efetivamente a gente não vê programas que façam que essa situação não seja permanente...tá acabando que tá ficando permanente. Teve até uma vez que houve um rumor que o Bolsa família iria acabar e a Caixa Econômica ficou lotada e foi um desespero, as pessoas pensarem como elas iriam comprar comida, eu acho que 90% é para comida e alimentação. (Informação verbal)¹²³.

O que se observa é uma visão segundo a qual a existência de pessoas que, mesmo capazes de trabalhar, não o fazem seria o resultado exclusivo da determinação de seu livre arbítrio de estar fora dos círculos de integração social estabelecidos pelo trabalho. Portanto, a exclusão do mundo do trabalho digno não é percebida como uma construção histórica e social, já que esses técnicos não apreendem que há determinantes propriamente sociais (estruturais) para o desemprego.

Nesse raciocínio, os técnicos acreditam que depende exclusivamente das famílias beneficiárias saírem da situação em que se encontram:

[...] é daquela família pegar aquela renda, seja 10 ou 20%, e investir para uma autonomia. Acho que essa era a ideia inicial, mas se cristalizou desta forma. O brasileiro eu acho que tem essa dependência. É bolsa prostituta, bolsa penitenciária, bolsa família [...] eu acho que é um lado crítico que a gente possa tá vendo e sugerindo mais campanhas nesse sentido de tá fazendo um planejamento com as famílias como administrar esse dinheiro,

¹¹⁶ Depoimentos retirados da entrevista feita com os entrevistados de Imperatriz.

¹¹⁷ Depoimentos retirados da entrevista feita com os entrevistados de Imperatriz.

¹¹⁸ Depoimentos retirados da entrevista feita com os entrevistados de Imperatriz.

¹¹⁹ Depoimentos retirados da entrevista feita com os entrevistados de Imperatriz.

¹²⁰ Depoimentos retirados da entrevista feita com o Técnico do CRAS de São José de Ribamar.

¹²¹ Depoimentos retirados da entrevista feita com o Técnico do CRAS de São José de Ribamar.

¹²² Depoimentos retirados da entrevista feita com o Técnico do CRAS de São José de Ribamar.

¹²³ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Técnica do CRAS de São José de Ribamar.

embora a gente saiba, que devido à necessidade, ele é usado com alimentação. (Informação verbal)¹²⁴.

De certa maneira, o Bolsa Família não é encarado como um direito porque as pessoas são percebidas como capazes de trabalhar, não o fazendo por acomodação, preguiça, incompetência ou ignorância. Percebe-se, então, que, mesmo entre os que operacionalizam a Política de Assistência Social e até especificamente o Bolsa Família, vigora, de certa forma, um critério discriminatório para alguém ser assistido: a incapacidade de trabalhar, determinada por condições físicas e mentais incapacitantes (tratando-se de doentes e de inválidos) ou pela fase do ciclo da vida em que a pessoa se encontra (tratando-se de crianças e idosos, podendo estar enquadradas aí as mães com crianças pequenas).

Os técnicos, por outro lado, também atribuem à própria Política de Assistência Social a incapacidade de *tirar da pobreza* (e, portanto, da condição de assistidas) as famílias beneficiárias, por falta de Programas que invistam no *esclarecimento* da população de que o Benefício não é permanente e que os capacitem para o mercado de trabalho.

Por conseguinte, o que não é percebido é que mesmo aqueles aptos para o trabalho não o fazem, na maior parte das vezes, em razão do funcionamento do próprio sistema capitalista, que, por sua própria lógica, não oferece postos de trabalho suficientes para todos.

A coordenadora do CRAS de São José de Ribamar indicou o PRONATEC como um Programa com potencial de impacto na vida dos beneficiários porque ele teria “[...] aquela finalidade da capacitação e a inserção das pessoas no mercado de trabalho.” Acrescenta ela:

[...] eu acho que dentro de todos esses programas que o Cadastro Único vem trazendo têm suas particularidades e importância. Mas assim, para a própria autonomia do beneficiário, eu elejo o PRONATEC pelo fato de o usuário ser inserido no mercado de trabalho, não ficar só dependendo do Bolsa Família. Na minha concepção, o Bolsa Família veio para uma situação de extrema vulnerabilidade social que aquela família está passando, mas a intenção não é que ela passe o resto da vida só com o Bolsa Família, o ideal é que ela adquira sua autonomia, e pra mim, adquirir autonomia é por meio da educação, da capacitação e inserção no mercado de trabalho. (Informação verbal)¹²⁵.

Mas, entre os técnicos de São José de Ribamar, o que predomina é uma visão negativa do Bolsa Família, como se pode depreender do seguinte depoimento:

Eu particularmente não sou muito a favor de Bolsa Família não. Mas já que tinha que tirar as pessoas da extrema pobreza, tudo bem. Mas eu não acho que teria que ser usado em termos políticos, hoje tem muito isso. Tanto que as pessoas têm muita preocupação em Dilma perder a eleição. Então já ficou vinculado o Bolsa Família com quem estar no poder. Eu acho que junto com o Bolsa Família tinha que ter um programa de capacitação. O PRONATEC não tem a direção do trabalho. As pessoas fazem o curso e depois não têm trabalho. Então eu acho que tinha que ser conveniado com algumas empresas para a contratação de quem se destacasse no PRONATEC. (Informação verbal)¹²⁶.

¹²⁴ Depoimentos retirados da entrevista feita com os Técnicos do CRAS de São José de Ribamar.

¹²⁵ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS de São José de Ribamar.

¹²⁶ Depoimentos retirados da entrevista feita com os Técnicos do CRAS de São José de Ribamar.

É relevante reproduzir o seguinte depoimento: “[...] eu só sei que todos que eu atendo ficam desempregados depois que terminam o curso. Eu acho que para tirar esse pessoal da extrema pobreza, R\$ 77,00 não significam nada. O que é R\$ 77,00? Eu acho que tinha que capacitar esse povo e esclarecer com o estudo.” (Informação verbal)¹²⁷. Tal depoimento mostra que a técnica faz certa confusão na análise dos determinantes da pobreza posto que propõe capacitação como estratégia de saída dessa situação ao mesmo tempo que reconhece a existência de capacitados desempregados.

Em síntese, a ação que se apresenta com maior potencial de impacto sobre a vida dos beneficiários, para a maioria dos entrevistados de São Luís e Imperatriz, e em menor proporção entre os de São José de Ribamar é a qualificação profissional, pela expectativa criada em torno da geração de trabalho e renda, com vistas à elevação da qualidade de vida das famílias.

Outras ações consideradas com potencial de impacto são identificadas nas entrevistas perceptíveis, sobretudo nos relatos de técnicas e coordenadoras do município de São Luís, destacando-se as áreas de: educação, saúde, habitação, previdência social, dentre outras citadas como visto.

4.2.1.3 Articulação com outras secretarias visando o desenvolvimento de ações com egressos do Bolsa Família

Na operacionalização da atual geração de políticas públicas uma das premissas mais valorizadas é a intersetorialidade, entendida como uma maneira de favorecer a eficiência, a eficácia e a efetividade no processo de gestão pública. Trata-se de uma premissa que se deve concretizar mediante a articulação de saberes técnicos, integração de agendas coletivas e compartilhamento de objetivos dos gestores relacionados a diferentes campos de intervenção. No contexto do BF, tal articulação deveria ocorrer, sobretudo, entre as Secretarias Municipais de Assistência Social, Educação e Saúde, de modo a favorecer o cumprimento das condicionalidades pelos beneficiários do programa. Fica entendido que só dessa forma é possível alcançar os objetivos finalísticos do programa que é o rompimento com o ciclo intergeracional da pobreza e, já que sendo esta de natureza multidimensional, deve ser combatida em várias frentes.

Todavia, o que pôde ser observado em São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar é que nesses municípios não há articulação com outras secretarias visando o desenvolvimento de ações com egressos do Programa Bolsa Família. Os técnicos e coordenadoras dos CRAS relataram que esta articulação inexistente, ressaltando que não há previsão, planejamento de ações com egressos nem mesmo nas secretarias gestoras do Programa.

As entrevistadas no decorrer das entrevistas enfatizaram inclusive as dificuldades encontradas para garantir a intersetorialidade das ações, até mesmo daquelas necessárias, para assegurar o acompanhamento dos beneficiários no que diz respeito às condicionalidades da saúde, educação e assistência social.

Em São Luís, a secretária da SEMCAS afirma que “[...] a gente tem identificado a necessidade de casar mais ações ao Programa Bolsa Família, até pra que se possa ter de fato ações com egressos do Programa.” (Informação verbal)¹²⁸ e continua

[...] São Luís aumentou, tem mais de 100% da meta prevista pro Bolsa Família. Então, ainda tem um número grande de pessoas que não foram nem alcançadas, ou seja, não tá promovendo também a retirada da situação do momento, você concede o benefício e não tá

¹²⁷ Depoimentos retirados da entrevista feita com os Técnicos do CRAS de São José de Ribamar.

¹²⁸ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Secretária da SEMCAS.

conseguindo ainda articular outros programas de inclusão, principalmente com outras políticas públicas. (Informação verbal)¹²⁹.

Depreende-se, desse modo, que essa articulação ainda está muito centrada na assistência social *como se coubesse só à assistência à responsabilidade de articular com trabalho, com educação, com outras políticas*. Aspecto este que se constitui uma dificuldade para o desenvolvimento de trabalho social com famílias, oferta de serviços, acompanhamento, inclusive das famílias egressas etc.

O que existe é a articulação entre a SEMCAS e outras secretarias para viabilizar o trabalho realizado nos CRAS com as famílias, independente de serem beneficiárias do Bolsa Família, egressas ou somente usuárias da Política de Assistência Social. Sobre esta questão a coordenadora do CRAS Bairro de Fátima enfatiza:

Há uma importante articulação entre CRAS, CAPS¹³⁰ e com o Centro Comunitário que existe no território. Além da articulação com a educação. Existe um fluxo de atendimento, de referência e contra referência no território. (Informação verbal)¹³¹.

Todavia, ressalta que no geral essa articulação com outras secretarias, para o desenvolvimento das ações com famílias, ocorre de forma ainda muito embrionária/tímida o que parece comprometer o avanço da afirmação dos direitos do público atendido.

Ou seja, nós não conseguimos ainda enquadrar essa cultura de trabalho articulado em que os diferentes órgãos ou Secretarias devam discutir as questões e operar conjuntamente no seu território para alterar a realidade de negação de direitos. Embora exista essa articulação tem ficado muito a desejar [...] (Informação verbal)¹³².

Depreende-se do exposto que, embora afirmados nas regulamentações das políticas, os fluxos de referência e contra referência não são estabelecidos e a relação institucional fica a depender das relações pessoais dos técnicos que estão operando os serviços, na ponta dos sistemas. Aspecto esse que conduz ao entendimento de que esses fluxos não fazem parte da agenda de gestão, mas que deveriam fazer, posto que se este é um trabalho para ser executado em rede deve ter uma sistemática de planejamento, execução e acompanhamento dos resultados, também em rede.

Um aspecto que chama a atenção é a resistência existente para realização de ações conjuntas em alguns territórios, principalmente por parte de representantes de órgãos públicos. Segundo a maioria das entrevistadas a articulação maior que tem mantido é com a educação e com a saúde.

A articulação com outras secretarias, organizações sociais e até mesmo o comércio, conforme relato dos técnicos, é uma necessidade permanente e ocorrem em quase a totalidade das ações realizadas pelos CRAS, não exclusivamente para egressos, mas para todos os que são atendidos ou acompanhados. É uma prática estratégica para identificação das famílias em situação de vulnerabilidades ou riscos, ocorrendo tanto no CRAS, em direção às políticas públicas e instituições localizadas no território, quanto destas para o CRAS. Pode-se observar nos relatos, em destaque, que o atendimento de mais

¹²⁹ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Secretária da SEMCAS.

¹³⁰ Os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) são instituições destinadas a acolher pacientes com transtornos mentais, estimular sua integração social e familiar e apoiá-los em suas iniciativas de busca da autonomia, oferecendo-lhes atendimento médico e psicossocial (<www.spdmpais.org.br>).

¹³¹ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS do Bairro de Fátima.

¹³² Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS do Bairro de Fátima.

qualidade do ponto de vista da sua integralidade exige ações que se complementem para garantir o direito do usuário.

Algumas famílias são beneficiárias do aluguel social, quando é feita a visita, que é o procedimento pra inclusão no benefício, nós, assistentes sociais, damos um parecer favorável, dependendo da situação, para a inclusão no benefício e já indicamos a família pra inclusão no programa habitacional, no caso, o programa Minha Casa Minha Vida. (Informação verbal)¹³³.

Na saúde [...] A gente tem uma parceria com os postos de saúde da nossa localidade. Então, normalmente, por exemplo, as gestantes são acompanhadas no CRAS, no acompanhamento coletivo, independente de serem do PBF. Essa integração se faz muito nos programas: Saúde da Família, Saúde da Mulher, Saúde Mental. A gente identifica muitas mulheres com problema de depressão, transtorno mental e fazemos as articulações e encaminhamentos para os órgãos da Secretaria de Saúde. (Informação verbal)¹³⁴.

O programa que garante a redução na fatura de energia [...]. Muita gente vem procurar. Além de fazermos os contatos, orientarmos, nós encaminhamos para a CEMAR e conversamos com os técnicos sobre cada caso. (Informação verbal)¹³⁵.

Essas colocações ratificam a compreensão de que inexistem, em São Luís, articulação com outras secretarias para realização de trabalho específico junto às famílias egressas do Bolsa Família. A integração existente tem como foco o atendimento das famílias atendidas pelos CRAS, independente do motivo de sua vinculação a este. Ainda assim, essa articulação parece ser incipiente, assistemática e envolve poucas políticas públicas, principalmente Assistência Social, Educação e Saúde. Sobre essa questão uma das técnicas ressaltou: “Nós trabalhamos com referência e contra referência. Então, assim como a gente encaminha para as diferentes políticas públicas, parceiras no território, elas também têm encaminhado pra gente, pode-se ser ainda pouco frequente, mas tem uma articulação.” (Informação verbal)¹³⁶.

No município de São José de Ribamar parecem ocorrer dois processos em separado: a transferência direta de renda e o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades pelas famílias de um lado (pela Secretaria Municipal de Assistência Social), e o *trabalho educativo* realizado pelo CRAS, por outro. Consequentemente, não há articulação com outras secretarias visando o desenvolvimento de ações destinadas especificamente aos egressos do PBF no âmbito do CRAS, em São José de Ribamar.

Em Imperatriz a situação se repete, os entrevistados afirmaram não haver articulação entre secretarias para realização de ações com egressos do Bolsa Família. Alguns entrevistados, gestores e técnicos, chamam a atenção para a ausência uma instância que faça articulação entre as Secretarias Municipais de modo a favorecer a troca de informação e facilitar a sintonia. Desse modo “[...] se você na Assistência Social precisa de informação da saúde tem que peregrinar atrás dessa informação. Se você da saúde quer alguma coisa da educação, é do mesmo jeito [...]”. (Informação verbal)¹³⁷. Os gestores precisam contar com articulações informais e amizades nas Secretarias. “Mas isso não é relação intersetorial. Relação intersetorial é quando existem setores dentro do órgão,

¹³³ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Técnica do CRAS do Anjo da Guarda.

¹³⁴ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS do Anjo da Guarda.

¹³⁵ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS da Vila Bacanga.

¹³⁶ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Técnica do CRAS do Bairro de Fátima.

¹³⁷ Depoimentos retirados da entrevista feita com os entrevistados do CRAS de Imperatriz.

quando há um sistema, que é um todo organizado.” (Informação verbal)¹³⁸, como enfatiza um entrevistado.

De acordo com a Secretária da SEDES de Imperatriz, é necessário que se crie uma consciência da relevância do trabalho coletivo, “[...] se eu trabalho na Assistência, especialmente, é pra cuidar dos mais pobres. Se eu estou na Saúde, é pra cuidar da saúde. Mas falta gente que trabalhe com profissionalismo e compromisso.” (Informação verbal)¹³⁹. E continuou: “[...] quem faz um trabalho ruim porque ganha pouco, nunca vai fazer um trabalho bom porque ganha bem, porque o foco dele não é prestar um bom trabalho.” (Informação verbal)¹⁴⁰.

Outros entrevistados do município de Imperatriz, gestores e técnicos, que adentraram na discussão da perspectiva intersetorial da política, foram unânimes em afirmar que ainda não se concretiza no município a ideia de intersectorialidade, embora entendam que os gestores tenham domínio da perspectiva multidimensional da pobreza que consta das diretrizes da PNAS/2004, particularmente do BF e procurem cumprir o seu papel no processo. Mas para uma entrevistada “[...] o ciclo, que deve ser feito para não impactar no benefício do usuário, é muito falho, principalmente na saúde.” (Informação verbal)¹⁴¹.

Claro está que não existe articulação, nos 03 municípios estudados, entre secretarias municipais para o desenvolvimento de ações junto as famílias egressas do Bolsa Família e que nem mesmo esse trabalho é previsto pelas secretarias gestoras do Programa como visto.

Os depoimentos da maioria também expressam as dificuldades em realizar um trabalho coletivo, numa perspectiva intersetorial, mesmo com aquelas famílias que se encontram inseridas no Programa.

4.2.1.4 Trajetória de trabalho das famílias beneficiárias antes, durante e depois do Bolsa Família

De acordo com as informações obtidas, através da maioria dos gestores, técnicos e coordenadores entrevistados, dos 03 municípios pesquisados, a trajetória de trabalho não pode ser identificada, por não haver acompanhamento de família egressa do Bolsa Família, o que não permite conhecer a situação de trabalho **depois** do desligamento do Programa.

Os relatos demonstram que os entrevistados desses municípios, no geral, não possuem informações sistematizadas sobre a questão do trabalho até mesmo das famílias inseridas. Outrossim, expressam o entendimento de que a maioria das famílias **antes e durante** a inserção no Bolsa Família exercem atividades laborativas consideradas como *bicos*, o que as autoriza a afirmar que o rendimento auferido mediante o exercício de tais atividades é instável e insuficiente diante das necessidades das famílias. Embora, não tenham informação sobre a questão do trabalho **depois** do Bolsa Família, a maioria dos entrevistados, acredita que essa situação permanece inalterada para a maioria das famílias, pela baixa escolaridade que, em geral, os membros dessas famílias possuem, pelo pouco alcance dos cursos de qualificação profissional e pelos limites encontrados para a geração de trabalho e renda de forma autônoma e pela dificuldade de inserção no mercado de trabalho pelos motivos expostos ou pela dinâmica mesma desse mercado que marginaliza amplos segmentos populacionais.

Para maioria das representantes das famílias egressas de São Luís e Imperatriz, onde foi possível obter relatos para essa questão mediante a realização do grupo focal, a situação de trabalho praticamente não sofre alteração, pois relatam continuar exercendo a mesma atividade que antes.

¹³⁸ Depoimentos retirados da entrevista feita com os entrevistados do CRAS de Imperatriz.

¹³⁹ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Secretária da SEDES.

¹⁴⁰ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Secretária da SEDES.

¹⁴¹ Depoimentos retirados da entrevista feita com os entrevistados do CRAS de Imperatriz.

Observou-se que os depoimentos da maioria das gestoras, técnicas, coordenadoras dos CRAS dos municípios pesquisados e egressas da capital e Imperatriz convergem, ao considerar que praticamente não há mudanças na trajetória de trabalho da maioria das famílias *a situação permanece inalterada* em quase todos os casos, visto que grande parte permanece exercendo a mesma atividade laborativa antes, durante e depois da participação no Bolsa Família. As técnicas e coordenadoras ressaltam que as informações que dispõem são resultantes dos acompanhamentos das famílias beneficiárias nos CRAS, que as autorizam a afirmar que as famílias antes e durante o Programa exercem a mesma atividade e, apesar de não acompanhar as famílias egressas, expressam a opinião de que grande parte *certamente não muda de atividade ao ser desligada*.

Permanecem, porque pela própria transferência não dá pra ficar só no Bolsa Família. Como se sabe é um acréscimo na renda da família, por isso é necessário, porque sem aquela renda a família fica numa situação bem complicada na questão da própria sobrevivência. (Informação verbal)¹⁴².

No município de São Luís, de acordo com as técnicas e as coordenadoras, a maioria vive de trabalho informal, dificilmente tem carteira assinada, salário mínimo, vivem de bicos, são autônomas, portanto sem vínculo com empresas ou instituições. As mulheres que são cerca de 97% do público atendido no CRAS e que são a Responsável Familiar (RF) são geralmente donas-de-casa e trabalham com faxinas, lavagens de roupa, manicure/pedicura, doces, vendas informais diversas (cosméticos, lanches, bijuterias, etc.). Trata-se, em sua maioria, de pessoas com baixos níveis de escolaridade e baixa formação profissional, conseqüentemente.

Importa ressaltar, de acordo com as entrevistadas, o significativo número de beneficiárias que são exclusivamente donas-de-casa e não realizavam nenhuma atividade laborativa para auferir renda. Desse modo, a sobrevivência da família depende de outras pessoas ou da participação em programas de transferência de renda.

Na análise da maioria das técnicas e coordenadoras, é pouco significativo o número de pessoas que tem ascensão no campo do trabalho, principalmente em razão da falta de escolaridade adequada. Realidade está confirmada, segundo elas, quando da elaboração do perfil dos que procuram o PRONATEC. *O nível de escolaridade muito baixo*.

Segundo a técnica do CRAS São Raimundo:

Alguns cursos exigem nível de escolarização até baixo, mas o mercado de trabalho exige outra coisa: exige o ensino médio completo na maioria das vezes. Mesmo a família tendo todo esse acompanhamento, que é a prioridade do Programa Bolsa Família, ou participado dos grupos do CRAS, de terem adquiridos mais informações, não são todos que vão conseguir melhorar muito no mundo do trabalho. (Informação verbal)¹⁴³.

A inalteração das atividades laborativas exercidas pelos membros das famílias é relatada por diversas egressas na ocasião do grupo focal, conforme é possível conferir:

Trabalhava como pedreiro. Ficava desempregado, voltava de novo. Agora está desempregado, só fazendo bicos. O filho que trabalhava e agora tá desempregado. (Informação verbal)¹⁴⁴.

¹⁴² Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS do Anil.

¹⁴³ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Técnica do CRAS do São Raimundo.

¹⁴⁴ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS do Bairro de Fátima.

Quando se cadastrou: só viviam da pensão (da mãe) e da venda de lanche continua vendendo lanche pela noite [...] batatinha frita, bolo. (Informação verbal)¹⁴⁵.

Sempre fui manicure, sem marido, sem trabalho 'fixo'. Fiquei muitos anos no PBF, mas saí e agora que estou doente, com muitas dores de coluna, dor de cabeça, tontura, e não tenho mais o Bolsa Família. Segundo o médico é coluna, consequência da posição de trabalho durante os anos de trabalhei. (Informação verbal)¹⁴⁶.

Eu recebia o dinheiro da Bolsa Família e fazia faxina. Agora não posso mais fazer faxina, tô com problema de saúde e menopausa junto [...] (Informação verbal)¹⁴⁷.

Uma ou outra família muda de atividade laborativa durante a permanência no Programa, algumas têm até sua situação agravada pela ocorrência de problemas de saúde que limitam o exercício profissional. Após o desligamento, as técnicas afirmam não saber seguramente a situação de trabalho das famílias egressas por não haver acompanhamento sistemático, contudo expressam a opinião de que:

As mulheres que trabalham com bico ou trabalham como autônoma, normalmente não mudam de atividade, até porque essa renda, ela não é comprovada, então elas permanecem com o benefício e continuam com a atividade. (Informação verbal)¹⁴⁸.

O relato acima conduz ao entendimento de que o fato das/os beneficiárias/os (bicos, trabalhos informais, autônomos) trabalharem em atividades cuja renda não é comprovada faz com que possam receber o benefício do Bolsa Família permanecendo com essas atividades. Por outro lado, faz refletir também se com essas atividades instáveis as beneficiárias/os conseguem auferir poucos rendimentos e ainda assim permanecem com elas e recebendo Bolsa Família, isso aponta para a falta de oportunidades de trabalho que assegure os direitos trabalhistas, além de uma renda estável *uma renda que se possa contar* oriunda do trabalho. Por essa razão, compreende-se que não se trata de *escolha*, mas sim de uma forma possível de garantir a sobrevivência em que o benefício financeiro do Bolsa Família tem-se apresentado como elemento importante.

Pode-se observar, a partir dos relatos, que as técnicas têm acesso a informações sobre a dinâmica de trabalho e renda dos membros de algumas famílias enquanto estes permanecem no Programa, o que pode subsidiar tomada de decisão sobre possíveis encaminhamentos a serem realizados pelos CRAS para as demais políticas públicas, tendo em vista contribuir para que os adultos possam ter acesso à qualificação profissional que contribua para a inserção destes no mercado de trabalho. Nesse sentido, entende-se que o Programa, através dos CRAS, tem a possibilidade de articular diferentes políticas públicas para atendimento de diferentes necessidades apresentadas pelas famílias, com destaque para aquelas relacionadas ao trabalho.

Sobre a questão da mulher ser o membro familiar que mais busca atendimento no CRAS, justifica-se, entre outros aspectos, pelo fato de ser a mulher que historicamente vem desempenhado o papel de intermediadora para garantir atendimento público nas políticas públicas para os membros da família. Em geral, é ela que leva para realização de consultas e exames, participa de reuniões e demais eventos na escola e na assistência

¹⁴⁵ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS do Bairro de Fátima.

¹⁴⁶ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS do Anjo da Guarda.

¹⁴⁷ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS do da Vila Bacanga.

¹⁴⁸ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Técnica do CRAS do Coroadinho.

social não é diferente. É ela quem busca por serviços, programas e benefícios de acordo com as necessidades apresentadas pela família.

Considerando o Bolsa Família, a coordenadora ressalta que o próprio programa dá preferência para a mulher. Ademais, as mulheres beneficiárias “[...] geralmente são chefes de família, não contam com a presença de marido em casa.” (Informação verbal)¹⁴⁹. De acordo com uma das técnicas entrevistadas as mulheres

São chefes de família, não tem o homem em casa, foram embora, não ajudam. Se a gente for fazer uma tabulação de dados nos nossos cadastros, a gente vai verificar que, dessa família são mães solteiras, onde o companheiro hoje não sabem nem o paradeiro e ficam com a responsabilidade sozinha de cuidar dos filhos. Aí vive da ajuda de terceiros, é uma vó que ajuda, que manda uma cesta, é um tio que dá uma roupa. Em geral, é assim. (Informação verbal)¹⁵⁰.

As entrevistadas destacam que o acompanhamento familiar ocorre também na perspectiva de incentivar/orientar as famílias a participarem de cursos de qualificação profissional promovido por outras políticas públicas como forma de apoiá-las para que estejam *aptas* a conseguir inserção no mercado de trabalho e não depender do Bolsa Família para sobreviver.

Um aspecto relevante é a *falta de motivação* de algumas beneficiárias em participar dos cursos, seja pela falta de conscientização ou pela falta de tempo, pelo cansaço, em decorrência das várias atribuições que tem a mulher na dinâmica do cotidiano. (Informação verbal)¹⁵¹. Em geral, como destacaram, são mulheres que concentram responsabilidades por não ter com quem compartilhar, o que dificulta participarem dos cursos e desenvolverem outras atividades laborativas. Ademais, “[...] para as mulheres com crianças pequenas a situação é mais difícil, em geral, elas não têm com quem deixar a criança, o que dificulta tanto a participação em cursos, quanto inserção no mercado de trabalho.” (Informação verbal)¹⁵².

E a coordenadora acrescenta:

Também percebo que essas pessoas que ficam só com o benefício, na maioria das vezes, é porque as crianças estão pequenas, não têm com quem deixar, então elas não têm como trabalhar. As pessoas que ficam só no benefício, pelo menos, pelo que eu tenho percebido no meu atendimento, são justamente essas que não têm realmente com quem deixar a criança e não pode sair de casa. (Informação verbal)¹⁵³.

A dificuldade de não ter como sair de casa, não ter com quem deixar a criança, faz com que aumente a dependência da família ao Programa, contando somente com esse benefício financeiro durante um certo período de tempo. Também denota a ausência ou insuficiência de creches públicas, enquanto órgãos que contribuiriam com a autonomização da mulher.

Pelos motivos expostos, as beneficiárias optam por encaminhar os filhos maiores de 16 anos para participarem dos cursos ofertados.

[...] talvez até acesso a informação elas tem, elas não tem é essa motivação, que a gente sempre fica “a senhora não quer?”. Algumas

¹⁴⁹ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS.

¹⁵⁰ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Técnica do CRAS do João de Deus.

¹⁵¹ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS do Anil.

¹⁵² Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS do Anil.

¹⁵³ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS do Anil.

dizem não. A gente pergunta: “– a senhora tem interesse em fazer algum curso?” – Não, no momento não. (Informação verbal, grifos nossos)¹⁵⁴.

[...] a própria dinâmica às vezes não permite que ela saia de casa pra fazer um curso, porque, como a gente falou, a maioria é mãe solteira, não tem com quem deixar o filho, não tem uma creche pra deixar o filho [...] aí muitas vezes se torna inviável. (Informação verbal)¹⁵⁵.

Sobre a qualificação profissional, destacam ainda que “[...] essas atividades não são capazes por si só de dar todo o suporte que as famílias precisam para sobreviver, de nada adianta só qualificar.” (Informação verbal)¹⁵⁶. Um ou outro membro de família consegue um trabalho pós-qualificação, visto que essas pessoas precisam ser inseridas no mercado de trabalho, precisam *gerar renda*. Todavia, essa inserção parece cada vez mais difícil num contexto de redução de postos de trabalho em diversos ramos de atividades.

A análise que fazemos é que quanto mais é negado o direito ao trabalho, em decorrência da própria dinâmica social, quanto mais esse campo se restringe, mais é ampliado o campo da assistência social pelo aumento da demanda. Como decorrência aumenta a dependência das famílias pelos programas de transferência de renda, em especial pelo Bolsa Família.

Todavia, assevera uma das técnicas “Eles estão lutando pelo direito ao trabalho, eles querem ter uma qualificação em qualquer coisa pra poder ter um espaço de trabalho.” (Informação verbal)¹⁵⁷.

Chama a atenção mais uma vez a insegurança de renda - decorrente das atividades realizadas - e do trabalho da maioria, visto que somente uma parte pouco expressiva das entrevistadas informou que na família alguém possui um vínculo com carteira de trabalho assinada, sendo esta a exceção e não a regra de acordo com as egressas. Esta situação fragiliza a família que se encontra numa situação de *desproteção* quanto ao trabalho e, portanto sem ter garantidos direitos trabalhistas e sem ter como assegurar a sobrevivência/reprodução da própria família pela imprevisibilidade que tais atividades carregam.

Outro aspecto relevante a ser destacado é o fato de a maioria das mulheres ser chefe de família. Em geral, essas mulheres não têm com quem compartilhar responsabilidades que envolvem o sustento e a proteção da família. Contam quase sempre com o esforço próprio para manter o núcleo familiar e eventualmente com a ajuda de parentes e amigos. Essa questão aponta para a importância que se reveste o Programa Bolsa Família na vida das beneficiárias, sobretudo daquelas que são donas-de-casa e chefes de família significando o benefício um importante complemento aos ínfimos rendimentos conseguidos em atividades instáveis ou a única fonte de renda possível.

Outro dado presente em vários relatos afirma o entendimento entre grande parte das beneficiárias que o valor do benefício não assegura a sobrevivência da família como os que seguem: “Só com o Bolsa Família ninguém vive numa família.”, “Ninguém vive só com Bolsa Família, é só um complemento porque o dinheiro não dá.” (Informação verbal)¹⁵⁸. Por outro lado, uma das beneficiárias ressaltou que embora o entendimento de grande parte das beneficiárias seja este, havia responsáveis pelo Programa em São Luís que quando realizava as reuniões com os representantes familiares *brigavam* para que estas não ficassem esperando somente o benefício do Bolsa Família, conforme pode-se observar no relato a seguir:

¹⁵⁴ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Técnica do CRAS do João de Deus.

¹⁵⁵ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Técnica do CRAS do Maracanã.

¹⁵⁶ Depoimentos retirados da entrevista feita com os Técnicos dos CRAS.

¹⁵⁷ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Técnica do CRAS do Anil.

¹⁵⁸ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS do João de Deus.

Acho que é isso que eles pensam porque toda reunião que ele faziam lá no centro eles falavam, as coordenadora brigava era muito pras meninas: vocês só ficam esperando esse negócio desse dinheiro da Bolsa Família, vocês tem que arrumar serviço. (Informação verbal)¹⁵⁹.

Os relatos expressam que existia uma desconsideração da dificuldade dos responsáveis familiares em conseguir trabalho num mercado de trabalho seletivo e excludente, sobretudo a partir do uso de tecnologias avançadas que pouco absorve de força-de-trabalho e lança parcelas significativas de trabalhadores no desemprego e na informalidade como é a realidade vivida por muitas famílias beneficiárias. Parece ser uma forma de culpabilização do pobre por sua condição, inclusive de beneficiário, e por não arranjar outra fonte de renda, além da auferida com o Bolsa Família. Todavia, o entendimento é de que não se trata de culpabilizar a família por não arranjar trabalho, e sim compreender que o mercado de trabalho mesmo não gera oportunidade de inserção para significativas parcelas da população e ainda *expulsa* muitos trabalhadores/as *ao sabor das conjunturas* deixando-os/as à margem do usufruto de bens e serviços.

Em Imperatriz a causa mais comum apontada pelos entrevistados, gestores, técnicos e egressos, como responsável pela passagem da condição de beneficiário para a de egresso é o descumprimento de condicionalidades. A mudança da faixa de renda também aparece, mas em número bem menor, o que é um indicativo preliminar de que os esforços de qualificação não são suficientes para o ingresso da família no mercado de trabalho de forma a cobrir o mínimo necessário capaz de provocar a superação da pobreza absoluta. Por conseguinte, esse aspecto conduz ao entendimento de que se existe mudança na questão do trabalho das famílias beneficiárias ela é quantitativamente inexpressiva.

No município de São José de Ribamar, os profissionais por não identificar junto aos usuários dos serviços dos CRAS, aqueles que acessam o Bolsa Família, não possuem informações sistematizadas sobre a sua trajetória de trabalho. Mas, quando perguntados, afirmaram não identificar qualquer mudança nessa trajetória, considerando que “[...] até agora estão na mesma coisa.” (Informação verbal)¹⁶⁰. Para eles o Bolsa Família não modificou a inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho, já que *viviam e vivem de bico*. Pior do que isso: para a maior parte dos técnicos, o Programa só serviu para impedir alguma mudança, pois, as famílias

[...] começaram a receber o Bolsa Família e foram se acomodando. E não adianta explicar que trabalho de carteira assinada é melhor, por que vai ter direito, segurança. A gente explica mas não adianta. A gente explica que mesmo que [...] percam o emprego, [o Bolsa Família] vai voltar de novo, é só se recadastrarem no CadÚnico. Mas eles não acreditam, pensam que se saírem não voltam mais. (Informação verbal)¹⁶¹.

A coordenadora do CRAS garante *que a gente tem sim* informações sobre a trajetória de trabalho das famílias beneficiárias do Bolsa Família

[...] através do acompanhamento que nós fazemos das famílias, porque o público do CRAS basicamente é beneficiário dos programas de transferência de renda. Nós temos conhecimento a partir do acompanhamento. A partir do momento, que uma família vem aqui e se cadastra com algum profissional da nossa equipe

¹⁵⁹ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS do João de Deus.

¹⁶⁰ Depoimentos retirados da entrevista feita com os Técnicos do CRAS de São José de Ribamar.

¹⁶¹ Depoimentos retirados da entrevista feita com os Técnicos do CRAS de São José de Ribamar.

técnica do CRAS, a gente vai ter acesso a essas informações mais de perto. Ela chega e a partir de relatos que ela faz e das visitas domiciliares, às vezes busca ativa que temos que fazer, então quando a gente vai até a casa do usuário, potencializa todas as informações que eles trazem aqui pra gente. (Informação verbal)¹⁶².

Contudo, se esse conhecimento existe, não é sistematizado, já que não foi citada a geração de Relatórios desses acompanhamentos e nem os técnicos falam sobre essa realidade com base em dados mais organizados. No município em causa, os técnicos repassam muito mais suas impressões gerais sobre a situação de vida dos beneficiários, sem um estudo estatístico ou mesmo qualitativo mais aprofundado sobre esse assunto.

A partir dos aspectos destacados sobre o trabalho, nos municípios estudados, a análise que se faz é de que, no geral, o Bolsa Família não tem produzido efeitos significativos, nessa questão, capazes de alterar de forma positiva a trajetória de trabalho dos membros adultos das famílias.

4.2.1.5 Mudanças nas condições de vida das famílias enquanto inseridas no Bolsa Família, considerando alimentação, condições habitacionais, aquisição de bens duráveis, no nível de educação e na saúde de seus membros e na posição da mulher na família

No que se refere às mudanças nas condições de vida das famílias enquanto inseridas no programa, gestoras, técnicas e as coordenadoras dos CRAS de São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar destacam que as famílias enquanto inseridas no Programa têm condições de comprar mais alimentos, identificam mudanças na alimentação com o benefício, considerando que o mesmo permite melhorar este item. Mas, compartilham do entendimento expresso a seguir: “[...] o Programa evita a falta total de alimentos, já que é um dinheiro que melhora a situação de certa forma, mas não é suficiente, não resolve.” (Informação verbal)¹⁶³.

Uma técnica do município de São José de Ribamar afirmou que a maior parte do dinheiro é usada na compra de bens duráveis e somente uma parte vai para a alimentação. “Aqui em Ribamar, como são muitos pescadores, eles todo dia estão pescando, vendendo e comprando alimentação.” (Informação verbal)¹⁶⁴. Outra técnica acrescenta:

Claro que eles também vão comprar os eletrodomésticos, mas de acordo com o valor. Hoje existe essa facilidade de lojas parcelarem em muitas vezes, ainda mais sabendo que as famílias têm essa renda fixa, tem lojas que até facilitam. As lojas sentem garantia de receber pelo fato de essas pessoas terem a renda fixa da Bolsa Família. (Informação verbal)¹⁶⁵.

No município de São Luís as entrevistadas mencionam, em proporção menor, a aquisição de bens pelos beneficiários o dinheiro não é muito, mas algumas ainda conseguem comprar eletrodomésticos, adquirir alguns bens de forma parcelada, com parcelas bem pequenas, “[...] porque os bicos podem vir ou não, pra se comprometer com uma prestação já é mais complicado.” (Informação verbal)¹⁶⁶.

Na capital os depoimentos das famílias foram convergentes, nos grupos focais, sobre as mudanças nas suas condições de vida enquanto inseridas no Bolsa Família sendo destacadas: melhoria na alimentação; aquisição de medicamentos; compra de roupas, sapatos; aquisição de material escolar; melhoria na educação dos filhos, pelo incentivo

¹⁶² Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS de São José de Ribamar.

¹⁶³ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS de João de Deus.

¹⁶⁴ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Técnica do CRAS de São José de Ribamar.

¹⁶⁵ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Técnica do CRAS de São José de Ribamar.

¹⁶⁶ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Técnica do CRAS de São José de Ribamar.

propiciado pelo Programa, com conseqüente aumento da frequência escolar e prevenção/redução da evasão; complemento para pagar aluguel; melhoria na saúde, com maior frequência aos postos de saúde para realização de vacinas, pesagem, consultas e exames.

Assim como as técnicas e coordenadoras entrevistadas, as egressas destacam enquanto uma das mudanças nas suas condições de vida a aquisição parcelada de vários eletrodomésticos tais como: TV, som, liquidificador, ferro, etc., enquanto inseridas no Programa.

Os depoimentos a seguir expressam as mudanças identificadas pelas famílias enquanto inseridas:

Gente, um salário pra passar um mês todinho é difícil. Você não vai comer todo dia arroz e ovo, né? Você quer comer uma coisa boa, um frango assado [...] e alimentação é preciso e todo dia, você tem que gastar [...] A alimentação é cara. Então já ajudava em alguma coisa. (Informação verbal)¹⁶⁷.

Agora [...] que o Bolsa Família ajudava a gente a não deixar que as crianças faltassem [...] isso ajudava. Por que a gente sabe [...] tem dia que eles não querem ir para a escola de jeito nenhum. Aí a gente dizia: não senhor, não pode faltar senão não recebe o dinheiro da bolsa. (Informação verbal)¹⁶⁸.

Teve mudanças por que todo mês pesavam e mediam as crianças. Depois que acabou o BF os agentes de saúde não foram mais [...]. Agora pra gente marcar alguma coisa tem que ir lá [...] demora e às vezes a gente não consegue. (Informação verbal)¹⁶⁹.

Com relação à saúde, as técnicas e coordenadoras apresentam posicionamentos divergentes. Uma parte das entrevistadas diz não perceber muita mudança. Acredita que as famílias beneficiárias hoje procurem mais a saúde pela questão de ser uma das condicionalidades, por obrigação *até para não bloquear o benefício* ou em virtude de urgências que surgem no dia-a-dia que as conduzem a procurar por tais serviços. Nessa direção uma das coordenadoras ressalta que:

O que não deixa também de ser um ponto negativo, não é? Porque não é uma formação de consciência no sentido de que eu preciso e é um direito meu, vai mais condicionado a não perder algo, o que é ruim. A questão de vacinar, pesar, eu acho que as mães tem se interessado mais por conta do Programa e depois do Programa? (Informação verbal)¹⁷⁰.

Por outro lado, grande parte considera que a condicionalidade da saúde tem promovido mudanças na vida das famílias “[...] a saúde começou a fazer mais esse acompanhamento, antes faltava de pesagem, gestantes não apareciam, o cartão de vacina não está atualizado etc. Agora, que a saúde começou a cobrar, as mães têm procurado mais as unidades de saúde e isso causa, sim, mudança.” (Informação verbal)¹⁷¹.

De um lado, afirmam que há o aumento da procura pelos serviços de saúde motivado pelo Bolsa Família, de outro observam que as beneficiárias sempre se queixam da

¹⁶⁷ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS do Bairro de Fátima.

¹⁶⁸ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS da Liberdade.

¹⁶⁹ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS da Liberdade.

¹⁷⁰ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS de João de Deus.

¹⁷¹ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Técnica do CRAS do Bairro de Fátima.

dificuldade de conseguirem atendimento, o que não deixa de ser uma contradição. Como exemplo citam que “[...] muitas famílias não têm o acompanhamento dos Agentes Comunitários de Saúde – ACS e isso é uma fragilidade na assistência à saúde preventiva dentro do território.” (Informação verbal)¹⁷².

Para um número pouco expressivo de egressas entrevistadas o fato de ser beneficiária do Bolsa Família facilitou conseguir consultas, através dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) “[...] quando eu recebia o Bolsa Família os agentes de saúde me visitavam. Tinha que tá sempre no médico, vacinando as crianças. Todos os meus filhos tomavam as vacinas [...] meus filhos dificilmente adoeciam.” (Informação verbal)¹⁷³. Por outro lado, grande parte relata nem receber a visita dos agentes de saúde.

Um problema sempre ressaltado no decorrer dos grupos focais sobre a saúde diz respeito à dificuldade de conseguir atendimento, o que ratifica os depoimentos das técnicas e coordenadoras. As egressas identificam com o Programa mudanças no que se refere ao pré-natal, vacinação, mas demonstram a insatisfação com o serviço público de saúde em São Luís, conforme pode ser conferido: “[...] remédio é a coisa mais difícil de se conseguir.” (Informação verbal)¹⁷⁴; “[...] pra conseguir consulta tem que ir de noite e nem sempre consegue [...] a gente passa a maior humilhação [...] não é fácil [...]” (Informação verbal)¹⁷⁵; “Aí pensa na situação que a gente passa [...] Arriscando a vida da gente pra conseguir uma vaga pra marcar a consulta.” (Informação verbal)¹⁷⁶.

Outra mudança citada pela maioria das técnicas e coordenadoras é na educação com a elevação da frequência escolar, motivada pelo Bolsa Família que despertou maior interesse das mães para garantir a frequência e permanência dos filhos na escola. Afirmam que sabem que os pais/responsáveis, em geral, se preocupam com a educação dos filhos, mas entendem que o benefício às vezes é o maior motivador da frequência e permanência na escola para que não haja o bloqueio. E ainda destacam: “[...] essa elevação de frequência também se deve pelos esclarecimentos que tinham ou eram reforçados pelos técnicos dos CRAS quanto à importância do estudo na vida de todos, principalmente das crianças e adolescentes.” (Informação verbal)¹⁷⁷.

Com relação à educação, as egressas ratificam o entendimento das técnicas e coordenadoras quanto à mudança observada da elevação da frequência das crianças e jovens, o maior interesse despertado a partir do Programa até por conta do benefício financeiro para não haver o corte, não deixar de receber: “[...] para mim teve muita influência, porque as crianças não podiam faltar à aula, né? Foi mais um incentivo para nós e para as crianças também [...]”. (Informação verbal)¹⁷⁸. No entanto, quando *provocadas*, pela entrevistadora, sobre como percebiam a influência do Programa sobre a frequência das crianças à escola, responderam categoricamente que a condicionalidade influenciou, mas não foi tão determinante, pois tinham clareza da importância das crianças frequentarem à escola. Afirmaram que independente do Programa e do benefício, suas crianças sempre foram à escola: “Minhas filhas nunca deixaram de ir [...] Independente de Bolsa Família, meus filhos sempre foram presente na escola.” (Informação verbal)¹⁷⁹.

Nessa direção uma das entrevistadas observa que o Bolsa Família contribui para a educação das crianças e jovens quando possibilita:

A compra do material deles, não é? Eles se alimentam, pra irem pro colégio. A gente compra um pãozinho, um leite e eles comem. Às vezes não tem nem comida na casa. Se tiver o cafezinho e o pão pra

¹⁷² Depoimentos retirados da entrevista feita com a Técnica do CRAS do Coroadinho.

¹⁷³ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF.

¹⁷⁴ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS do Bairro de Fátima.

¹⁷⁵ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS do Anil.

¹⁷⁶ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS da Liberdade.

¹⁷⁷ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS do João de Deus.

¹⁷⁸ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS do Anjo da Guarda.

¹⁷⁹ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS do Anjo da Guarda.

eles saírem já é uma ajuda, não é? E com esse dinheiro já dá. (Informação verbal)¹⁸⁰.

Quanto a mudanças no campo da educação e da saúde, os técnicos, no município de São José de Ribamar, creditam as melhoras identificadas principalmente na frequência escolar e na vacinação das crianças ao fato destas serem condicionalidades, ou seja, exigência do Programa. Assim sendo, os técnicos acreditam que se não fosse obrigadas, as famílias não levariam seus filhos à escola ou aos postos de saúde. Veja-se o seguinte depoimento: “[...] com relação à falta, eles são realmente preocupados com os filhos faltarem. Eles acham que se faltarem mais de três vezes vai cortar o Bolsa Família.” (Informação verbal)¹⁸¹. Então, teve um impacto positivo, mas “[...] muito por causa das condicionalidades. Não só a educação, mas também a saúde. A questão da vacinação das crianças e a família, como é o caso do PETI.” (Informação verbal)¹⁸². Acrescenta: “[...] eles exigem que tenha as vacinas e o acompanhamento dos filhos.” (Informação verbal)¹⁸³.

Essa é uma visão conservadora que omite o fato de que o Programa visa, além de exigir dos beneficiários determinados compromissos nas áreas da saúde e da educação, assegurar o compromisso do poder público em prover e garantir o acesso dos mais vulneráveis a serviços de qualidade que contribuam para a sua saída da condição de vulnerabilidade e para o desenvolvimento de capacidades das gerações futuras, quebrando o ciclo intergeracional da pobreza.

Para os entrevistados de Imperatriz não se podem prever mudanças de longo prazo nos campos da Educação, Saúde e na Habitação, mas há impactos imediatos e comprováveis. Na Educação, segundo a Secretária da Sedes “[...] quer queira quer não, o benefício obriga a diminuição da evasão escolar, porque se faltar a escola, é bloqueado o benefício.” Também impacta “[...] na compra do material escolar da criança, fardamento.” (Informação verbal)¹⁸⁴.

Um técnico entende que o impacto na Saúde se dá, sobretudo em relação à prevenção “[...] porque raramente a gente chega em uma casa para encontrar crianças com as vacinas atrasadas e quando acontece o atraso é porque o posto de saúde não tinha estoque.” (Informação verbal)¹⁸⁵.

Na Habitação, os impactos aparecem também porque os recursos recebidos possibilitam entre outras medidas, o pagamento de aluguéis das moradias.

Com relação à autonomia da mulher há divergências de opinião entre técnicas e coordenadoras, posto que grande parte das entrevistadas considera que o Bolsa Família propicia, sim, uma certa autonomia para a mulher e outra parte, quantitativamente menor, diz não haver mudança na posição da mulher com o Bolsa Família, conforme demonstram os relatos.

Mas eu acredito que em alguns casos, não generalizando, mas eu acredito que deve dar sim uma certa autonomia pra mulher, porque antes pegava só aquele dinheiro do marido. (Informação verbal)¹⁸⁶.

Pessoalmente eu acredito que não, até porque essa mulher que pega esse dinheiro, às vezes não é nem ela que vai sacar, ela dá o cartão pro companheiro e o companheiro vai sacar. Quando tem companheiro. (Informação verbal)¹⁸⁷.

¹⁸⁰ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS da Cidade Operária.

¹⁸¹ Depoimentos retirados da entrevista feita com os Técnicos do CRAS de São José de Ribamar.

¹⁸² Depoimentos retirados da entrevista feita com os Técnicos do CRAS de São José de Ribamar.

¹⁸³ Depoimentos retirados da entrevista feita com os Técnicos do CRAS de São José de Ribamar.

¹⁸⁴ Depoimentos retirados da entrevista feita com os Técnicos do CRAS de Imperatriz.

¹⁸⁵ Depoimentos retirados da entrevista feita com os Técnicos do CRAS de Imperatriz.

¹⁸⁶ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Técnica do CRAS do João de Deus.

¹⁸⁷ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Técnica do CRAS do João de Deus.

Nós buscamos garantir que a mulher seja a titular do cadastro, isto é, a responsável familiar, por acreditarmos que isso contribui para o seu empoderamento. (Informação verbal)¹⁸⁸.

Quanto à posição da mulher na família, a maioria das egressas entrevistadas considera haver mudança da posição da mulher na família com a participação no Programa. Assim como parte das técnicas e coordenadoras, a maioria das egressas entrevistadas reconhece que o Programa propicia uma certa autonomia para as mulheres, “[...] o cartão é no nome dela; ela é quem saca o dinheiro e é ela quem decide como e com o que gastar.” (Informação verbal)¹⁸⁹, de modo que a mulher passa a ser vista pelos membros da família como uma pessoa que tem mais poder. Nessa direção, são ilustrativas as falas das egressas carregadas de sentimentos de poder e de elevação da auto-estima, conforme é possível conferir: “Eu me sentia poderosa recebendo o benefício.” (Informação verbal)¹⁹⁰; “Eu quando tava com meu cartãozinho eu ia lá ‘toda cheia’ na lotérica [...]” (Informação verbal, grifo nosso)¹⁹¹; “Quando era dia de receber o benefício eu ia lá toda orgulhosa, me sentindo muito importante.” (Informação verbal)¹⁹²; “A mulher é que decide, administra o dinheiro do Bolsa Família.” (Informação verbal)¹⁹³; “Nem todo marido dá dinheiro pra mulher, ele compra é as coisas pra dentro de casa e com o Bolsa Família como o cartão é nosso a gente saca o dinheiro e gasta com o que precisa em casa.” (Informação verbal)¹⁹⁴; “Eu me sentia muito importante, né? Uma coisa especial, um programa [...] Era muito gratificante chegar ali todo mês pra receber nosso dinheirinho no meu nome. Eu me sentia vista [...]” (Informação verbal)¹⁹⁵.

Alguns técnicos, do município de São José de Ribamar acham que o Programa produziu alguma mudança na posição da mulher decorrente do fato de serem as mulheres as titulares do Benefício, ocorrendo até o que a coordenadora do CRAS chamou de preconceito às avessas:

Quando fazemos cursos, a dificuldade que temos é que o marido seja incluso no cadastro. Geralmente as mulheres colocam somente os nomes delas e dos filhos. Muitas falam que os motivos são geralmente o de os maridos beberem muito e que se ele fosse o titular pegaria o dinheiro e gastaria todo com bebidas, e muitos outros motivos. (Informação verbal)¹⁹⁶.

O sentimento de valorização da mulher, sentida por elas, foi bastante enfatizado. Percebeu-se que o fato de o Programa priorizar a mulher para ser a representante da família expressou para elas um reconhecimento da sua capacidade de administrar o benefício e se relacionar com o Programa. Sentiram-se olhadas e valorizadas. Isto impulsionou atitudes e comportamentos diante da família e da sociedade antes pouco evidenciados: a determinação do gasto do dinheiro, o enfrentamento de problemas junto às instituições responsáveis por operar o Programa, etc.

Para coordenadoras e técnicos de Imperatriz, com o Bolsa Família há uma maior visibilidade da mulher no cenário doméstico. “Como a mulher, em geral é a receptora dos recursos, ela decide o que vai ser utilizado, tem poder de decisão sobre aquele valor.”

¹⁸⁸ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS do Anil.

¹⁸⁹ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF.

¹⁹⁰ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS do São Raimundo.

¹⁹¹ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS da Cidade Operária.

¹⁹² Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS da Anjo da Guarda.

¹⁹³ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS da Vila Bacanga.

¹⁹⁴ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS do João de Deus.

¹⁹⁵ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS do Bairro de Fátima.

¹⁹⁶ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS de São José de Ribamar.

(Informação verbal)¹⁹⁷. “A relação dela com o restante pode sim melhorar um pouco, mas não é uma regra.” (Informação verbal)¹⁹⁸. Para uma egressa participante do grupo focal:

Uma coisa que o pessoal coloca muito também em relação ao Bolsa família é que antigamente as mulheres todas, que não trabalhavam, dependiam só do marido, do companheiro, então ele mandava mesmo, “sou eu que mando, eu sou o dono”, depois que a mulher começou a receber o cartãozinho, “é meu cartão, eu que recebo”, ela passou a ter uma autoridade maiorzinha, né? “Agora eu tenho meu dinheirinho, esse dinheiro é meu, esse aqui eu que mando nele.” (Informação verbal, grifo nosso)¹⁹⁹.

Outros entrevistados, técnicos e gestores lembraram que, independentemente do BF, hoje há diferentes configurações familiares com a mulher assumindo papel preponderante, inclusive na manutenção da família. Uma das entrevistadas, gestora, referiu que

Muitas vezes, a pessoa que é a referência familiar aqui no Bolsa Família é a tia, que cuida dos filhos da irmã. E as avós, nossa! É uma porcentagem imensa de avós. Isso é um dado, eu não sei as quantidades, mas eu sei que as mulheres que são as titulares, maioria são as mulheres. Então por aí a gente já demonstra o quanto hoje elas são a referência familiar dentro de casa, porque maioria das famílias beneficiárias do Bolsa Família, o responsável familiar é a mulher. (Informação verbal)²⁰⁰.

Um aspecto importante que se pode perceber e que entrevistadas, dos 03 municípios, chamam a atenção é para o fato que muitas mulheres têm omitido na entrevista, no preenchimento do CadÚnico, a existência de marido/companheiro em casa. Não declaram a existência do companheiro como estratégia de se enquadrar no perfil do Programa, visto que geralmente, mesmo na informalidade esse companheiro teria uma complementação de renda, que, segundo as entrevistadas, se informada, a família ficaria fora do perfil, isso porque

[...] às vezes esse companheiro não tem carteira assinada, mas ele faz bico de pedreiro. Aqui no território é muito pedreiro, muito auxiliar de construção, muita gente, muito ajudante de pedreiro. Então, a renda, bem ou mal, digamos que ele tira uns 400 reais, com a renda dela ou se forem só duas pessoas na casa, 3 pessoas, já fica fora do perfil. Ela prefere não informar. (Informação verbal)²⁰¹.

A esse respeito entende-se que as famílias buscam estratégias de sobrevivência diante da situação de vulnerabilidade social em que se encontram. Lutam por ter assegurada a renda *certa* do Bolsa Família, com que possam contar mensalmente, diante da renda imprevisível decorrente de atividades laborativas instáveis como visto. Ademais, “[...] estar no Bolsa Família, ter um cartão, significa para muitas ter crédito no comércio.” (Informação verbal)²⁰², o que parece representar para as famílias uma forma de inclusão e de segurança, ainda que mínima, já que passam a ser reconhecidas enquanto pessoas que

¹⁹⁷ Depoimentos retirados da entrevista feita com as Técnicas do CRAS de Imperatriz.

¹⁹⁸ Depoimentos retirados da entrevista feita com as Técnicas do CRAS de Imperatriz.

¹⁹⁹ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS de Imperatriz.

²⁰⁰ Depoimentos retirados da entrevista feita com uma Gestora.

²⁰¹ Depoimentos retirados da entrevista feita com as Técnicas do CRAS do João de Deus.

²⁰² Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS da Cidade Operária.

têm condição de pagamento: “[...] a gente com o cartão é outra coisa, porque se a gente se aperreia, se falta o que comer posso tirar na venda fiado pra pagar depois, porque eles sabem que a gente tem Bolsa Família, tem como pagar.” (Informação verbal)²⁰³.

Quanto às condições habitacionais, as técnicas e coordenadoras de São Luís, entendem que o Programa, de um modo geral, não contribui para sua melhoria, uma vez que o valor repassado nem mesmo é suficiente para garantir a alimentação integral da família, consistindo num *complemento*, conforme menciona uma das participantes desta pesquisa: “[...] as famílias atendidas no meu território são extremamente carentes e empregam parte significativa desse dinheiro e às vezes todo na aquisição de alimentos para a família e nem dá.” (Informação verbal)²⁰⁴. Desse modo, face a tantas necessidades a serem satisfeitas consideradas mais *urgentes*, a questão da habitação fica secundarizada, embora necessária para garantir qualidade de vida a toda a família.

E continua a coordenadora referindo-se à vulnerabilidade social das famílias pertencentes ao território de atuação do CRAS Coroadinho:

Então, a gente vê, principalmente aqui no território, a gente nota uma carência enorme, a questão da alimentação mesmo beira à fome. A carência, eu identifico, minha leitura em cima disso é que tem muita gente, muitas pessoas que são beneficiárias e que de fato passam muita necessidade e carência material [...] Tem uns que falam mesmo: “a gente vive mesmo é desse dinheiro do Bolsa família”. (Informação verbal, grifo nosso)²⁰⁵.

Em São José de Ribamar e Imperatriz os entrevistados tem posicionamento diferente dos identificados em São Luís, sobre as possíveis mudanças na questão da habitação com o Bolsa Família. Ressaltam que além da alimentação, o dinheiro recebido é utilizado na habitação, seja para pagar o aluguel do imóvel, para reformar a casa ou para comprar móveis e eletrodomésticos. Assim sendo, “[...] uma boa parte das pessoas que pagam aluguel, elas pagam este aluguel com o benefício.” (Informação verbal)²⁰⁶. Eles também melhoram a casa,

[...] às vezes vai guardando um pouquinho, comprando os materiais aos poucos. Cada mês comprando um tanto. Às vezes tem um parente que é pedreiro, eles costumam fazer mutirões o que já ajuda bastante nos gastos. E tem um benefício adicional que dá ajuda no material de construção, então a própria comunidade se une para fazer aquela casa. O benefício ajuda a comprar o material para que a casa seja melhorada. (Informação verbal)²⁰⁷.

Por inúmeras vezes, as egressas entrevistadas expressaram sentimentos de gratidão, satisfação por ter participado do Programa, *ter recebido essa ajuda* do Governo, demonstrando o desejo e a necessidade de reinserção no Bolsa Família, dada a persistência das condições de vulnerabilidade social:

Pelo menos pra mim valeu, porque eu não tinha material do colégio pra menino, eu comprava material do menino. Porque realmente esse dinheiro vinha mais pra gente cuidar da criança e eu não tinha condição de comprar o material dele, e eu comprava com o dinheiro

²⁰³ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS da Cidade Operária.

²⁰⁴ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS do Coroadinho.

²⁰⁵ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS do Coroadinho.

²⁰⁶ Depoimentos retirados da entrevista feita com o pessoal de São José de Ribamar e Imperatriz.

²⁰⁷ Depoimentos retirados da entrevista feita com o pessoal de São José de Ribamar e Imperatriz.

da Bolsa Família. O que sobrasse eu comia, botava comida dentro de casa. (Informação verbal)²⁰⁸.

Tava sem um tostão pra comprar a farda. A moça ali me vendeu fiado, porque não podia entrar na escola sem a farda. Se eu ainda tivesse o Bolsa Família já dava pra comprar [...]. Faz falta, esses quarenta reais. (Informação verbal)²⁰⁹.

Eu usava o dinheiro na alimentação. Quando eu fui cortada, senti muita falta. Esse dinheiro aliviava muito. (Informação verbal)²¹⁰.

A conclusão a que se chega, sobre as mudanças, ouvindo as famílias egressas, técnicas e coordenadoras dos CRAS é que a maioria das famílias egressas permanecem numa situação de pobreza, podendo-se verificar as mudanças citadas enquanto estão inseridas. Contudo, compreende-se que as mudanças identificadas na educação e saúde, enquanto inseridas, têm a possibilidade de constituir-se em impactos mais duradouros na vida das famílias egressas. No que se refere à renda, a maioria das famílias desligadas volta a *contar* com o dinheiro auferido com as atividades laborativas exercidas antes de ingressar no Bolsa Família, não havendo em geral alteração na questão do trabalho das egressas.

4.2.1.6 Mudanças na vida das famílias que permaneceram após o desligamento do Programa e mudanças que deixaram de existir com o desligamento

Com relação às mudanças na vida das famílias que permaneceram após o desligamento do Programa e às mudanças que deixaram de existir com o desligamento, a maioria das técnicas e coordenadoras entrevistadas, em São Luís, relatou não ter condições de saber as mudanças que permanecem após desligamento, por não existir acompanhamento de egressos.

Ressaltam que têm consciência da importância desse acompanhamento até como forma de avaliação do Programa. E questionam: “Como o Programa vai saber se aquela pessoa realmente superou aquela situação ou não, se eu não acompanho?” (Informação verbal)²¹¹.

Nessa mesma direção ressalta uma das coordenadoras de CRAS:

Afinal de contas, qual é o objetivo do programa? E se a gente não sabe o que acontece com essa família que sai, a gente não sabe nem se o objetivo está sendo atingido. A gente sabe o percentual da educação, da saúde. Mas da renda mesmo, ela continua desempregada ou saiu porque tá numa condição muito boa? (Informação verbal)²¹².

Em São Luís, as equipes conseguem identificar mudanças durante o período de acompanhamento, enquanto as famílias têm vínculo com as equipes, mas desconhecem a situação da família depois desse período. Durante a realização dos grupos focais pudemos constatar opiniões das entrevistadas (coordenadoras e técnicas), que consideram que parte significativa das famílias egressas voltam ao estágio de vulnerabilidade social anterior em decorrência da inserção precária no mundo do trabalho, associado à ausência de qualificação profissional e perda do benefício financeiro do Bolsa Família.

²⁰⁸ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS do Coroadinho.

²⁰⁹ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS do Coroadinho.

²¹⁰ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS do Bairro de Fátima.

²¹¹ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS do João de Deus.

²¹² Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS do Maracanã.

Ainda que consigam trabalhos formais (com carteira assinada), são temporários, o que enseja uma oscilação na situação da renda do grupo familiar que é determinada pelas condições macroeconômicas e que impactam permanentemente a vida dos trabalhadores. (Informação verbal)²¹³.

O entendimento das entrevistadas é de que, no geral, as famílias quando são desligadas do Programa retornam para situação em que se encontravam antes de inseridas, o que parece apontar para o entendimento da não permanência das mudanças com o desligamento. Desse modo, apontam como mudança que deixa de existir com o desligamento o *aumento da renda* possibilitado com a complementação de renda enquanto beneficiárias.

Outra mudança identificada que deixa de existir com o desligamento do Programa é a efetuação de operações bancárias, maior aquisição de bens, propiciadas pelo Bolsa Família, visto que as beneficiárias

Não tinham aquela relação de ir ao banco, com o comércio, não tinham muita atitude pois dependiam das decisões de quem lhes repassavam o dinheiro, às vezes o marido, os filhos. O dinheiro era para comprar o que já estava determinado pelo outro. Com o cartão pra sacar o dinheiro, elas adquiriram uma postura de maior determinação/autonomia, mas ao sair do Programa e não ter mais esse complemento de renda sem outras garantias [...] a manutenção dessas mudanças é uma incerteza. (Informação verbal)²¹⁴.

Como exceção, relatam casos isolados de beneficiárias que saíram do Programa e retornam ao CRAS para solicitar informações, acessar serviços ou até mesmo devolver o cartão quando há melhoria de renda por ter conseguido trabalho. No entanto, expressam a opinião de que, na maioria das vezes, as famílias são desligadas por outras razões que sugerem muito mais a intensificação da vulnerabilidade vivenciada do que melhoria nas condições de vida, requerendo um acompanhamento que contribua para o retorno dessa família egressa ao Programa articulado a ações que favoreçam sua autonomia.

A gente só sabe nesses casos, quando a família vem e dá o depoimento. Veio uma senhora aqui no CRAS para devolver o cartão [...] aí a gente encaminhou ela pra central pra poder desvincular, que ela queria devolver, que ela já tinha superado, melhorado de condição. Mas, o que a gente tem visto é que a grande maioria das famílias não, se sai é porque cancelou, não fez atualização cadastral, por conta da frequência não cumprida, mas não que tenha melhorado de situação. (Informação verbal)²¹⁵.

Conforme se pôde observar e apreender a partir da pesquisa, as técnicas e coordenadores dispõem de poucas informações sobre as famílias egressas por não haver trabalho definido de acompanhamento destas como visto. Por essa razão, as informações sobre egressos que as equipes dos CRAS dispõem são informais, ocasionais e representam casos isolados. Portanto, os relatos apresentados por estes expressam a opinião pessoal das entrevistadas a partir de informações que obtêm, através dos poucos egressos que retornam aos CRAS e de outras fontes de dados como os sistemas de saúde e educação de acompanhamento das famílias.

²¹³ Depoimentos retirados da entrevista feita com as Técnicas do CRAS do Bairro de Fátima.

²¹⁴ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS da Liberdade.

²¹⁵ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS do Maracanã.

Observou-se, ainda, que a maioria dos relatos das egressas entrevistadas coincide com os depoimentos da maioria das técnicas e coordenadoras sobre a questão das mudanças após o desligamento, posto que estas não conseguem visualizar, de um modo geral, muitas mudanças que possam ter permanecido com a saída do Programa. Coincidem inclusive no que se refere à permanência das condições de vulnerabilidade social que deram origem ao ingresso da família no Bolsa Família.

No meu ver não continua mudança, a gente deixa de receber o dinheiro e pronto. Era pouco, pouco, mas já era uma ajuda, porque a gente já tava contando com aquele e depois que acabou, não pode mais contar não 'e a gente ainda precisa' [...] faz falta. (Informação verbal)²¹⁶.

Teve melhora na vida da gente sim naquele período, mas na hora que a gente saiu voltou pra mesma situação. (Informação verbal)²¹⁷.

A mesma coisa é a minha: “mamãe, eu preciso, a senhora não tá trabalhando. Eu preciso, mamãe”. “Eu sei, minha filha, eu já fui lá”. É difícil até pra botar crédito em carteira de menino para ir para a escola. (Informação verbal, grifos nossos)²¹⁸.

Nesse tempo, com o Bolsa Família a gente comprava um calçado, uma roupa. Se a gente tem menina, quer uma fivela, uma coisa. (Informação verbal)²¹⁹.

Nas falas das egressas observa-se a constatação do Programa enquanto uma *ajuda* bem-vinda diante da necessidade de garantir o atendimento das demandas colocadas pelos filhos. Representa também o desejo de muitas de retornar ao Programa.

Para a maioria das famílias, a mudança que permanece após o desligamento é a melhoria na educação dos filhos pelo incentivo à frequência escolar propiciado pelo Programa. Entretanto, sabe-se que a educação é um dos elementos importantes para enfrentar o ciclo da pobreza, mas somente a elevação da frequência não é suficiente para garantir o desenvolvimento de crianças e adolescentes, tendo-se que levar em consideração os desafios a serem enfrentados pela política educacional no país para alcançar a qualidade necessária para tanto.

No que se referem às mudanças que deixaram de existir com o desligamento do Programa, as entrevistadas ressaltaram: dificuldade de marcar consultas, relatado com um dos principais problemas enfrentado pelas famílias, a aquisição de bens que eram adquiridos parceladamente tendo assegurado o pagamento enquanto inseridas com o benefício recebido mensalmente, *uma renda certa*, a complementação de renda que contribuía para manter a família *passar melhor*, dificuldade para pagar aluguel, a aquisição de alimentos, medicamentos, aquisição de gás de cozinha.

Uma mudança que deixa de existir com o desligamento do Bolsa Família identificada por grande parte das famílias egressas é o aumento de acesso ao serviço público de saúde ocasionada pela condicionalidade da saúde, sobretudo as visitas e acompanhamento dos agentes comunitários em suas residências que deixam de ser frequentes ou simplesmente deixam de existir com a saída da família do Programa, como pode ser observado: “Antes eles iam pra pesar a criança e medir. Aí no caso quando precisava de uma consulta ela marcava. A gente não ficava naquela fila enorme pra marcar

²¹⁶ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS do Coroadinho.

²¹⁷ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS da Cidade Operária.

²¹⁸ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS do Maracanã.

²¹⁹ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS do Maracanã.

uma consulta como agora [...] isso acabou.” (Informação verbal)²²⁰. “Se a criança não levasse a carteira de vacinação ou o cartão do SUS pro colégio, eles cortavam logo, porque achavam que a gente não tava cuidando da criança.” (Informação verbal)²²¹.

A não permanência das mudanças atribuídas ao Programa pelas famílias é considerada por significativo número de egressas como um fracasso: “[...] foi um fracasso pra mim quando cortaram meu Bolsa Família, porque diminuiu o dinheiro que eu podia contar para fazer minhas coisas em casa.” (Informação verbal)²²².

Outras egressas também expressaram esse mesmo entendimento/sentimento vivenciado com o desligamento do Programa como pode ser conferido nas seguintes falas: “Dá uma queda, sim [...] era pouco, mas que ajudava [...] ajudava.” (Informação verbal)²²³; “Com certeza, pra mim não tá mais bom não. Quando eu tinha esse benefício era melhor. Agora tá precário. Quebra nossas pernas, mas a gente vai levando.”; “Eu acho que ficou ruim pra todo mundo, né?” (Informação verbal)²²⁴; “A gente vive agora só com o dinheirinho que a gente recebe por mês, contadinho, para as despesas de sempre.” (Informação verbal)²²⁵.

Como afirmam as beneficiárias, sair do Programa significa *fracasso*, *derrota*, explicitando em seus relatos que é um retrocesso para as famílias deixarem de receber o benefício que, segundo elas, é fundamental para *ajudar a criar os filhos*, inclusive *para manter os filhos na escola*. Depreende-se dos relatos que as mudanças identificadas pelas beneficiárias quando inseridas no Bolsa Família não permanecem com o desligamento, com exceção da educação, conforme fora apontado. Isso nos leva ao entendimento de que o Programa tem produzido efeitos/mudanças quando inseridas que não são perceptíveis a longo prazo pelas beneficiárias, o que parece apontar que no geral o Programa não vem produzindo impactos duradouros nas vidas das famílias beneficiárias.

Para a maioria das egressas do Programa que vive de trabalhos temporários, sem carteira de trabalho, nos chamados *bicos*, a interrupção do benefício *fez muita falta*. Relatam que depois que os filhos cresceram, algumas das despesas que são consideradas por elas como *sagradas* (despesas básicas) ficaram comprometidas no seu cumprimento/atendimento. Por exemplo, a própria alimentação, pois ao receberem o benefício já era adquirida no comércio e assegurada para alguns dias. Agora é comprada *quando tem dinheiro, quando tem trabalho*.

Ou seja, a renda transferida constituía parte do orçamento familiar e sua retirada impactou negativamente a vida dos membros da família na medida em que aquele acréscimo garantia itens importantes que deixaram de ser assegurados ou foram reduzidos.

Foi possível constatar, a partir dos relatos, que a maioria dos egressos participantes dos grupos focais, saiu do Programa, mas se encontra atualmente com dificuldades para atendimento de necessidades básicas. As falas a seguir ratificam esta situação:

Meu amor, tá muito difícil. Eu não comprei mais. Depois que a bolsa família saiu, tá difícil até pra comer o mês todo. (Informação verbal)²²⁶.

Andei pedindo farda pros meus filhos, porque são 3, eu não tenho condição de comprar farda pra 3 crianças, eu já tô comprando o material escolar sozinha. E se eu ainda tivesse o Bolsa Família já

²²⁰ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS do Anil.

²²¹ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS da Liberdade.

²²² Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS do João de Deus.

²²³ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS da Vila Bacanga.

²²⁴ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS do Anjo da Guarda.

²²⁵ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS da Liberdade.

²²⁶ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS da Cidade Operária.

seria um ajuda, porque o pai não ajuda em nada, aí eu tenho que me virar sozinha, entendeu? Muito difícil. (Informação verbal)²²⁷.

O meu filho de 17 anos, depois que eu fui cortada do Bolsa Família, eu coloquei ele numa oficina à tarde. Ele estuda de manhã e à tarde eu botei ele numa oficina de mecânica e esse pouquinho que ele ganha, ele ganha 50 reais por semana, ele tá pagando a passagem dele. (Informação verbal)²²⁸.

Os gestores do Programa, em São José de Ribamar e os técnicos do CRAS consideram que as mudanças verificadas na vida das famílias beneficiárias do Bolsa Família não têm sustentabilidade após sua saída do Programa, o que também foi relatado por alguns egressos entrevistados no CRAS, sobretudo no que diz respeito à inserção no mercado de trabalho.

Como dito, este fenômeno é atribuído ao valor irrisório do benefício, à inexistência de iniciativas de colocação no mercado de trabalho, mas, sobretudo, à acomodação ou à cultura de dependência dos pobres, que perpetua sua situação de pobreza, pois, mesmo em face da necessidade, não se submetem às condições do mercado de trabalho.

Esse é um entendimento perversamente moral de pobreza, segundo o qual a necessidade deveria funcionar como indutor do engajamento ao trabalho como única possibilidade nobre de manter a vida, mesmo que em níveis de exploração moralmente condenáveis.

Como a análise toma um viés individual e não social, a conclusão a que os técnicos, deste município, chegam é a de que os resultados negativos são devidos àqueles que deveriam ter sua vida melhorada, não percebendo os aspectos estruturais que fazem a pobreza surgir e aprofundar-se.

De modo geral, nossa percepção é que as famílias melhoram suas condições de vida durante a permanência no Bolsa Família, algumas acessam oportunidades de cursos de qualificação profissional, algumas conseguem casa própria, dentre outros, mas, quando desligadas do Programa retornam a situação anterior. Têm no Programa um suporte para as fases iniciais da vida de seus filhos, estimulando o estudo e o cuidado com a saúde e tudo isso tem um grande significado para suas vidas. Mas se percebe que elas não vêm o Programa como um direito. São sempre agradecidas pela ajuda que foi dada e continuam afirmando que se retornassem seria melhor. A maioria declara que foi muito bom ter participado do Bolsa Família e expressa o desejo de retornar.

Nossa análise é de que o acompanhamento da família egressa é indiscutivelmente um elemento importante que deveria ser considerado no próprio desenho do Bolsa Família, ou incluído a partir da constatação – durante o seu processo de implementação - da sua necessidade enquanto uma das formas principais de avaliação do Programa, tendo em vista elevar sua eficiência, eficácia e efetividade social. Como saber a durabilidade de um impacto do Programa se não é acompanhada a família egressa? Como saber se as mudanças na vida das famílias beneficiárias atribuídas ao Programa permanecem ou cessam com o desligamento? Ademais, este acompanhamento poderia favorecer ações direcionadas a família egressa, com vistas ao encaminhamento a diferentes políticas públicas (programas, serviços, benefícios) de acordo com as demandas apresentadas, visando contribuir para a sua autonomização.

4.2.1.7 Inserção e ações de inserção de famílias beneficiárias e famílias egressas do Bolsa Família em programas, projetos, serviços e benefícios sociais (municipais, estaduais e federais)

²²⁷ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS do São Raimundo.

²²⁸ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS do Coroadinho.

Sobre a inserção das **famílias beneficiárias** em programas, projetos, serviços e benefícios sociais, gestores, técnicas, coordenadoras e egressas, dos municípios pesquisados, destacaram que as famílias enquanto inseridas no Bolsa Família também conseguem inserção nos seguintes programas e ações: Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), Luz para todos, Água para Todos, Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), Programa Municipal de Hortas, PRONATEC, BPC, Benefícios Eventuais, PAIF, Isenção de taxas em concursos públicos, Carteira do Idoso, pagamento de 5% do salário mínimo, para garantir a aposentadoria pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), dispensa na inscrição do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), envio da carta social, que é a carta simples, enviada sem custo, telefone social e a internet social.

As entrevistadas, do município de São Luís, relatam que realizam encaminhamentos, via CRAS, de beneficiários do Bolsa Família para realização de cursos do PRONATEC, ofertados por diversos órgãos de qualificação profissional, atendem membros familiares nos SCFV, dentre outros encaminhamentos.

A gente tem os serviços de convivência, que é municipal [...] isso na Assistência Social. Então, essas famílias do serviço de convivência, prioritariamente, são as que recebem Bolsa Família, os filhos delas é pra estarem participando. Tem também o Minha Casa Minha Vida. (Informação verbal)²²⁹.

Muitas famílias que recebem Bolsa Família são contempladas com a Tarifa Social, algumas com o Minha Casa Minha Vida, muitas inseridas no PRONATEC [...] (Informação verbal)²³⁰.

Embora as entrevistadas listem vários programas que as famílias beneficiárias do Bolsa Família possam ser incluídas, esses programas, serviços e benefícios nem sempre contemplam/atendem quem está no perfil, deixando à margem significativo número de famílias, a exemplo do PMCMV em que elevado número de famílias, durante o grupo focal, disseram estar no perfil, ter feito a inscrição, mas que nunca tiveram acesso a tão sonhada *casa própria*. Afirmação essa que pode ser ilustrada pelos relatos a seguir que representam o significativo número de participantes dos grupos focais que se manifestaram sobre o referido Programa:

O Minha Casa Minha Vida, uma das primeiras quem fez a inscrição aqui fui eu que era mãe solteira, que pagava aluguel, que era deficiente, mas minha casa minha vida nunca saiu pra mim [...] eu moro hoje lá na cidade operária [...] vivo mendigando na casa de meus irmãos. (Informação verbal)²³¹.

Eu ainda tenho esperança de sair minha casa em algum tempo. Meu sonho é ter uma casa. (Informação verbal)²³².

Vale destacar que essa manifestação sobre o PMCMV por parte dos participantes nos grupos focais expressa a questão do déficit habitacional em São Luís, bem como a inquietação das famílias egressas do Bolsa Família por ter atendida a necessidade básica de habitação, ou seja, adquirir um imóvel, o que certamente traria a essas famílias segurança de ter um local fixo, *um teto seu* para morar, sem pagar aluguel ou viver de favor/ajuda de parentes e amigos. Por outro lado, os depoimentos sobre este Programa habitacional nos autorizam a afirmar que essas famílias egressas continuam numa situação

²²⁹ Depoimentos retirados da entrevista feita com as Técnicas do CRAS do Coroadinho.

²³⁰ Depoimentos retirados da entrevista feita com as Técnicas do CRAS da Liberdade.

²³¹ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS do Coroadinho.

²³² Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS do Bairro de Fátima.

de vulnerabilidade social pela insegurança *de não ter onde morar* e pelas consequências que essa situação acarreta.

Ainda sobre a inserção de famílias beneficiárias é relevante destacar a experiência de São Luís junto a beneficiários vinculados ao Centro POP²³³, que é um público especial em situação de rua. Dada a falta de escolaridade, a SEMCAS não conseguia a inclusão no PRONATEC, desse modo, vem desenvolvendo parceria com o Serviço Social da Indústria (SESI) para realização de cursos voltados para o público com esse perfil. Esse aspecto mostra as diferentes facetas da vulnerabilidade social como destaca a secretária da SEMCAS “[...] o Programa Bolsa Família acaba tendo que entrar num processo também de estratégia com os outros públicos, não só da precarização da renda, mas abrigamento, uma série de situações que a gente acaba incluindo.” (Informação verbal)²³⁴.

Sobre a inserção de **famílias egressas** em programas sociais (municipais, estaduais e federais) após o desligamento do Bolsa Família, a maioria das **técnicas e coordenadoras, da capital**, afirmou desconhecer iniciativas de inserção: “Não há ações direcionadas especificamente para egressos na medida que se mobiliza na comunidade para participação nas ações do CRAS e em outros programas a ele vinculados se mobiliza também o egresso e sua inserção é realizada.” (Informação verbal)²³⁵.

As pessoas desligam do programa, pronto, parece assim que apaga, esquece, só temos contato com aquelas que circulam pelo CRAS em função dos outros programas, dos outros atendimentos, ou então retornam pra tentar entrar de novo no Bolsa Família. (Informação verbal)²³⁶.

Não existem ações direcionadas para egressos, especificamente. Existem possibilidades de inserção em programas quando as famílias procuram o CRAS ou a Secretaria, por saberem de possibilidades de serem incluídas em outras oportunidades. (Informação verbal)²³⁷.

As famílias que não recebem mais vem somente se tiver necessidade de receber outro tipo de benefício, aí sim. Terminou aquilo ali, você pode enlouquecer atrás delas, ligando, eu tenho relação de várias que eu ligo, faço visita, mas não vem, não tem interesse, nunca tem tempo, fala que é porque não tem tempo. (Informação verbal)²³⁸.

Constata-se que as ações de inserção das famílias se dão independentemente de serem egressas do Programa, pois não existem ações especificamente voltadas para egressos. Portanto, a inserção de famílias, quer sejam egressas ou não, pode ocorrer em quaisquer programas, serviços e benefícios sociais que demandem. Como a demanda é grande e a oferta reduzida, muitos ficam sem acesso. Por exemplo, destacamos o PRONATEC e o PMCMV, como iniciativas que têm uma grande demanda e também uma longa espera pelo atendimento. Em ambos os casos a existência do Número de

²³³ O Centro POP, órgão público estatal, foi instituído com o Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009 e previsto na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, constitui-se em unidade de referência da Proteção Social Especial de Média Complexidade (BRASIL, [[2000]b).

²³⁴ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Secretária da SEMCAS.

²³⁵ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS do Bairro de Fátima.

²³⁶ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Técnica do CRAS do Bairro de Fátima.

²³⁷ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS da Liberdade.

²³⁸ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS da Liberdade.

Identificação Social (NIS)²³⁹ possibilita o acesso a eles, mesmo que a família não esteja mais recebendo o benefício do Bolsa Família.

Constata-se que a inserção de egressos em outros programas, serviços ou ações ocorre em alguns CRAS como consequência da divulgação realizada na comunidade e também pela demanda espontânea da família, que passa a ser atendida independente de ser egressa ou não.

Uma experiência pontual/isolada de inserção de jovens egressos do Bolsa Família foi apontada por representantes entrevistados dos CRAS Maracanã, São Raimundo e Cidade Operária denominada jovem aprendiz com encaminhamento destes ao primeiro emprego a partir de convênio com uma fábrica de refrigerantes: “Nós fizemos um cadastro que era pra estar encaminhando jovens pra algumas empresas [...] aí fizeram uma articulação com a Coca-Cola e eles pediram que a gente encaminhasse.” (Informação verbal)²⁴⁰. Todavia, afirmam que o jovem aprendiz, *quando aparece*, oferta poucas vagas, consistindo numa iniciativa muito limitada o que acarreta grande dificuldade para a equipe dos CRAS, pois “Quando elas sabem, aí vem aquela chuva de mulher querendo, mas não tem muita vaga e a gente tem que selecionar aqueles que estão em situação de mais vulnerabilidade e todos estão.” (Informação verbal)²⁴¹.

Um aspecto relevante sobre a questão da inserção de famílias egressas em outras ações, programas e serviços, segundo as técnicas e coordenadoras é a desmistificação do *cadastro do Bolsa Família*, visto que, em geral, as famílias desde quando se inserem no Programa até quando são desligadas, em sua maioria, não compreendem que sua inserção no Bolsa Família como em outros programas ocorre mediante geração de NIS com o Cadastramento Único: “[...] o seu NIS ele vai ficar pro resto da vida, quer a senhora receba o Bolsa Família ou não.” (Informação verbal)²⁴².

Quanto à inscrição no CadÚnico,²⁴³ as entrevistadas disseram sempre orientar as famílias que não se trata de cadastro do Bolsa Família, mas de um cadastro mais amplo que pode dar acesso a diversos programas, serviços e benefícios sociais. Como afirmou a coordenadora:

Todo mundo que chega aqui: “- ei, eu quero fazer minha inscrição no Bolsa Família” “- você vem dia tal, uma vez por mês, vai ter uma reunião que a gente vai estar falando sobre o CadÚnico”. Ali a gente esclarece que os programas, os direitos que eles podem ter acesso através do Cadastro único, que é pra não ficar só essa coisa do Bolsa Família. Então, depois disso, a gente percebe que elas estão buscando muito essa questão da isenção de tarifas, isenção em taxas de alguns concursos, tudo a gente explica, o NIS pra dona de casa que quer contribuir pra se aposentar como dona de casa. (Informação verbal, grifos nossos)²⁴⁴.

²³⁹ O NIS é um número de cadastro fornecido pela Caixa Econômica Federal aos indivíduos que serão beneficiados por algum projeto social e que não possuem cadastro no Programa de Integração Social (PIS). O Cadastro NIS reúne os dados do trabalhador para acesso a benefícios como PIS, Seguro desemprego e Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) além de programas como o Bolsa Família (<www.caixa.gov.br>).

²⁴⁰ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS do Maracanã.

²⁴¹ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS da Cidade Operária.

²⁴² Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS da Vila Bacanga.

²⁴³ Cadastro Único para programas sociais é um instrumento criado para identificação e caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda, no Brasil, entendidas como aquelas com renda igual ou inferior a meio salário mínimo por pessoa (per capita) ou renda familiar mensal de até três salários mínimos.

²⁴⁴ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS da Vila Bacanga.

A compreensão, sobre a necessidade de orientação das famílias, é recorrente durante as entrevistas e é compartilhada por técnicos e coordenadores dos CRAS, podendo ser ilustrada na fala a seguir:

A gente orienta sempre as famílias, porque o NIS é do cadastro único, o cadastro único não é só do Bolsa Família, o cadastro único é um cadastro que serve para programas sociais do governo federal, então entra tarifa social, entra isenção de taxa de concurso, entra PRONATEC, entra várias alternativas, vários programas do governo federal. Então esse número ele fica permanente, não cancela. Cancelou o Bolsa Família não quer dizer também que a família não possa voltar, pode voltar também pro programa (Informação verbal)²⁴⁵.

Isso demonstra o esforço das equipes dos CRAS em orientar as famílias sobre as possibilidades existentes com o CadÚnico para diferentes acessos para além do Bolsa Família “Aí eles até questionam: mas eu nem recebo mais, eu posso? – pode, a senhora tem o NIS, então pode.”; “Eles acham que depois que perdeu o benefício, perdeu o número do NIS, eles têm essa ideia.” (Informação verbal)²⁴⁶. Também significa dizer que, mesmo saindo do Programa, as famílias egressas podem ter outros atendimentos assegurados a partir do seu cadastro, conforme é relatado pelas técnicas “Benefício não é só recurso [...] você pode também pagar sua conta de energia mais barata, você pode também fazer um concurso sem pagar, ficar isento [...], a gente vai informando essas coisas.” (Informação verbal)²⁴⁷.

Aqui no CRAS a gente faz assim: quando vai abrir a agenda do mês, todo final de mês a gente marca uma reunião que é pra dar esses esclarecimentos. O que é o cadastro? Quem pode fazer? Quais são os benefícios que você têm direito? E tem sido bem interessante, porque o usuário já vai esclarecido em torno do que ele vai fazer. (Informação verbal)²⁴⁸.

Sobre a inserção das **famílias egressas** em programas federal, estadual e municipal, **as representantes de famílias egressas**, do município de São Luís, responderam que, após saírem do Programa, não participaram de outros programas ou serviços. No entanto, durante o grupo focal pôde-se perceber a partir das falas de um número reduzido de famílias egressas continuam inseridas na Tarifa Social de Energia; estão inscritas e aguardando serem chamadas para realização de cursos do PRONATEC e um número mais significativo está inscrito e aguardando contemplação no PMCMV, conforme pode-se observar: “Eu tenho tarifa social de energia, mesmo tendo saído do Bolsa Família.” (Informação verbal)²⁴⁹; “Fiz minha inscrição no Minha Casa Minha Vida e estou esperando [...]” (Informação verbal)²⁵⁰; “A minha filha tá fazendo. PRONATEC [...] fez a inscrição e foi chamada.” (Informação verbal)²⁵¹.

Entende-se que essa reduzida e assistemática inserção das famílias egressas em outros programas deve-se ao fato de não haver um trabalho sistemático voltado para o acompanhamento das famílias egressas do Bolsa Família, o que poderia favorecer dentre

²⁴⁵ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS do Maracaná.

²⁴⁶ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Técnica do CRAS da Cidade Operária.

²⁴⁷ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Técnica do CRAS do São Raimundo.

²⁴⁸ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Técnica do CRAS da Cidade Operária.

²⁴⁹ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS do Maracaná.

²⁵⁰ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS do São Raimundo.

²⁵¹ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS da Cidade Operária.

outros para o levantamento das demandas dos egressos e realização dos encaminhamentos necessários.

Quanto ao acesso aos serviços públicos locais e, sobretudo à política de saúde, há uma reclamação generalizada com as dificuldades para marcação de consultas e exames. A demora no acesso, mesmo de idosos, à consulta e aos exames e até as cirurgias, quando necessário, comprometendo ainda mais o quadro de doença e a qualidade de vida dos membros dessas famílias.

Chamou a atenção um relato sobre implementação de ações voltadas para as famílias, pelo fato de demonstrar a necessidade de planejamento mais cuidadoso/cauteloso para inserção nas atividades propostas por intermédio dos CRAS.

Nós pegamos nos cadastros, nos registros do CRAS e sai ligando, ligamos para as usuárias que a gente acompanha, porque às vezes vem da inclusão produtiva alguns cursos relâmpagos, imediato, vai ser agora, aí a gente sai ligando, quem tem interesse [...] (Informação verbal)²⁵².

O relato parece apontar para a necessidade de um planejamento para o desenvolvimento de ações e oferta de serviços voltados para as famílias atendidas pelos CRAS, que contemple a articulação entre os setores da SEMCAS e entre esta e outras secretarias de acordo com as demandas das famílias identificadas pelas equipes de trabalho.

4.2 Críticas e Sugestões ao Programa

- Críticas e sugestões de gestores, técnicos e coordenadores
 - Equipe do CRAS reduzida para desenvolver ações diversas com grupos diversos e que não permite trabalhar exclusivamente com o Bolsa Família;
 - Existência de beneficiárias no Bolsa Família que estão fora do perfil;
 - A centralização das ações de cadastro e recadastro na Central pela falta de condições de realizar nos CRAS;
 - Deficiência de telefones e acesso à internet;
 - Geração de expectativa não atendida por cursos do PRONATEC pelas vagas insuficientes;
 - Insuficiência de veículos para realizar ações de acompanhamento das famílias do Bolsa Família;
 - Aumentar os recursos humanos para trabalhar na Política de Assistência Social e poder corresponder às demandas apresentadas, inclusive do Bolsa Família;
 - Elevar a qualidade dos serviços ofertados pela saúde e educação;
 - Intensificar a fiscalização, tendo em vista focalização nas famílias que realmente estão no perfil do Programa;

É a questão da fiscalização desse programa, porque a gente atende e a gente ouve também muitas mães que moram em casa própria, têm emprego e que é contemplada com o benefício, e tem mães que não têm nada e não conseguem. Então, eu acho que a fiscalização acerca dos critérios pra se ter esse benefício é falho, muito falho. (Informação verbal)²⁵³.

²⁵² Depoimentos retirados da entrevista feita com a Técnica do CRAS do São Raimundo.

²⁵³ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS do Bairro de Fátima.

A gente tem conhecimento de pessoas que estão numa situação boa e recebem e tem outros que tão com a situação lá embaixo e não conseguem receber. (Informação verbal)²⁵⁴.

- Corrigir possíveis erros do sistema que contemplam pessoas fora do perfil definido para participar do Programa;
- Melhorar a estrutura dos CRAS para realizar o acompanhamento das famílias;
- Não julgar as famílias pelas aparências, não estigmatizar;
- Realizar visitas domiciliares antes da concessão do benefício;
- Realizar cursos de qualificação de acordo com as demandas apresentadas nos territórios;
- Definir trabalho de acompanhamento das famílias egressas;
- Garantir condições para realizar o acompanhamento das famílias;
- Garantir o retorno de famílias egressas quando constatada a necessidade:

A gente percebe que elas saíram do benefício e agora, como estão? Algumas veem aqui, querem retornar, por problemas às vezes, e a gente vai avaliar a condição, a situação da família, de repente ela até acessa novamente pela condição que ela está. Mas é uma ou outra que a gente sabe, porque ela vem aqui. Então, essa falha no acompanhamento deveria ter um olhar mais especial do programa. (Informação verbal)²⁵⁵.

- Ampliar o tamanho das equipes para elevar a qualidade do acompanhamento das famílias;
- Definir equipe específica para realizar o acompanhamento das famílias beneficiárias e egressas do Bolsa Família;

Quando vamos às reuniões dos CRAS nos assustamos muito em relação às demandas que são apresentadas [...] “Meu Deus, tudo é o CRAS, tudo é para o CRAS”. É uma sensação de sentir-se sufocada, porque somos poucos para as demandas que são apresentadas. Os técnicos referenciam vários serviços, ao mesmo tempo e é claro que isso prejudica a qualidade do trabalho. (Informação verbal, grifo nosso)²⁵⁶.

- Ampliar investimento em qualificação de jovens e adultos;

A crítica que eu faço é que o Bolsa Família acomodou muito. Eles não querem emprego. 50% das pessoas que eu atendo já tiveram oportunidade de trabalhar com carteira assinada e não aceitaram. Minha crítica é que por um lado atrapalhou porque impede até das famílias crescerem, elas ficam acomodadas com o Bolsa Família. A parte que poderia melhorar é se tivessem cursos que encaminhassem esse povo para o emprego. (Informação verbal)²⁵⁷.

A sugestão seria a melhoria na informação para o beneficiário do Programa e levá-lo para mais próximo ao usuário e usar uma linguagem acessível. Outra sugestão seria o maior incentivo aos usuários se capacitarem cada vez mais. Tem que se melhorar

²⁵⁴ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS do Coroadinho.

²⁵⁵ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS do Anil.

²⁵⁶ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS da Liberdade.

²⁵⁷ Depoimentos retirados da entrevista feita o pessoal dos CRAS.

também a questão do emprego, que ainda está deficiente para as pessoas que concluem o curso, deveria ter um banco de emprego para os beneficiários e sua área, isso eu acho falho. (Informação verbal)²⁵⁸.

A crítica é a política ter falhado naquilo que ela se propôs a fazer. De ser uma renda que as famílias vão ficar achando que é para a vida toda... têm dificuldade de emancipação. Acho que tem que ter mais planejamento nesse sentido. Não sei de que forma. (Informação verbal)²⁵⁹.

Eu acredito em uma condicionalidade de fazer com que essas famílias se capacitem para que elas comecem a trabalhar. Trabalho tem, mas as pessoas não se qualificam. (Informação verbal)²⁶⁰.

- Acabar o BF e outros programas assistenciais e fomentar um processo amplo de mudanças estruturais em que as pessoas se sintam parte da produção e partilha de recursos no país. Isto porque esses programas acomodam e não resolvem minimamente a situação da pobreza.
- Ampliar o limite mínimo dos recursos repassados. “A gente tem que ser realista, os recursos repassados pelo Programa são insuficientes para custear os itens necessários para sobrevivência de uma família, mesmo pequena.” (Informação verbal)²⁶¹.
- Refazer a engenharia da proposta do BF de modo a construir melhor as denominadas portas de saída com delimitação do tempo do benefício em 5 anos. Nesse sentido, demandantes devem criar a consciência da transitoriedade do benefício e desenvolver esforços para se autonomizar.
- Incluir na propaganda oficial do governo federal informações do MDS com sugestões, em linguagem clara, de como aplicar melhor os recursos do BF: “[...] na aula de reforço seu filho, na compra de medicação que não encontra no posto disponível pela rede de saúde [...]” (Informação verbal)²⁶².
- Criar condições para viabilizar o acompanhamento sistemático dos egressos porque, nessa condição, os cidadãos são desconhecidos pelos técnicos e gestores relacionados com a política. Como a trajetória desses sujeitos é desconhecida, constitui-se em terreno fértil para proliferar especulações sobre questões que já se constituem lugar comum: manutenção da propalada situação de empoderamento das mulheres; redução da violência contra a mulher; fuga em massa do trabalho; aumento da natalidade etc.
- Criar mais uma condicionalidade, relacionada à conclusão de curso técnico para facilitar o ingresso no mercado de trabalho e possibilitar a autonomização efetiva dos atuais beneficiários.
- Estimular participação ativa dos beneficiários, tanto no sentido de entender os liames da política, do cumprimento das condicionalidades, como desincentivar a burla e incentivar a denúncia daqueles que se beneficiam indevidamente dos recursos. Há pessoas que o sistema não tem como identificar, que tem outros ganhos, trabalham, aparentemente não precisam do Bolsa Família. “É só levar uma cartinha no CRAS não precisa se identificar.” (Informação verbal)²⁶³. para possibilitar uma tomada de posição por parte do governo federal.

²⁵⁸ Depoimentos retirados da entrevista feita o pessoal dos CRAS.

²⁵⁹ Depoimentos retirados da entrevista feita o pessoal dos CRAS.

²⁶⁰ Depoimentos retirados da entrevista feita o pessoal dos CRAS.

²⁶¹ Depoimentos retirados da entrevista feita o pessoal dos CRAS.

²⁶² Depoimentos retirados da entrevista feita o pessoal dos CRAS.

²⁶³ Depoimentos retirados da entrevista feita o pessoal dos CRAS.

- Críticas e sugestões das famílias egressas
 - A morosidade do atendimento na Central de Cadastro/SEMCAS;
 - Agilidade no atendimento pela Central de Atendimento da SEMCAS;
 - A centralização das ações de cadastro e recadastro na Central pela falta de condições de realizar nos CRAS;
 - Existência de beneficiárias no Bolsa Família que estão fora do perfil;
 - Excluir do Programa famílias comprovadamente fora do perfil;
 - Geração de expectativa não atendida por cursos do PRONATEC pelas vagas insuficientes;
 - Ampliar a capacidade de atendimento do PRONATEC com a elevação do número de vagas dos cursos ofertados; “Pra poder conseguir a inscrição pro PRONATEC? A fila é muito grande, tinha que acordar de madrugada.” (Informação verbal)²⁶⁴; “A senhora já fez a inscrição já? Não, não fiz. Eu vim pra fazer, mas não consegui. Tinha que dormir.” (Informação verbal)²⁶⁵.
 - Realizar visitas domiciliares antes da concessão do benefício;
 - Melhor divulgação dos CRAS nos territórios;
 - Realizar curso de relações humanas para funcionários da Central de Atendimento da SEMCAS;
 - Melhorar o atendimento na Central; “Porque eles não respeitam, eles tratam a gente mal mesmo.” (Informação verbal)²⁶⁶;
 - Aumentar o valor do benefício financeiro do Bolsa Família;
 - Ter acompanhamento do CRAS, saber se a família melhorou de condição financeira; “Se melhorou, tudo bem, não tem a necessidade de receber o benefício. Mas se não, continua pelo menos com as bolsas, né?” (Informação verbal)²⁶⁷;
 - Ampliar investimento em qualificação de jovens e adultos.

5 CONCLUSÃO

A partir do estudo realizado foi possível identificar aspectos relacionados aos egressos do Programa Bolsa Família nos municípios de São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar, buscando perceber possíveis impactos sobre suas famílias e suas vidas.

Sobre o acompanhamento de famílias egressas do Programa identificou-se com a pesquisa que inexistem, nos 03 (três) municípios, seguimento sistemático de egressos e que nem mesmo há previsão, nas secretarias gestoras do Bolsa Família, desse tipo de trabalho. Por conseguinte, não há planejamento intersecretorial envolvendo diferentes secretarias municipais para o desenvolvimento de ações articuladas com egressos.

A respeito dos impactos do Bolsa Família, a grande maioria das entrevistadas (técnicas e coordenadora), de São Luís, declara que o impacto mais visível e imediato (principal impacto) do Programa é na renda das famílias, o aumento do poder aquisitivo propiciado com a transferência de renda realizada pelo Governo Federal: “[...] o impacto mesmo é na renda com a complementação possibilitada.” (Informação verbal)²⁶⁸; “[...] só o fato de tirar aquela família da situação de extrema pobreza, de ter pelo menos condições de aquisição de alimentos com essa renda [...] que é primordial pra sobrevivência [...] eu acho que isso já é uma coisa muito importante.” (Informação verbal)²⁶⁹.

Com a elevação da renda eleva-se o poder aquisitivo das famílias, sendo na alimentação o maior impacto identificado em todos os municípios pesquisados, seguida da

²⁶⁴ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS da Cidade Operária.

²⁶⁵ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS da Cidade Operária.

²⁶⁶ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS da Cidade Operária.

²⁶⁷ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS do Anil.

²⁶⁸ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Técnica do CRAS do Coroadinho.

²⁶⁹ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS do Anil.

aquisição de bens, roupas, remédios, despesas com gás como visto. A própria forma como é empregado o benefício financeiro revela a situação de pobreza vivenciada por essas famílias pela imediatividade das necessidades que buscam suprir, contando com essa complementação de renda “[...] mesmo sendo considerada por muitos um valor pequeno, mas que ‘ajuda’” (Informação verbal)²⁷⁰.

Sobre o valor do benefício, a maioria das entrevistadas destacaram que, mesmo sendo pequeno *sob o nosso ponto de vista* gera um impacto não desprezível por constituir-se não raro na única renda certa, fixa da família.

A respeito da complementação de renda da família com o benefício financeiro do Bolsa Família, cabe a consideração de que, se para muitos esse valor é considerado *pequeno*, para grande parte dos beneficiários constitui-se num complemento importante para a sobrevivência da família diante de rendas incertas, inseguras e imprevisíveis como as auferidas mediante atividades laborativas instáveis caracterizadas pelas técnicas, coordenadora e representantes das familiares entrevistados como *bicos*. Ademais, esse benefício muitas vezes constitui-se na principal renda da família, uma renda com que podem contar mensalmente “[...] pra muitos que vivem de bico, esse mês não teve o bico, mas tem lá o Bolsa Família que é o certo, que é fixo.” (Informação verbal)²⁷¹.

A fala de uma das egressas sobre a importância do Bolsa Família ilustra a opinião da maioria das ex-beneficiárias sobre o Programa dizendo que:

Mesmo sendo pouco, já dá. Porque mesmo você morando de aluguel e você fazendo um bico ali, aí dá pra você pagar aluguel. Aí você recebendo Bolsa Família, dá pra você comprar comida, comprar um remédio. Porque às vezes você faz um bico aqui, ganha um pouco e mais o Bolsa Família já melhora [...] já serve, porque nem sempre arranjo faxina e quando arrumo me pagam 30 reais, 40 reais. Quando eu acho uma que tem um coração bom, às vezes me dá 60, às vezes é 25, teve uma que veio me dar 15 reais. Então, se voltasse a receber, seria uma boa. (Informação verbal)²⁷².

Chama a atenção a importância alcançada pelo Programa diante de situações de pobreza das famílias. No relato acima está clara a dependência ao Programa, visto que o dinheiro recebido contribui para pagar aluguel, para assegurar o direito fundamental da moradia, que não pode ser garantido pela família somente com o trabalho ocasional/instável desenvolvido de faxina que não possibilita *grande retorno financeiro*, conforme o depoimento.

Outras falas de ex-beneficiárias vão nessa mesma linha de argumentação afirmando o quanto o Programa foi importante em suas vidas, expressando a expectativa de voltar a participar, principalmente para receber o benefício financeiro, conforme mencionaram:

Foi um programa que melhorou bastante a minha vida. Se ele voltasse novamente pra mim, eu queria que ele melhorasse em tudo. Se melhorasse o valor do benefício seria bem melhor, porque eu daria melhores condições pro meu neto. É isso que eu quero pra ele e para a minha neta. Principalmente agora que minha neta tá gestante. (Informação verbal)²⁷³.

²⁷⁰ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS do Anil.

²⁷¹ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Técnica do CRAS do João de Deus.

²⁷² Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS da Liberdade.

²⁷³ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS do Coroadinho.

O Bolsa Família representou tudo. Essa Bolsa me deu tudo de bom. Mesmo que eu não volte pro Programa, eu quero que aumente o valor para melhorar a vida das pessoas. (Informação verbal)²⁷⁴.

Depois que eu comecei a receber, na época eu pagava as contas e consegui um curso profissionalizante e também uma casa do “Minha Casa, Minha Vida”. Se eu voltasse a receber, seria bom demais. (Informação verbal, grifo nosso)²⁷⁵.

Eu entendo como uma ajuda, né? Porque até então fiquei sem receber, aí fiquei triste, né? Porque era um dinheiro que a gente sabia que todo mês tava ali. É um dinheiro pouco, mas que quando a gente perde, a gente sente, né? (Informação verbal)²⁷⁶.

Era uma ajuda. Eu gostaria ainda de receber pra ajudar minha filha que ainda tá estudando. Daqui a pouco vem curso pra ela fazer, que ela vai precisar. Como eu disse: de onde é que eu vou tirar, minha filha, que até agora eu não tenho nada? (Informação verbal)²⁷⁷.

Tem gente que ainda diz que o Presidente foi ruim, que isso é uma miséria. Isso aí é uma coisa muito boa, porque tem tanta gente no interior de casinha de palha, passando fome, não é? E ajudou muitas pessoas e me ajudou também. (Informação verbal)²⁷⁸.

Foi tão bom pra mim que eu senti até falta e eu queria voltar, porque a gente só sente falta daquilo que é bom pra gente [...] eu creio que eu ainda vou voltar a receber. Por que eu tô aqui? Eu vim pra essa reunião exatamente pra ver se voltava. (Informação verbal)²⁷⁹.

Uma família que tem três, quatro, cinco filhos, um pouquinho que seja, ajuda. Não dá pra comprar pra todos, mas dá pra comprar, suprir a necessidade de um. Então, é com certeza, ele é muito importante pras famílias. (Informação verbal)²⁸⁰.

É possível perceber nas falas das famílias egressas, da maioria, o desejo de voltar a participar do Programa, até mesmo pela continuidade de situações que demonstram a pobreza vivida e por essa razão a necessidade de permanência no Bolsa Família.

Grande parte dos gestores, técnicas e coordenadoras, dos municípios estudados, afirmou ter clareza da dificuldade de a família romper com a situação de vulnerabilidade social em que se encontra dado os desafios enfrentados no cotidiano. Apontam a dificuldade para as famílias melhorarem de vida, posto que, no geral, são mulheres que:

Têm ensino fundamental, trabalham de diarista, têm 3 filhos dentro de casa, pra gerenciar, pra alimentar, por mais que elas queiram romper com essa situação que elas se encontram, é complicado porque, muitas vezes elas não têm com quem deixar essa criança, aí

²⁷⁴ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS da Liberdade.

²⁷⁵ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS da Liberdade.

²⁷⁶ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS do Anil.

²⁷⁷ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS do Maracanã.

²⁷⁸ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS do Maracanã.

²⁷⁹ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS da Cidade Operária.

²⁸⁰ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS do São Raimundo.

vai pra educação que não tem uma creche decente. Aí essa mãe conta com um vizinho, conta com um conhecido que possa cuidar dessa criança. No caso de mães que têm pessoas com deficiência a situação fica mais complicada, porque ou elas dependem do Bolsa Família ou ela entra pelo BPC, então ela fica totalmente dependente dessa renda. (Informação verbal)²⁸¹.

Constata-se as dificuldades de ruptura com as condições precárias de vida, sobretudo para a mulher chefe de família, sem cônjuge e com filhos para alimentar, cuidar e que não dispõem de uma rede de proteção, que inclua a existência de creches públicas que deem a segurança necessária para essas mulheres estarem liberadas para o trabalho. Ademais, aponta para a solidariedade realizada por vizinhos na ausência ou implementação eficiente de políticas públicas.

Adquire destaque a questão do fortalecimento da autonomia da mulher, enquanto outro dado importante que com frequência aparece nas falas de grande parte das entrevistadas (técnicas, coordenadoras e representantes familiares) como um impacto importante do Bolsa Família. Contudo, ressaltamos que pelo perfil das mulheres atendidas, geralmente mães e solteiras, entendemos que sua própria condição de vida já as impulsionava para atitudes e decisões autônomas, mesmo não tendo as condições em sua volta para tanto. Embora tanto as famílias quanto as técnicas de alguns CRAS tenham expressado que o Bolsa Família contribuiu para a mudança de posturas delas diante do Programa e da vida.

A mulher é a referência da família no Programa [...] ela tem o cartão, ela saca o dinheiro e ela decide o que comprar. Então eu acho que isso contribui de algum modo para empoderar a mulher. Dá uma certa independência mesmo que mínima. (Informação verbal)²⁸².

Já foi dito até a questão do empoderamento da mulher, quando ela pode gerir aquele recurso e comprar, de repente, até o que as crianças querem também. (Informação verbal)²⁸³.

As entrevistadas, de um modo geral, também destacam impactos na educação (permanência da criança na escola), identificados a partir dos relatos das próprias famílias beneficiárias e dos dados que mostram a elevação da frequência escolar. Na saúde destacam como um impacto menos expressivo percebido por algumas técnicas e coordenadoras mediante o estímulo à vacinação e pré-natal enquanto condicionalidades exigidas pelo Programa.

Também destacam como impacto a motivação das famílias de buscar outros meios para garantir a sobrevivência para além do Bolsa Família, a partir do trabalho com o grupo de famílias beneficiárias do Programa que é realizado nos CRAS mediante palestras e outras atividades desenvolvidas.

Outro impacto mencionado é a regularização da documentação dos membros da família, visto que é exigida a apresentação de todos os documentos no processo de inscrição do CadÚnico, para poder participar do Bolsa Família. As famílias que não têm documentos pessoais demonstram maior interesse em providenciar para poder realizar sua inscrição: “Então, força os pais, responsáveis, a gerarem esse documento, porque muitas vezes eu já atendi casos em que a mãe tem 3 filhos e uma criança não tem a certidão de nascimento.”. (Informação verbal)²⁸⁴.

²⁸¹ Depoimentos retirados da entrevista com a Coordenadora do CRAS do Coroadinho.

²⁸² Depoimentos retirados da entrevista com a Coordenadora do CRAS da Vila Bacanga.

²⁸³ Depoimentos retirados da entrevista com a Coordenadora do CRAS do Anil.

²⁸⁴ Depoimentos retirados da entrevista com a Técnica do CRAS do Coroadinho.

As entrevistadas também fazem referência à redução do trabalho infantil (inclusão nos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos), ao incremento da economia local com a circulação dos recursos recebidos pelas famílias, a valorização da mulher por ser ela a representante familiar junto ao Bolsa Família e ao incentivo à garantia de direitos previdenciários pelas donas-de-casa como impactos também do Bolsa Família.

Para as famílias, as mudanças são na alimentação, aquisição de bens, aquisição de material escolar, aquisição de medicamentos, aquisição de roupas/calçados, compra de gás, pagamento de aluguel. Destacam também melhorias na educação dos filhos e na auto-estima das mulheres.

Na saúde afirmam que o impacto foi o Programa ter possibilitado, enquanto inseridas, a elevação da frequência aos postos de saúde para vacinação, pesagem, realização de consultas e realização de pré-natal. Todavia, asseguram que essas mudanças não são sustentadas quando desligadas do Programa, o que nos conduz ao entendimento de que a condicionalidade acaba sendo interpretada mesmo pelas famílias como obrigação e *condição para não sair do Bolsa Família*, ao invés de constituir-se estratégia educativa com possibilidade de transformar-se em um impacto duradouro na vida dessas famílias.

A maioria das beneficiárias denunciou a dificuldade de acesso à saúde em São Luís, sobretudo para realização de consultas e exames. Reclamaram das filas que permanecem para marcar atendimento, da qualidade dos serviços ofertados para a população e da falta de medicamentos que deveriam ser distribuídos gratuitamente para as pessoas que têm doença crônica. Sobre essa questão uma das entrevistadas relatou:

Esse dinheiro do Bolsa família é pra comprar meus remédio que eu sou diabética, sou hipertensa e o posto de saúde nunca tem. O governo diz que tem um programa de remédio de graça pra quem tem doença crônica, mas nunca tem. (Informação verbal)²⁸⁵.

A dificuldade é grande moça [...] olha não é fácil marcar consulta, porque é muita gente. Chega no hospital é muito cheio e às vezes a gente consegue marcar, mas quando chega no dia o médico não aparece [...] assim não dá pra dizer que a saúde aqui tá boa não. (Informação verbal)²⁸⁶.

Os relatos apresentados expressam problemas no processo de implementação da política de saúde no município que devem ser solucionados para atendimento da população em geral e em especial das pessoas/famílias mais vulneráveis.

Pode-se inferir a partir das falas das egressas que os impactos são principalmente no poder aquisitivo que se eleva com o benefício financeiro recebido mediante participação no Bolsa Família, com o aumento do poder de compra de bens prioritários para garantir a sobrevivência diária. Desse modo, os impactos identificados são de curta duração, visto que com o desligamento da família, com conseqüente retirada do benefício financeiro, poucas mudanças permanecem. Assim, geralmente quando as famílias deixam de receber a bolsa retornam à situação anterior e por essa razão *sentem muita falta* desse complemento de renda pela importância que tem para reprodução do núcleo familiar, por não poder contar com uma *renda certa* oriunda do trabalho.

Essa constatação expressa a necessidade de investimentos direcionados ao empoderamento efetivo das famílias, tendo em vista contribuir para sua autonomia o que passa pela implementação efetiva de políticas públicas principalmente aquelas relacionadas à geração de trabalho e renda e a oferta de creches para deixarem suas crianças.

A partir desta pesquisa, pôde-se concluir que, além do principal impacto na melhoria da renda da família, outros impactos na vida das **famílias egressas** do Bolsa Família que podem ser identificados é na educação por estimular a permanência de

²⁸⁵ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS do João de Deus.

²⁸⁶ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS do Coroadinho.

crianças e jovens na escola, evitar a evasão e, conseqüentemente elevar o número de anos de estudo de crianças e jovens das famílias, ainda que seja para assegurar a continuidade de recebimento do benefício financeiro. Considera-se, portanto que este impacto permanece na vida dos egressos por ser mais duradouro, permanecendo mesmo após o desligamento da família.

Vale ressaltar que ao ser desligada do Bolsa Família a família obviamente deixa de receber o benefício financeiro, por essa razão a complementação de renda que se constituía num impacto principal e imediato do Programa, que contribuía para a sobrevivência da **família enquanto beneficiária**, deixa de existir e em geral a maioria das famílias egressas não tem encontrado meios para manter o nível de renda de quando inseridas.

Em menor proporção podemos destacar enquanto um impacto do Programa na vida das famílias egressas a qualificação profissional, propiciada, em geral, pelo PRONATEC, além de outras ações voltadas para a geração de trabalho e renda que contribuíram para que um número pouco expressivo de famílias conseguisse inserção no mercado formal ou gerar renda de forma autônoma a partir de habilidades aprendidas durante a participação em cursos.

Na saúde, identificou-se que o impacto na vida das famílias beneficiárias é pouco perceptível, até pelos limites com que essa política vem sendo operacionalizada que repercute na qualidade do atendimento da população. Informação esta que ratifica dados de pesquisas realizadas²⁸⁷ sobre a condicionalidade do Bolsa Família na saúde, que demonstraram, inclusive, que o percentual informado no sistema sempre está aquém ao estabelecido pelo Ministério da Saúde.

REFERÊNCIAS

ALONSO, Jose Pablo Bentura; GARRIDO, Maria Laura Vecinday. La evaluación Tautológica de los Programas de Transferencia de Renta Condicionada. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 17, n. 1, jan./jun. 2013.

ARAÚJO, Cleonice Correia et al. Implantação e Implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Pará, Maranhão e Pernambuco: uma análise dos resultados de pesquisa empírica. In: COUTO, Berenice Rojas et al. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Cartilhas de transferências constitucionais**. Brasília, DF, 2013. Disponível em:<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/cartilhas-de-transferencias-constitucionais>. Acesso em: 4 abr. 2014

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Finanças do Brasil. **Dados Contábeis dos Municípios**. Brasília, DF, [20--?]a. Disponível em:<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/contas-anuais>. Acesso em: 4 abr. 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadastro Único – Previdência Social**. Brasília, DF, [2000]a. Disponível em:<<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/cadastro-unico/gestor/cadastro-unico-previdencia-social>>. Acesso em: 22 abr. 2015

²⁸⁷ O GAEPP realizou um estudo, em 2011, sobre *A implementação do IGD e das condicionalidades do Bolsa Família no Maranhão: identificando possibilidades, limites e propostas de melhoria*. Este estudo teve dentre os seus produtos o Caderno de Pesquisa intitulado: *As condicionalidades e o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) enquanto dimensões centrais do Bolsa Família (BF): uma incursão na realidade do programa no Maranhão* (Caderno de Pesquisa, ano 1 (jun.2013) n. 1).

_____. _____. **Centro POP – Insitucional.** Brasília, DF, [[2000]b. Disponível em:<<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/assistencia-social/centro-pop-centro-de-referencia-especializado-para-populacao-em-situacao-de-rua/centro-pop-institucional>>. Acesso em: 1 maio 2015.

_____. _____. **Proteção Social Básica.** Brasília, DF, [20--?]b. Disponível em:<<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaobasica>>. Acesso em: 8 mar. 2014

_____. _____. **Relatório de Informações Sociais: Bolsa Família e Cadastro Único.** Brasília, DF, [2015]a. Disponível em:<<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>>. Acesso em: 31 mar. 2015.

_____. _____. **Relatório de Informações Sociais: Programas e ações MDS.** Brasília, DF, [2015]b. Disponível em:<<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>>. Acesso em: 31 mar. 2015.

_____. _____. **Relatório de Informações Sociais: Proteção Social Básica.** Brasília, DF, [2015]c. Disponível em:<<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>>. Acesso em: 31 mar. 2015.

_____. _____. **Relatório de Informações Sociais: Proteção Social Especial.** Brasília, DF, [2015]d. Disponível em:<<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>>. Acesso em: 31 mar. 2015.

_____. _____. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2009.

_____. _____. **Matriz de Informação Social – MI Social.** Brasília, DF, [20--?]c. Disponível em:<<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/grupo.php?g=88>>. Acesso em: 4 abr. 2014

_____. _____. **Norma Operacional Básica NOB/SUAS:** construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social. Brasília, DF, 2005.

_____. _____. **NOB/SUAS 2012.** Brasília, DF, 2012.

_____. _____. **Plano Brasil Sem Miséria:** resultado 3 anos. Brasília, DF, 2014a.

_____. _____. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. **Nova ampliação na cobertura do Benefício para Superação da Extrema Pobreza.** Brasília, DF, 2013. (Informes, n. 353).

_____. _____. Secretaria Nacional de Renda da Cidadania. Departamento de Operação. **Caderno do IGD-M:** informativo sobre o Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família. Brasília, DF, 2011.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Combate ao Trabalho Escravo.** Brasília, DF, [20--?]d. Disponível em:<http://portal.mte.gov.br/trab_escravo/>. Acesso em: 16 jul. 2014.

_____. Presidência da República. Decreto nº 8.232, de 30 de abril de 2014. Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta o Programa Bolsa Família, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2014b.

FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub; FIGUEIREDO, Marcus Faria. **Avaliação política de políticas:** um quadro de referências teóricas. São Paulo: Idesp, 1986.

FERNANDES, Sofia; GUERREIRO, Gabriela. Reajuste de 10% no Bolsa Família não repõe perdas com a inflação. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 2014. Disponível em:<<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/05/1448388-reajuste-de-10-no-bolsa-familia-nao-repoe-perdas-com-a-inflacao.shtml>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010.** Rio de Janeiro, 2010. Disponível em:<<http://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 31 mar. 2015.

INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS. **Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos divulga o PIB do Estado do Maranhão:** período 2008-2012. São Luís, 2014. Disponível em:<http://www.imesc.ma.gov.br/temp/docs/pib_pub_112014.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2014.

KOSIK, Karel. **Dialética de lo concreto.** México: Ed. Grijalbo, 1976.

LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. Qualificação e Emprego: uma avaliação de impactos do Planfor no Maranhão. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Pesquisa avaliativa:** aspectos teórico-metodológicos. São Paulo: Veras Editora; São Luís, MA: GAEPP, 2008.

MARANHÃO. MA tem um dos menores déficits de vagas prisionais. **O Imparcial**, São Luís, 2014. Disponível em:<www.imparcial.com.br>. Acesso em: 16 jul. 2014.

MARANHÃO. Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento. **Balancete mensal.** São Luís, 2010. Disponível em:<<http://www.seplan.ma.gov.br/balancete-mensal-2/>>. Acesso em: 4 abr. 2014.

MUÑIZ, Arlete Pichardo. **Evaluación del impacto social:** el valor de lo humano ante la crisis y el ajuste. Buenos Aires: Lumen Hvmanitas, 1997.

NEMES, Maria Ines Baptistela. **Avaliação em saúde:** questões para os programas de DST/AIDS no Brasil. Rio de Janeiro: Associação de Brasileira Interdisciplinar de AIDS, 2001. (Coleção ABIA: fundamentos de avaliação, n. 1).

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro.** Brasília, DF: PNUD/IPEA/FJP, 2013. (Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013). Disponível em:<<http://www.pnud.org.br/arquivos/idhm-brasileiro-atlas-2013.pdf>>. Acesso em: 31 mar. 2015.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; GUILHON, Maria Virginia Moreira; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada Lima. As condicionalidades e o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) enquanto dimensões centrais do Bolsa Família (BF): uma incursão na realidade do Programa no Maranhão. **Cadernos de Pesquisa**, São Luís, ano 1, n. 1, 2013.

TOKARNIA, Mariana. Maioria dos Trabalhadores resgatados em trabalho escravo é do Maranhão. **EBC Agências**, Brasília, DF, 2013. Cidadania. Disponível em:<<http://www.ebc.com.br/noticias/brasil/2013/10/maioria-dos-trabalhadores-resgatados-em-trabalho-escravo-e-do-maranhao>>. Acesso em: 16 jul. 2014.

ANEXOS

ANEXO 1 - CRAS SELECIONADOS PARA O ESTUDO DO BOLSA FAMÍLIA EM SÃO LUÍS

Ordem	Relação nominal dos CRAS	Quantidade de famílias egressas
1	CRAS Coroadinho (urbano central)	2.037
2	CRAS Bairro de Fátima (urbano central)	2.011
3	CRAS Cidade Operaria (urb. periférico)	1.998
4	CRAS Maracanã (urbano periférico/rural)	1.760
5	CRAS Vila Bacanga (urbano periférico/rural)	1.758
6	CRAS Liberdade (urbano central)	1.677
7	CRAS São Raimundo (urb. periférico)	1.572
8	CRAS Anjo da Guarda (urbano periférico/rural)	1.501
9	CRAS Anil (urbano periférico)	1.495
10	CRAS Joao de Deus (urbano periférico)	1.429

ANEXO 2 - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado(a) a participar, como voluntário(a), da pesquisa: **OS EGRESSOS DO BOLSA FAMÍLIA NO MARANHÃO**: dimensionamento e impacto sobre suas famílias e suas vidas. Pesquisa esta desenvolvida pelo Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza (GAEPP) da Universidade Federal do Maranhão – UFMA.

A JUSTIFICATIVA, OS OBJETIVOS E OS PROCEDIMENTOS: Os motivos para realização deste estudo são: identificação dos impactos que o Bolsa Família possa ter provocado nas suas vidas e de suas famílias, as mudanças que possam ter permanecido após o desligamento de sua família do Programa, bem como aquelas que deixaram de existir com o desligamento da família. Serão consideradas ainda sua opinião, críticas e sugestões a respeito do Programa.

Esclarecemos que o estudo visa à melhoria do Programa e elevação dos impactos positivos deste junto às famílias atendidas. Por essa razão, convidamos você, na qualidade de responsável familiar, para participar de uma reunião a ser realizada às _____ h do dia _____ no Centro de Referência de Assistência Social - CRAS _____, localizada na Rua _____ nº _____ Bairro _____ no Município de São Luís. Nesta ocasião, será realizada uma entrevista coletiva com um grupo de aproximadamente 15 (quinze) pessoas do qual você fará parte. Informamos, ainda, que para facilitar o registro das informações a entrevista será gravada com a sua permissão.

Também esclarecemos que sua participação na pesquisa não implica em estabelecer qualquer vínculo atual com o Bolsa Família, como retorno ao Programa.

GARANTIA DE ESCLARECIMENTO, LIBERDADE DE RECUSA E GARANTIA DE SIGILO: Você será esclarecido(a) sobre a pesquisa em qualquer aspecto que desejar. Você é livre para recusar-se a participar, retirar seu consentimento ou interromper a participação a qualquer momento. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não irá acarretar qualquer penalidade ou perda de benefícios.

O(s) pesquisador(es) irá(ão) tratar a sua identidade com padrões profissionais de sigilo. Os resultados da pesquisa serão apresentados em forma de Oficina, a ser oportunamente divulgada. Você não será identificado(a) em nenhuma publicação que possa resultar deste estudo. Uma cópia deste consentimento informado será arquivada no GAEPP/UFMA e outra será fornecida a você.

CUSTOS DA PARTICIPAÇÃO, RESSARCIMENTO E INDENIZAÇÃO POR EVENTUAIS DANOS: A participação no estudo não acarretará custos para você e não será disponível nenhuma compensação financeira adicional.

DECLARAÇÃO DA (DO) PARTICIPANTE: Eu, _____ fui informada (o) dos objetivos da pesquisa acima de maneira clara e detalhada e esclareci minhas dúvidas. Sei que em qualquer momento poderei solicitar novas informações e motivar minha decisão se assim o desejar. A coordenadora geral da pesquisa, a Profa. Dra. _____ e a Profa. Dra. coordenadora da pesquisa de campo _____ certificaram-me de que todos os dados desta pesquisa serão confidenciais.

Em caso de dúvidas poderei chamar a professora _____ no telefone _____.

Declaro que concordo em participar desse estudo. Recebi uma cópia deste termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas.

Nome

Assinatura do Participante

Data

Nome	Assinatura do Participante	Data
------	----------------------------	------

Nome	Assinatura do Participante	Data
------	----------------------------	------

Artigo

OS EGRESSOS DO BOLSA FAMÍLIA NO MARANHÃO: quem são, como vivem e o significado do Programa para suas vidas

Maria Ozanira da Silva e Silva

Professora da Universidade Federal do Maranhão

Endereço: Av. dos Holandeses, 2000, Condomínio The Prime, Casa ETA 03, Calhau, 65.071-380 São Luís/MA

Telefone: (98) 3235 1707; 981155969

E-mail: maria.ozanira@gmail.com

Doutora

Annova Míriam Ferreira Carneiro

Professora da Universidade Federal do Maranhão

Endereço: Rua 10, Qd. 18 Casa 18 Bairro Novo Cohatrac, 65.110-000 São José de Ribamar/MA

Telefone: (98) 988055612

E-mail: annova@ig.com.br

Doutora

Valéria Ferreira Santos de Almada Lima

Professora da Universidade Federal do Maranhão

Endereço: Av. Colares Moreira, Quadra 19, casa 14, São Francisco - Calhau, 65075-440, São Luís/MA

E-mail: valmadalima@gmail.com

Doutora

Talita Talita de Sousa Nascimento

Endereço: Telefone: Talita de Sousa Nascimento

Endereço: Rua Getúlio Vargas, nº 277, Bloco: C, Apto: 302, Cond. João Paulo II, João Paulo 65040-020 São Luís, Maranhão

Telefone: (98) 98101-7217 / 98729-7949

E-mail: talitadsn@yahoo.com.br

Mestre

Pesquisadora do Grupo de Avaliação e Estudo da pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza (GAEPP)

OS EGRESSOS DO BOLSA FAMÍLIA NO MARANHÃO: quem são, como vivem e o significado do Programa para suas vidas

RESUMO: “Os egressos do Bolsa Família no Maranhão: quem são, como vivem e o significado do Programa para suas vidas” apresenta resultados de uma pesquisa sobre os egressos do Bolsa Família no Maranhão (2009 – 2014). Discorre sobre a realidade e o significado do Programa para um dos estados mais pobres do Brasil. Apresenta o perfil dos egressos e a caracterização socioeconômica dos municípios, espaços geográficos da pesquisa empírica, é situada na realidade do Estado. Segue com destaque e problematização sobre os principais resultados do estudo empírico. Em termos metodológicos, considerou-se que uma verdadeira avaliação de impacto deve transcender a identificação de mudanças na situação imediata de pobreza dos beneficiários enquanto permanecem no programa. Assim, os egressos constituíram a unidade de análise, buscando-se verificar mudanças de longo prazo nas suas condições de vida e de trabalho após o seu

desligamento do Programa. Foram utilizados análise documental, entrevistas, grupos focais e observação. A principal conclusão demonstrou que, para a maioria dos egressos, as melhorias pontuais e imediatas de condições de vida em decorrência da transferência monetária recebida não apresentou sustentação após o desligamento do Programa, verificando-se retrocessos nas condições imediatas de suas vidas. Assim, não se encontrou evidências de que o Bolsa Família venha produzindo mudanças duradouras na vida dos egressos no Maranhão.

Palavras-chave: Bolsa Família. Egressos. Impactos. Maranhão.

ABSTRACT: “The egresses of Bolsa Família Program in Maranhão: who they are, how they live and what are the importance of the Program for their living” presents the outcomes of a research about the egresses of the Bolsa Família in the State of Maranhão (2009 – 2014). It discusses the reality and meaning of this Program on one of the poorest States of Brazil. It presents the profile of the egresses and social and economical characterization of the municipalities in the context of the Maranhão. Following, the mean outcomes of the empirical study are presented and problematized. In Methodological terms, the understanding was that a true impact evaluation must transcend poverty immediate changes while the beneficiaries remain in the program. So, the egresses were the units for analysis of the Bolsa Família in order to verify long term changes in their lives and work conditions after their detachment of the program. It was applied documental analysis, interviews, focal groups and observation. The main conclusion demonstrated that, for the majority of the egresses, the improvements in their life conditions were punctual and immediate as consequence of the income transfer benefit and that improvements do not have maintenance after the detachment of the beneficiary families from the program, occurring a worsening in their immediate life conditions. In short, evidences were not found that the Bolsa Família Program has been creating a long change in the life of their egresses in Maranhão.

Key words: Bolsa Família Program. Egress. Impacts. Maranhão.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo é produto de uma pesquisa²⁸⁸, realizada em 2014, sobre os egressos do Bolsa Família, tendo como espaço geográfico de estudo empírico os municípios de São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar. Trata-se do projeto *Os Egressos do Bolsa Família no Maranhão: dimensionamento e impacto sobre suas famílias e suas vidas*, cujo principal problema de estudo foi estruturado em duas dimensões: a) **Identificação e caracterização dos egressos do Bolsa Família no Estado do Maranhão a partir de 2009**, buscando-se saber, neste aspecto, quem foi desligado do Programa, os motivos do desligamento e seus atributos pessoais, com destaque às suas condições de educação e de trabalho; b) **Identificação e caracterização** de possíveis impactos que o Bolsa Família possa ter provocado na vida das famílias egressas, considerando os seguintes aspectos: trajetória de trabalho antes, durante e depois do Bolsa Família; mudanças nas condições de vida das famílias

²⁸⁸ A equipe de trabalho que participou da pesquisa teve a seguinte composição: 01 coordenadora geral (Profa. Dra. Maria Ozanira da Silva e Silva); 03 professoras da Universidade Federal do Maranhão (Profa. Dra. Valéria Ferreira Santos de Almada Lima; Profa. Dra. Annova Míriam Ferreira Carneiro e Profa. Dra. Salviana de Maria Pastor Santos Sousa); 01 pesquisadora doutora (Maria Virgínia Moreira Guilhon); 01 mestre em Políticas Públicas (Talita de Sousa Nascimento); 01 Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, em estágio pós-doutoral na UFMA (Andréa Cristina Santos de Jesus); 01 mestranda em Políticas Públicas da UFMA (Margarete Cutrim Vieira) e 04 alunos de graduação da UFMA, estagiários bolsistas (Gleisa Campos, Serviço Social; Marlon Silva Reis, Ciências Econômicas; Mayara Cristina Chaves Cantanhede, Ciências Econômicas e Raphael Bruno Beserra Silva, Ciências Econômicas).

enquanto inseridas no Programa considerando alimentação, condições habitacionais, nível de educação e saúde de seus membros e posição da mulher na família. Foram destacadas as mudanças que as famílias possam ter vivenciado enquanto permaneceram e após o desligamento do Programa, bem como as que deixaram de existir com seu desligamento.

O espaço geográfico do estudo foi o estado do Maranhão, um dos estados mais pobres da federação, no qual a população beneficiária dos programas sociais do governo federal e especificamente o contingente de famílias inseridas no Bolsa Família se situam bem acima da média nacional.

Os objetivos que orientaram todo o processo investigativo, foram assim formulados:

- a) **Objetivo geral:** Desenvolver estudo sobre os egressos do Bolsa Família nos últimos cinco anos no estado do Maranhão considerando as causas do desligamento, os atributos pessoais dos egressos e a manutenção ou não de possíveis impactos vivenciados quando da inserção das famílias no Programa.
- b) **Objetivos específicos:** Identificar as causas de desligamento dos egressos do Bolsa Família no Estado do Maranhão nos últimos cinco anos; Qualificar os atributos pessoais dos egressos do Bolsa Família no Estado do Maranhão nos últimos cinco anos; Dimensionar a permanência ou não de possíveis impactos do Bolsa Família nas condições atuais da vida dos egressos em comparação com possíveis impactos vivenciados enquanto inseridos no programa e Identificar a trajetória de trabalho e a inserção de egressos do Bolsa Família em outros programas sociais: federais, estaduais e municipais.

Considerando o público alvo do estudo, cumpre registrar diversos limites e desafios enfrentados em todo processo investigativo, destacando-se sérias dificuldades para o acesso às informações sobre as famílias egressas. Verificamos inicialmente que os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), espaço de atendimento dos beneficiários do Bolsa Família, não dispunham de tais informações, sendo esse problema superado, em São Luís, com a criação de um Banco de Dados especificamente para a realização da pesquisa. Outra dificuldade registrada, no caso de São Luís, onde foi possível maior intensificação da pesquisa de campo, foi o acesso aos territórios para realização de reuniões, visitas domiciliares, entrevistas e grupos focais, visto que grande parte deles apresentam alto índice de violência, pela existência de tráfico de drogas *com bocas de fumo* em funcionamento a qualquer hora do dia, além do péssimo estado de conservação de grande parte das ruas trafegadas. Neste aspecto, vale salientar a existência de ruelas e de terrenos acidentados. Além disso, enfrentou-se dificuldade de localização dos endereços das famílias pela numeração irregular/aleatória das casas, pelo fato de as famílias mudarem constantemente de endereço e por ter sido a pesquisa realizada em ano de eleições, ocasionando atrasos no cronograma dos trabalhos.

Em Imperatriz, só foi possível realizarem-se 02 (dois) grupos focais pelas dificuldades encontradas para acessar a listagem dos egressos, apesar das inúmeras solicitações feitas pelo gestor do Bolsa Família do município ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). No caso de São José de Ribamar, a dificuldade de informações sobre famílias egressas do Bolsa Família chegou a inviabilizar a realização de grupos focais, conforme previsto no projeto.

O conteúdo que integra o presente artigo contempla uma estrutura que se inicia com o percurso metodológico desenvolvido no processo da investigação. Segue apresentando os egressos do Bolsa Família no Maranhão para então apresentar a realidade do Programa no estado, destacando uma ligeira caracterização socioeconômica dos municípios espaços geográficos da pesquisa empírica, situados em relação à realidade do Maranhão. Em sequência, são apresentadas reflexões sobre a dimensão e o significado do Bolsa Família no contexto de um dos estados mais pobres do Brasil. O artigo apresenta, por fim, os principais resultados do estudo empírico, seguidos de reflexões conclusivas.

2 PROPOSTA METODOLÓGICA

A pesquisa desenvolvida, de natureza qualitativa, foi centrada na concepção de avaliação de impactos de políticas e programas sociais, segundo a qual impactos são percebidos como mudanças duradouras e significativas nas condições de vida e de trabalho do público alvo de um programa. Desse modo, o estudo foi inscrito no campo da avaliação de políticas públicas, entendida como uma

modalidade de pesquisa social aplicada, apoiada no arsenal teórico-metodológico das Ciências Sociais. Para tal, partimos do entendimento de que toda avaliação implica em julgar o mérito de uma política ou programa segundo critérios de eficiência, eficácia e efetividade. Mas, não apenas isso. “Uma boa e completa avaliação julga e explica.” (NEMES, 2001, p. 10). Portanto, é também papel da avaliação explicar as razões do êxito ou fracasso de uma política ou programa.

Na avaliação desenvolvida, considerou-se que os Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC), em cuja categoria situa-se o Bolsa Família, combinam objetivos imediatos com objetivos estratégicos e que é fundamentalmente sobre estes últimos que têm residido as maiores dificuldades de avaliação. De fato, os objetivos imediatos são avaliados mediante indicadores como renda, taxa de matrícula e frequência ao sistema de ensino formal, número de controles médicos pediátricos e/ou ginecológicos, etc., estudos quase sempre realizados durante o período de inserção das famílias nos programas, sendo, portanto, os egressos o grande ausente de estudos e pesquisas para verificação da permanência ou não de possíveis impactos. Assim sendo, a melhoria de tais indicadores constituem *resultados* ou *produtos* necessariamente esperados a partir dos próprios componentes dos PTRC, que, em geral, centram as intervenções na transferência de renda associada ao cumprimento de condicionais vinculadas ao acesso a serviços educativos e sanitários (ALONSO; GARRIDO, 2013). Por outro lado, os objetivos estratégicos consistem em retirar os destinatários da situação de pobreza e melhorar seu bem estar em questões básicas, assim como contribuir para a formação de capital humano de modo a lhes permitir uma efetiva inserção na sociedade da qual estão excluídos. Neste sentido, uma verdadeira avaliação de impacto deve transcender a medição das mudanças na situação de pobreza através da renda, considerando as necessidades básicas insatisfeitas, inclusive para ser coerente com a concepção de pobreza como um fenômeno multidimensional, presente no discurso oficial que orienta a maioria dos programas. Ademais, deve transcender os destinatários, enquanto estão sendo alvo das ações. Daí tomarmos como unidade de análise os egressos, com vistas a verificar mudanças de longo prazo nas suas condições de vida e de trabalho após o seu desligamento do Bolsa Família. Nesse aspecto, partimos do pressuposto de que os impactos a serem identificados são a síntese de múltiplas determinações histórica e socialmente contextualizadas, articulando-se num contexto complexo que inclui variáveis exógenas que interferem na natureza e na direção das mudanças identificadas. Tais determinações se articulam em um sistema dinâmico e contraditório de relações que se implicam e se explicam estruturalmente, condicionando tanto a atuação dos formuladores, gestores e implementadores, quanto a dos sujeitos destinatários do Programa em foco (LIMA, 2008).

Quanto aos procedimentos de pesquisas e à escolha dos municípios para realização da pesquisa empírica, percorreu-se o percurso metodológico descrito a seguir.

Para desenvolver a dimensão da pesquisa referente à identificação dos egressos do Bolsa Família no estado do Maranhão, as causas de desligamento e seus atributos pessoais, os procedimentos de pesquisa foram centrados em levantamento documental e de informações junto ao Cadastro Único (CadÚnico), com solicitação dos dados ao MDS²⁸⁹. Para o estudo de possíveis impactos que o Bolsa Família possa ter provocado na vida das famílias egressas, foram selecionados três dos maiores municípios do Estado do Maranhão em população e em número de famílias inseridas no Bolsa Família: São Luís, Imperatriz e inicialmente Caxias que foi substituído por São José de Ribamar, em razão de a gestão municipal não ter se disponibilizado a participar da pesquisa, apesar de muitos contatos e explicações.

A pesquisa de campo constituiu-se num levantamento de dados e informações a partir da realização de entrevistas semiestruturadas junto aos coordenadores e técnicos dos CRAS selecionados para compor a amostra do estudo, assim como de realização de grupos focais com representantes legais de famílias egressas.

Conforme critério definido no Projeto, o estudo foi realizado, em São Luís, em 10 CRAS com maior número de famílias egressas do Bolsa Família, representando 50% dos 20 CRAS, onde foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com as coordenadoras dos respectivos CRAS,

²⁸⁹ As informações solicitadas ao MDS, visando a elaborar uma caracterização geral dos egressos do Bolsa Família no Estado do Maranhão, conforme previsto no projeto, apesar de vários contatos prévios e envio de um roteiro das informações necessárias ao estudo, além da grande demora, foram insuficientes em termos do que solicitamos, limitando esse item da pesquisa.

assistentes sociais e psicólogas. Nesses mesmos espaços, foram realizados os grupos focais com representantes legais das famílias egressas. Também foram realizadas entrevistas semiestruturadas com a Secretária Municipal da Criança e Assistência Social com a participação de um dos seus assessores.

Vale destacar que a realização das entrevistas e grupos focais, na capital, foi antecedida de um trabalho preparatório que consistiu nas seguintes atividades: realização de reunião com a participação da Coordenadora Geral da Pesquisa, da Coordenadora da pesquisa de campo no município de São Luís, da titular da Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social (SEMCAS), da Secretária Adjunta e do Coordenador do Programa Bolsa Família; reunião com coordenadores e técnicos dos CRAS, bem como técnicos, superintendentes e Secretária Adjunta da SEMCAS para apresentação e discussão dos procedimentos metodológicos da pesquisa; reunião com coordenadores e técnicos dos 10 CRAS selecionados, para planejar as visitas que foram realizadas nas residências das famílias egressas convidadas para participação no estudo.

Cabe informar que as famílias egressas participantes da pesquisa, em São Luís, foram selecionadas de forma aleatória no Banco de Dados fornecido pelo coordenador da Central de Cadastramento da SEMCAS, considerando as famílias egressas no período 2009-2013.

A partir da seleção das famílias, foram estabelecidos contatos telefônicos, antes das visitas, com um número de famílias egressas superior ao previsto para a realização dos grupos focais, considerando a possibilidade de que nem todas atenderiam ao convite para participar dos referidos grupos.

Na ocasião das visitas nas residências das famílias egressas, foi lido e explicado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido²⁹⁰, para assinatura pelos representantes das famílias que aceitaram o convite para participar da pesquisa.

Após as visitas, foram realizados os grupos focais, em São Luís, que contaram com a seguinte participação: 10 representantes do território João de Deus, 11 representantes da Vila Bacanga, 09 representantes do Coroadinho, 12 representantes da Cidade Operária, 07 representantes do Maracanã, 07 representantes da Liberdade, 08 representantes do Anil, 10 representantes do São Raimundo, 09 representantes do Bairro de Fátima e 11 representantes do Anjo da Guarda. No total participaram dos grupos focais 94 representantes legais de famílias egressas, sendo, dentre estes, 91 mulheres e 03 homens.

No município de Imperatriz, a pesquisa foi realizada tendo como referência os 05 (cinco) CRAS existentes e em funcionamento. Foram realizadas visitas aos cinco CRAS, 09 (nove) entrevistas com gestores e ex-gestora do Bolsa Família, coordenadoras dos CRAS e técnicos, além da realização de 02 (dois) grupos focais com Egressos do Programa.

Cabe registrar que não foi possível o município de Imperatriz ter acesso à listagem dos egressos do Programa, até o momento da realização da pesquisa empírica. Assim, a realização dos dois grupos focais foi possibilitada a partir da abordagem de representantes de famílias egressas que estavam participando de um encontro programado sobre o tema *Bolsa Família* com beneficiários e egressos relacionados ao CRAS rural.

A pesquisa no município de São José de Ribamar ocorreu mediante realização de entrevistas semi-estruturadas com a Secretária Adjunta da Secretaria Municipal de Assistência Social, com o gestor municipal do Bolsa Família e coordenador do CadÚnico, com as duas psicólogas, as duas assistentes sociais e com a coordenadora do único CRAS do município. Apesar dos esforços de divulgação e mobilização, não foi possível realizar os Grupos Focais com os titulares das famílias egressas pelo não acesso à listagem dessas famílias. Todavia, foram realizados contatos individuais com alguns egressos, cujo posicionamento foi incorporado no relatório da pesquisa, quando oportuno.

Para os 03 (três) municípios foram previamente elaborados e consensuados, pelas pesquisadoras responsáveis pela pesquisa de campo, roteiros para realização das entrevistas e grupos focais. Os pontos de pauta foram apresentados aos grupos focais e aos entrevistados, visando à identificação das principais questões que dão suporte ao debate do Bolsa Família nos municípios estudados.

²⁹⁰ O Termo de Consentimento Livre e Esclarecido também foi utilizado nas pesquisas de Imperatriz e São José de Ribamar.

3 OS EGRESSOS DO BOLSA FAMÍLIA NO MARANHÃO

Coerentemente com o pressuposto teórico-metodológico que orientou esta pesquisa, segundo o qual “[...] avaliação de impacto é a análise sistemática das mudanças duradouras ou significativas – positivas ou negativas, planejadas ou não – nas vidas das pessoas e ocasionadas por determinada ação ou série de ações.” (ROCHE, 2002, p. 37), foram eleitos como sujeitos centrais da investigação os egressos do Bolsa Família. Estes são aqui entendidos como as famílias efetivamente desligadas do Programa e que, portanto, já se encontram há algum tempo isentas dos produtos da intervenção, previstos em suas metas e derivados do seu processo de implementação, tais como: a transferência monetária, o cumprimento de condicionalidades e a participação em programas ou ações complementares.

Tal opção se fez necessária para que pudéssemos distinguir impactos de resultados e para que não caíssemos na armadilha do que Alonso e Garrido (2013) denominam de *avaliações tautológicas*, referindo-se especificamente à perspectiva comumente assumida pelas avaliações dos Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) em desenvolvimento na América Latina. Segundo os autores,

A los fines del análisis aquí propuesto adjetivamos la evaluación como tautológica cuando el indicador evaluativo es sobre o que se opera mediante la intervención que es evaluada. Em el caso que nos ocupa la evaluación es tautológica pues “transfiero renta y mido renta” para determinar el éxito de los PTRC em el combate a la pobreza. (ALONSO; GARRIDO, 2013, p. 143, grifo dos autores).

No contexto do Bolsa Família, o desligamento das famílias pode ocorrer voluntariamente, por descumprimento de condicionalidades ou por cancelamento do benefício quando a renda per capita familiar ultrapassa ao valor máximo fixado para inclusão no Programa, correspondente a R\$ 154,00 ou quando a família não realiza a atualização cadastral que é obrigatória a cada dois anos²⁹¹.

Em relação ao perfil dos egressos do Bolsa Família no Maranhão, informações do CadÚnico fornecidas pelo MDS encontravam-se em duas bases de dados: uma com dados dos Egressos (nome, Número de Identificação Social (NIS) da família, código familiar; data do cancelamento; e motivo do desligamento da família) e outra com todas as pessoas cadastradas no CadÚnico do estado do Maranhão com algumas informações selecionadas (nome, NIS Pessoal, código familiar, escolaridade, trabalho e rendimento). Todavia, esses dados não foram suficientes para realizar as análises pretendidas, por não terem sido disponibilizadas informações essenciais como: características do domicílio, sexo e idade.

Para trabalhar com as informações dos egressos, fez-se necessário o cruzamento das informações das duas bases de dados. Feito esse cruzamento, foi possível extrair algumas informações, consolidadas nas tabelas, a seguir.

Sobre o quantitativo de desligamento das famílias, a **Tabela 1** mostra a quantidade de benefícios do Bolsa Família cancelados, por ano, podendo-se perceber que, no período de 2009 a 2013, tal quantidade, no estado do Maranhão, foi de 401.976, uma média de 80.395 por ano, com uma taxa de crescimento média de 19,6% a.a. (a quantidade de cancelamentos passou de 56.420 em 2009 para 115.304 em 2013).

Tabela 1 - Quantidade de benefício cancelados* do Bolsa Família, por ano - 2009 a 2013

Data em que o benefício foi cancelado	Frequência
2009	56.420
2010	85.237
2011	68.398
2012	76.617

²⁹¹ Amplo estudo sobre o desligamento voluntário de famílias beneficiárias do Bolsa Família encontra-se em Neves (2010) e significativos resultados de repercussões sobre o benefício do Bolsa Família nas famílias beneficiárias são apresentados em Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (FUNDEB) e da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) (2014).

2013	115.304
Total	401.976

Fonte: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Matriz de Informação Social – MI Social.** Brasília, DF, [20--?]. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/grupo.php?g=88>>. Acesso em: 4 abr. 2014

Nota: *No arquivo aparece o nome cancelado e não desligado.

Na **Tabela 2**, são apresentados os motivos de cancelamentos das famílias cadastradas no Bolsa Família no período de 2009 a 2013. Os principais motivos foram: Cadastro excluído da base nacional do CadÚnico (15,9); Encerramento do prazo para revisão cadastral (14,3%); reiterada ausência de saque de benefícios (13,6%); para averiguação/auditoria (10,5%). Os motivos citados representam 54,3% do total dos motivos no período analisado e não estão relacionados à melhoria da renda. Os motivos de cancelamentos relacionados à melhoria da renda das famílias beneficiárias somam 63.522 (15,8%).

Tabela 2 - Motivos de cancelamentos do Bolsa Família - 2009 a 2013

Ordem	Motivo	Frequência	(%)
1	Cadastro excluído da base nacional do CadÚnico	63.748	15,9
2	Encerramento do prazo para revisão cadastral	57.366	14,3
3	Reiterada ausência de saque de benefícios	54.657	13,6
4	Para averiguação/auditoria	42.326	10,5
5	*Renda per capita familiar superior ao estabelecido pelo programa	39.521	9,8
6	Cancelamento de todos os beneficiários variáveis	25.865	6,4
7	Excedido tempo de permanência no programa	22.293	5,5
8	*Renda familiar per capita superior meio salário mínimo	15.194	3,8
9	Decurso prazo de permanência do benefício situação bloqueado	12.804	3,2
10	Cancelamento de outros benefícios da família	12.600	3,1
11	Família com todos os benefícios cancelados	11.966	3,0
12	Família sem indicação de responsável familiar no CadÚnico	9.859	2,5
13	*Multiplicidade de cadastramento	6.795	1,7
14	Repercussão de alteração cadastral - renda per capita familiar superior ao estabelecido p/ programa	6.499	1,6
15	Repercussão de alteração cadastral - família excluída do CadÚnico	4.722	1,2
16	Domicílio inativo 300	2.805	0,7
17	*Desligamento voluntário da família do programa	1.994	0,5
18	Descumprimento reiterado de condicionalidades do programa	1.693	0,4
19	Geração indevida	1.633	0,4
20	Migrado para o benefício variável jovem	1.366	0,3
21	Repercussão de alteração cadastral	1.293	0,3
22	Decisão judicial	1.075	0,3
23	Cancelamento de todos os benefícios variáveis	1.018	0,3
24	Informação escola desatualizada no CadÚnico há mais de 12 meses	728	0,2
25	Acumulo de benefícios financeiros do programa com o PETI	552	0,1
26	Beneficiário desligado da família	321	0,1
27	Idade fora do limite permitido	239	0,1
28	*Posse em cargo eletivo	225	0,1
29	Outros motivos	785	

Fonte: (BRASIL, [20--?]).

Nota: *Motivos de cancelamentos relacionados à melhoria na renda das famílias beneficiárias.

Sobre a escolaridade, conforme **Tabela 3**, as informações do CadÚnico demonstram que, dos 542.138 egressos no período de 2009 a 2013, 117.935 eram analfabetos, o que representava 21,9% do total, percentual este superior à taxa de analfabetismo do estado (17,9%).

Tabela 3 - Taxa de analfabetismo dos Egressos e do Maranhão

Egressos - Total			% de Analfabetos Maranhão 2013
Pessoas	Analfabetos	% de Analfabetos	
542.138	117.935	21,9	17,9

Fonte: (BRASIL, [20--?]).

A **Tabela 4**, abaixo, mostra a escolaridade dos responsáveis das famílias egressas. Nota-se que 46,6% tinham ensino fundamental e 23,2% tinham ensino médio. É importante notar que apenas 0,5% dessa população passou pela Educação de Jovens e Adultos (EJA), e apenas 0,1% pela Alfabetização, sendo que o percentual de analfabetos chegou a 23,6%. Isso demonstra uma insuficiência na oferta desses tipos de ensino, ou elevado índice de evasão.

Tabela 4 - Escolaridade dos Egressos e do Maranhão - 2009 a 2013

Característica do Responsável Familiar - Escolaridade							
Indicador	Responsáveis	Analfabetos	Fundamental	Médio	Educação de Jovens e Adultos (EJA)*	Alfabetização para adultos	Outros
Total	186.930	44.112	87.061	43.367	913	186	11.291
Percentual (%)	100,0	23,6	46,6	23,2	0,5	0,1	6,0

Fonte: (BRASIL, [20--?]).

Nota: Considerou-se o EJA Fundamental e Médio.

Em relação ao trabalho e ao rendimento do trabalho, a **Tabela 5**, abaixo, mostra que a taxa de desocupação dos chefes de famílias egressas era bastante elevada, alcançando 81,6%, o que compreendia 152.532 pessoas. Todavia, verificou-se, que mesmo em número bem inferior, os chefes de famílias que tinham alguma ocupação mantinham um conjunto variável e instável de atividades, de modo que a soma de todas as ocupações registradas ultrapassou ao total de ocupados. Desse total, 44,8% estavam ocupados em atividades agrícolas, 42,2% eram trabalhadores por conta própria, 10,9% eram trabalhadores com carteira de trabalho assinada, 7,9% eram trabalhadores sem carteira assinada, dentre outros. Em relação aos empregados domésticos, os sem carteira de trabalho assinada representam 3,0% do total de ocupados e os com carteira representam 0,9%. Os dados revelam uma situação peculiar dos chefes de famílias beneficiárias no Maranhão quanto ao item ocupação ao apresentar um número altamente elevado de desocupados, o que indica a situação de pobreza e de extrema pobreza da população do estado e, especificamente, das famílias inseridas no Bolsa Família.

Tabela 5 - Condição do Responsável Familiar segundo Ocupação - 2009 a 2013

Indicador	Característica do Responsável Familiar - Trabalho												
	Responsável	Desocupado	*Ocupado - semana de referencia									Empregador	
Ocupado - semana de referencia			Ocupado em atividade Agrícola	Trabalhador temporário em área rural	Trabalhador por conta própria	Empregado sem carteira de trabalho assinada	Empregado com carteira de trabalho assinada	Trabalhador Doméstico sem carteira de trabalho assinada	Trabalhador Doméstico com carteira de trabalho assinada	Trabalhador não remunerado	Militar ou servidor público		
Total	186.930	152.532	34.398	15.394	7.052	14.532	2.734	3.735	1.043	293	1.200	1.777	22

Percentual (%)	100,0	81,6	18,4	44,8	20,5	42,2	7,9	10,9	3,0	0,9	3,5	5,2	0,1
----------------	-------	------	------	------	------	------	-----	------	-----	-----	-----	-----	-----

Fonte: (BRASIL, [20--?]).

A **Tabela 6**, a seguir, mostra as fontes de rendimentos das famílias egressas do Bolsa família. De acordo com os dados do CadÚnico, o rendimento familiar médio dos egressos era de R\$ 411,27 e o rendimento médio *per capita* de R\$ 141,82. Nota-se que, a maior fonte de rendimentos dessas famílias é Aposentadoria (média familiar de R\$ 678,75), encontrada em 24,2% das famílias Egressas. O rendimento do trabalho é a segunda maior fonte de renda das famílias, sendo o valor médio de R\$ 321,97, representando 24,3% da renda dessas famílias. Das fontes de rendimentos contabilizadas, a que está presente na maior parte das famílias é a opção *outras fontes de rendimentos* (exceto Bolsa Família ou outras transferências similares), que compõem a renda de 29,3% dos egressos.

Tabela 6 - Rendimento Familiar do Egressos segundo fontes de rendimentos - 2009 a 2013

Rendimento Familiar									
Indicador	Famílias	Todos os rendimentos	Rendimento <i>per capita</i>	Remuneração de todos os trabalhos	Ajuda/doação regular de não morador	Aposentadoria, apos. Rural, pensão, BPC/Loas	Seguro Desemprego	Pensão Alimentícia	Outras fontes de remuneração*
Média familiar mensal (R\$)	187.207	411,27	141,82	321,97	155,45	678,75	441,99	200,70	185,70
Famílias Total	187.207	102.334	-	45.483	2.707	45.239	793	2.149	54.812
Famílias (%)	100,0	-	-	24,3	1,4	24,2	0,4	1,1	29,3

Fonte: (BRASIL, [20--?]).

Nota: *Exceto Bolsa Família ou outras transferências similares

Os dados apresentados, no que se refere à educação, trabalho e rendimento, reafirmam a condição de pobreza e de indigência de grande parte da população do Maranhão, situando o Estado em posição inferior à média nacional e regional.

4 A REALIDADE DO BOLSA FAMÍLIA NO MARANHÃO

Nesse item, é apresentada uma ligeira caracterização socioeconômica dos municípios espaços geográficos da pesquisa situados em relação à realidade do estado do Maranhão, seguindo-se da indicação de reflexões que apontam para a dimensão e o significado do Bolsa Família em um estado pobre como o Maranhão.

4.1 Caracterização socioeconômica do Maranhão e dos municípios espaços geográficos da pesquisa

Em termos demográficos, segundo dados do Censo de 2010, o Estado do Maranhão possuía uma população de 6.574.789 habitantes, que, distribuídos em uma área de 331.937 km², resultava em uma densidade demográfica de 19,8 hab/km² (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

Os três municípios selecionados para a pesquisa, São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar, destacam-se por estarem entre os maiores do Estado, em termos populacionais. Juntos, perfazem um contingente de 1.475.813 habitantes, o que representa 21,7% do total da população do Maranhão assim distribuídos entre os três municípios: São Luís, com 1.014.837 habitantes, perfaz 15,4% da população total do Estado; Imperatriz, com 247.505 habitantes, abarca 3,8%; e São José de

Ribamar, com 163.045 habitantes, corresponde a 2,5%²⁹² (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

O município de São Luís, por ser a capital do Estado, é o mais populoso, compreendendo uma área de 835 km² e possuindo uma densidade demográfica de 1.215,7 hab/Km². O município de Imperatriz, o segundo mais populoso do Estado, tem uma área de 1.369 Km² e uma densidade demográfica de 180,8 hab/km². Já o município de São José de Ribamar, o terceiro mais populoso do Estado, compreende uma área territorial de 388 km² e a sua densidade demográfica é de 419,8 hab/km² (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

Do ponto de vista econômico, esses três municípios também possuem destacada participação no Estado. Com efeito, São Luís responde pelo maior valor do Produto Interno Bruto (PIB) do Maranhão, com R\$ 20,8 bilhões, o que representa 39,9% do total do PIB do Estado, equivalente a R\$ 52,2 bilhões. Imperatriz ocupa a segunda posição no PIB estadual, com R\$ 2,5 bilhões (4,7%), enquanto São José de Ribamar tem o nono maior PIB do Estado, com R\$ 596,7 milhões (1,6%) (INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS, 2014).

Considerando um panorama geral da situação socioeconômica dos municípios de São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar situados no contexto do Maranhão, no geral, os municípios apresentam indicadores melhores que o Estado em seu conjunto.

Os dados revelaram que, mesmo sendo predominantemente urbanos – com taxas de urbanização de mais de 94%, no caso de São Luís e Imperatriz, enquanto em São José de Ribamar essa taxa é de apenas 23,1% - as condições de trabalho nesses municípios ainda são muito precárias. Em todos os municípios, mais de 30% das pessoas ocupadas não tinham carteira de trabalho assinada (31,2% em São Luís, 37,8% em Imperatriz e 39,3% em São José de Ribamar). Todavia, esses municípios apresentaram uma situação bem melhor que a registrada no Estado, em que 50,8% da população ocupada não tinham carteira de trabalho assinada.

Essa desestruturação do mercado de trabalho tem impactos diretos nos níveis de rendimento, já que a maioria da população desses municípios não possuía rendimento ou auferia menos de um 1 salário mínimo. Destaca-se ainda a significativa parcela da população extremamente pobre do Estado residente nos três municípios, que equivalia a 5,2% do total do Estado. Acrescenta-se a esse cenário a alta dependência fiscal tanto do Estado como dos municípios, o que reflete a incapacidade de geração de receita própria.

Somadas às condições de trabalho e renda nada favoráveis, estão os elevados quantitativos de pessoas analfabetas e as carências na oferta dos serviços básicos nesses municípios, a despeito de os três se situarem em um nível de alto desenvolvimento humano municipal, tomando como referência o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM).

Enfim, esse cenário vem a justificar a existência do Programa Bolsa Família, como um meio de garantir alívio de uma situação de carência extrema nos municípios e no Estado. Todavia, a proposta do Bolsa Família não é só o alívio imediato da pobreza, visto que o Programa pressupõe condicionalidades nas áreas de educação e saúde e ações complementares com destaque a capacitação profissional, inclusão no mercado de trabalho e acesso a serviços básicos.

Por isso, os impactos do Bolsa Família nos municípios não devem ser avaliados apenas na sua dimensão imediata, mas devem ser considerados em articulação com as ações estruturantes nos campos da saúde, educação, trabalho e renda, voltadas a interferir no ciclo intergeracional da pobreza. Para tanto, fazem-se necessárias pesquisas sobre os impactos do Bolsa Família, não apenas durante o período em que a família está ligada ao Programa, mas também, quando ela é desligada, para que se possa apreender o grau de autonomização que o Programa possa ter proporcionado para as famílias egressas, conforme é apresentado no item 4.3 do presente artigo.

4.2 O Bolsa Família no Maranhão: dimensão e significado

²⁹² Conforme a Pesquisa Nacional de Amostras de Domicílios (PNAD) de 2014, a (população estimada) – São Luís - 1.064.197; Imperatriz - 252.320; São José de Ribamar - 172.402; Maranhão - 6.850.884. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS, 2014).

O Censo de 2010 estimou em 1.075.986 o número de famílias de baixa renda com perfil Cadastro Único no Maranhão e em 859.489, o número de famílias pobres com perfil Bolsa Família²⁹³ (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

Dados da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) - Relatório de Informações Sociais (RIS) informaram que o Bolsa Família no Maranhão beneficiou, no mês de março de 2015, 984.989 famílias. Isso representava uma cobertura de 114,6% da estimativa de famílias pobres, expressando uma correta focalização na pobreza considerando a realidade do estado e os objetivos do Programa. Esse resultado, por si só positivo, ainda mostra aumento constante no percentual de famílias alcançadas pelo Programa no estado, levando-se em conta que em dezembro de 2012, a cobertura era de 110,72%, significando 951.611 famílias atendidas. Já em dezembro de 2013, o Programa beneficiou 962.011 famílias, representando uma cobertura de 111,93% do público alvo. Mantendo-se essa tendência de aumento da cobertura, no ano de 2014, considerando-se, por exemplo, o mês de maio, o Bolsa Família no estado beneficiou 963.541 famílias, representando uma cobertura de 112,1% da estimativa de famílias pobres (BRASIL, [2015]).

Considerando-se os municípios que compõem a amostra da pesquisa, Imperatriz é o único que não apresentava cobertura superior a 100% em março de 2015. Neste município, existiam 18.403 famílias pobres, de acordo com o Censo 2010. Levando-se em conta que foram beneficiadas no mês somente 16.363 famílias, isso representava 88,9% de cobertura daquelas elegíveis ao Programa.

Em São Luís, diferentemente, o Bolsa Família beneficiou no mês de março de 2015, 85.348 famílias, quando a estimativa de famílias pobres com perfil Bolsa Família era de 77.096, segundo o Censo 2010, o que representou uma cobertura de 110,7% da estimativa de famílias consideradas pobres no município.

São José de Ribamar, entre os pesquisados, foi o município com maior percentual de atendimento, ao ter beneficiado, em março de 2015, 129,4% das 16.314 famílias estimadas como pobres pelo Censo 2010, representando 21.113 famílias atendidas.

Esses dois últimos municípios, inclusive, ampliaram sua cobertura na comparação com dezembro de 2013, quando São Luís atingiu 109,17% e São José de Ribamar, 115,91% das famílias pobres com perfil Bolsa Família. Já Imperatriz, além de não ter conseguido atender, em julho de 2014, a totalidade das famílias consideradas pobres no município pelo Censo 2010, piorou seu desempenho em relação a dezembro de 2013, quando chegou a beneficiar 106,42% do público estimado.

Se for considerado que em média as famílias atendidas pelo Bolsa Família têm 4 membros no domicílio, essa cobertura significou, em março de 2015, 3.939.956 pessoas incluídas pelo Bolsa Família no Maranhão, o que representava 59,9% da população do estado que era, de acordo com o Censo 2010, de 6.574.789 habitantes. Nos municípios, isso representava, ainda segundo dados do Censo 2010, 341.392 pessoas em São Luís, equivalente a 33,6% da população do município, que totalizava 1.014.837 habitantes e 65.452 pessoas correspondente a 26,44% do conjunto da população em Imperatriz, totalizada em 247.505 residentes. Destacou-se, particularmente, São José de Ribamar, onde as 84.452 pessoas incluídas no Bolsa Família representavam, entre os municípios pesquisados, o maior percentual da população do município (51,8%)²⁹⁴

Convém dizer que o reajuste no valor que define a linha de extrema pobreza (de R\$ 70,00 para R\$ 77,00 a partir de junho de 2014), a qual serve de referência para as transferências às famílias, teve impacto significativo nos valores dos benefícios, implicando em aumento nos valores médios. Segundo a SAGI/RIS (BRASIL, [2015]), em maio de 2014, ou seja, antes do reajuste, o valor médio dos benefícios no Maranhão era de R\$ 173,27, superior à média nacional, que era de R\$ 149,76, passando, em julho de 2014, para R\$ 194,00, enquanto a média nacional era de R\$ 169,41. Essa situação mostra coerência com a posição do Maranhão como o Estado mais pobre da Federação, com

²⁹³ Convém dizer que o CadÚnico é um instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras com renda per capita menor ou igual a três salários mínimos. Portanto, inclui um contingente populacional maior do que as famílias com perfil Bolsa Família, com renda per capita familiar de até R\$ 154,00, sendo utilizado como fonte básica de informação para o desenvolvimento dos programas sociais do Governo federal.

²⁹⁴ Considerando a população como um todo, as médias de pessoas por domicílio não diferem significativamente das registradas nos domicílios cujas famílias recebem o Bolsa Família: 3,7 em São Luís, 3,6 em Imperatriz e 3,8 em São José de Ribamar (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

3.493.360 pessoas com renda per capita mensal de até R\$ 77,00, segundo dados do MDS, o que representava 53% da população do estado (BRASIL, [2015]).

O impacto positivo com o reajuste da linha de extrema pobreza ocorreu também nos municípios. Em São Luís, em maio de 2014, as famílias receberam benefícios com valor médio de R\$ 135,52, enquanto em julho essa média aumentou para R\$ 152,81. Em julho, as médias dos benefícios recebidos pelas famílias em Imperatriz e São José de Ribamar foram, respectivamente, R\$ 168,25 e R\$ 175,70, verificando-se que somente este último município obteve valor médio dos benefícios acima da média nacional.

O valor total transferido pelo governo federal em benefícios às famílias do Maranhão no mês de julho de 2014 foi de R\$ 193.508.297,00. Entre os municípios da amostra, o que recebeu menos recursos foi Imperatriz (R\$ 2.882.331,00), seguido de São José de Ribamar, cujas famílias receberam no mês R\$ 3.618.002,00. Para São Luís foram repassados em benefícios nesse mês R\$ 13.453.345,00. Esses valores são coerentes com o número de famílias beneficiárias em cada município. Ademais, observou-se crescimento constante nos recursos acumulados anualmente de 2012 a 2014 e, conseqüentemente, nas médias mensais de recursos referentes às transferências de renda às famílias no estado e nos municípios. Deve-se sublinhar o impacto financeiro representado pelo aumento nos valores dos benefícios a partir de junho de 2014, implicando que no sétimo mês do ano de 2014 (ou seja, julho, quando a média mensal para o Estado, por exemplo, foi de R\$ 174.159.468,86) essa média já tenha ultrapassado as médias anuais de 2012 e 2013 (de R\$ 132.283.197,67 e R\$ 163.461.348,17, respectivamente). Tomando como referência o ano de 2014 e apenas São Luís, vê-se que houve elevação da média de recursos repassados até maio, que era de R\$ 9.610.600,00, sendo em julho de R\$ 12.435.328,14 (BRASIL, [2015]).

Os dados apresentados demonstram a dimensão do Bolsa Família no Estado do Maranhão em termos do quantitativo de famílias beneficiárias, dos valores dos benefícios monetários transferidos para essas famílias e do montante de recursos transferidos para o Estado do Maranhão, significando importante fonte de recursos para atenuar a situação de pobreza no Estado e para dinamizar as economias locais.

4.3 Os egressos do Bolsa Família no Maranhão: principais resultados do estudo empírico

O estudo realizado, mesmo com dificuldades para identificar e mobilizar as famílias egressas para participarem da pesquisa, revelou aspectos importantes sobre os egressos do Bolsa Família nos municípios de São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar, sobretudo no que diz respeito aos possíveis impactos do Programa em suas vidas.

Identificou-se que inexistente acompanhamento de famílias egressas do Programa nos 03 (três) municípios, pela ausência de seguimento sistemático de egressos, conforme fora informado por técnicas e coordenadoras de CRAS entrevistadas. Nem mesmo há previsão, nas secretarias gestoras do Bolsa Família, desse tipo de trabalho. Por conseguinte, não há planejamento intersetorial envolvendo diferentes secretarias municipais para o desenvolvimento de ações articuladas com egressos.

A grande maioria das entrevistadas (técnicas e coordenadoras), de São Luís, declarou que o impacto mais visível e imediato (principal impacto) do Programa é no incremento da renda das famílias, enquanto permanecem no Programa, com elevação do poder aquisitivo propiciado com a transferência de renda realizada pelo Governo Federal: “[...] o impacto mesmo é na renda com a complementação possibilitada.” (Informação verbal)²⁹⁵; “[...] só o fato de tirar aquela família da situação de extrema pobreza, de ter pelo menos condições de aquisição de alimentos com essa renda [...] que é primordial pra sobrevivência [...] eu acho que isso já é uma coisa muito importante.” (Informação verbal)²⁹⁶. Nesse aspecto, o maior impacto identificado nos três municípios foi na alimentação, seguido da aquisição de bens, roupas, remédios e despesas com gás. Por conseguinte, a própria forma como é empregado o benefício financeiro revela a situação de pobreza vivenciada por essas famílias pela imediatividade das necessidades que buscam suprir, contando com essa

²⁹⁵ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Técnica do CRAS do Coroadinho.

²⁹⁶ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS do Anil.

complementação de renda “[...] mesmo sendo considerada por muitos um valor pequeno, mas que ‘ajuda’”. (Informação verbal)²⁹⁷.

As mudanças destacadas por representantes de famílias egressas, durante a permanência no Bolsa Família, são principalmente melhorias das condições materiais de vida das famílias, com destaque também na alimentação, aquisição de bens, aquisição de material escolar, aquisição de medicamentos, aquisição de roupas/calçados, compra de gás, pagamento de aluguel. São também mencionadas melhorias na educação dos filhos e na auto-estima das mulheres.

Pode-se inferir, a partir das falas das egressas, que as melhorias vivenciadas são principalmente no poder aquisitivo, que se eleva com o benefício financeiro recebido mediante participação no Bolsa Família, com o aumento do poder de compra de bens prioritários para garantir a sobrevivência diária. Desse modo, as mudanças identificadas são de curta duração, visto que com o desligamento da família, com conseqüente retirada do benefício financeiro, poucas dessas mudanças permanecem. Assim, geralmente quando as famílias deixam de receber a bolsa retornam à situação anterior e, por essa razão, *sentem muita falta* desse complemento de renda pela importância que tem para a reprodução do núcleo familiar, por não poder contar com uma *renda certa* oriunda do trabalho.

Sobre o valor do benefício, a maioria das entrevistadas destacaram que, mesmo sendo pequeno, *sob o nosso ponto de vista*, gera um impacto não desprezível por constituir-se não raro na única renda certa, fixa da família.

A respeito da complementação de renda da família com o benefício financeiro do Bolsa Família, cabe a ressalva de que, se para muitos, esse valor é considerado *pequeno*, para grande parte dos beneficiários, constitui-se num complemento importante para a sobrevivência da família diante de rendas incertas, inseguras e imprevisíveis como as auferidas mediante atividades laborativas instáveis, caracterizadas pelas técnicas, coordenadora e representantes dos familiares entrevistados como *bicos*. Ademais, esse benefício muitas vezes constitui-se na principal renda da família, uma renda com que podem contar mensalmente “[...] pra muitos que vivem de bico, esse mês não teve o bico, mas tem lá o Bolsa Família que é o certo, que é fixo.” (Informação verbal)²⁹⁸.

Com relação à trajetória de trabalho das famílias antes, durante e depois de participarem do Bolsa Família, ficou evidente nos municípios pesquisados, que a maioria dos egressos permanece com a mesma atividade laborativa de quando inserida no Programa. Foram identificados poucos depoimentos demonstrando que houve alteração na questão do trabalho e renda de forma positiva como a obtenção de trabalho, mudança de trabalho com renda maior que a anterior e com garantias trabalhistas ou de forma negativa com a ocorrência de desemprego ou redução de renda.

Todavia, mesmo reconhecendo a necessidade de ter segurança mediante a obtenção de um trabalho certo e seguro com que possam contar as egressas, no decorrer dos grupos focais, sempre deram depoimentos que apontavam para a importância do Bolsa Família. A fala de uma das egressas sobre a importância do Bolsa Família ilustra a opinião da maioria das ex-beneficiárias:

Mesmo sendo pouco, já dá. Porque mesmo você morando de aluguel e você fazendo um bico ali, aí dá pra você pagar aluguel. Aí você recebendo Bolsa Família, dá pra você comprar comida, comprar um remédio. Porque às vezes você faz um bico aqui, ganha um pouco e mais o Bolsa Família já melhora [...] já serve, porque nem sempre arranjo faxina e quando arrumo me pagam 30 reais, 40 reais. Quando eu acho uma que tem um coração bom, às vezes me dá 60, às vezes é 25, teve uma que veio me dar 15 reais. Então, se voltasse a receber, seria uma boa. (Informação verbal).

Chama a atenção a importância alcançada pelo Programa diante de situações de pobreza das famílias. No relato acima está clara a dependência ao Programa, visto que o dinheiro recebido contribui para pagar aluguel, para assegurar o direito fundamental à moradia, que não pode ser garantido pela família somente com o trabalho ocasional/instável, de faxina que não possibilita *grande retorno financeiro*, conforme o depoimento.

²⁹⁷ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Coordenadora do CRAS do Anil.

²⁹⁸ Depoimentos retirados da entrevista feita com a Técnica do CRAS do João de Deus.

Outras falas de ex-beneficiárias vão nessa mesma linha de argumentação afirmando o quanto o Programa foi importante em suas vidas, expressando a expectativa de voltar a participar, principalmente para receber o benefício financeiro, conforme mencionaram:

Foi um programa que melhorou bastante a minha vida. Se ele voltasse novamente pra mim, eu queria que ele melhorasse em tudo. Se melhorasse o valor do benefício seria bem melhor, porque eu daria melhores condições pro meu neto. É isso que eu quero pra ele e para a minha neta. Principalmente agora que minha neta tá gestante. (Informação verbal)²⁹⁹.

O Bolsa Família representou tudo. Essa Bolsa me deu tudo de bom. Mesmo que eu não volte pro Programa, eu quero que aumente o valor para melhorar a vida das pessoas. (Informação verbal)³⁰⁰.

Depois que eu comecei a receber, na época eu pagava as contas e consegui um curso profissionalizante e também uma casa do “Minha Casa, Minha Vida”. Se eu voltasse a receber, seria bom demais. (Informação verbal, grifo nosso)³⁰¹.

É possível perceber, nas falas das famílias egressas, o desejo de voltar a participar do Programa, revelando também a continuidade de situações de extrema pobreza, o que indica que o Bolsa Família não vem favorecendo a decantada autonomização das famílias e que os desligamentos do programa, na maioria dos casos, não ocorrem por elevação da renda das famílias.

Grande parte dos gestores, técnicas e coordenadoras, dos municípios estudados afirmou ter clareza da dificuldade de a família romper com a situação de vulnerabilidade social em que se encontra dado os desafios enfrentados no cotidiano. Apontam a dificuldade para as famílias melhorarem de vida, posto que, no geral, são mulheres que:

Têm ensino fundamental, trabalham de diarista, têm 3 filhos dentro de casa, pra gerenciar, pra alimentar, por mais que elas queiram romper com essa situação que elas se encontram, é complicado porque, muitas vezes elas não têm com quem deixar essa criança, aí vai pra educação que não tem uma creche decente. Aí essa mãe conta com um vizinho, conta com um conhecido que possa a cuidar dessa criança. No caso de mães que têm pessoas com deficiência, a situação fica mais complicada, porque ou elas dependem do Bolsa Família ou entram pelo BPC, então elas ficam totalmente dependentes dessa renda. (Informação verbal)³⁰².

Assim, são constatadas as dificuldades de ruptura com as condições precárias de vida, sobretudo para a mulher chefe de família, sem cônjuge e com filhos para alimentar, cuidar e que não dispõem de uma rede de proteção, que incluía a existência de creches públicas que deem a segurança necessária para essas mulheres estarem liberadas para o trabalho. Ademais, aponta para a solidariedade presente entre vizinhos na ausência ou implementação deficiente de políticas públicas.

Na pesquisa, foi destacada a questão do fortalecimento da autonomia da mulher, como outro dado importante que, com frequência, apareceu nas falas de grande parte das entrevistadas (técnicas, coordenadoras e representantes familiares) que o considerou um impacto importante do Bolsa Família. Contudo, ressaltamos que, pelo perfil das mulheres atendidas, geralmente mães e solteiras, sua própria condição de vida já as impulsionava para atitudes e decisões autônomas, mesmo sem as condições necessárias para tanto. Todavia, egressas e técnicas de alguns CRAS expressaram que o Bolsa Família contribuiu para a mudança de posturas das mulheres diante do Programa e da vida.

²⁹⁹ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS do Coroadinho.

³⁰⁰ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS da Liberdade.

³⁰¹ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS da Liberdade.

³⁰² Depoimentos retirados da entrevista com a Coordenadora do CRAS do Coroadinho.

A mulher é a referência da família no Programa [...] ela tem o cartão, ela saca o dinheiro e ela decide o que comprar. Então, eu acho que isso contribui de algum modo para empoderar a mulher. Dá uma certa independência mesmo que mínima. (Informação verbal)³⁰³.

Já foi dito até a questão do empoderamento da mulher, quando ela pode gerir aquele recurso e comprar, de repente, até o que as crianças querem também. (Informação verbal)³⁰⁴.

As entrevistadas, de um modo geral, também destacaram impactos na educação associados, sobretudo, à permanência da criança na escola, identificados a partir dos relatos das representantes das famílias beneficiárias e dos dados que mostram a elevação da frequência escolar. Na saúde, destacaram como um impacto menos expressivo, percebido por algumas técnicas e coordenadoras, o estímulo à vacinação e à realização do pré-natal, que, na verdade, são condicionalidades exigidas pelo Programa. Para as representantes de famílias egressas, na área da saúde, o impacto foi o Programa ter possibilitado, enquanto inseridas, a elevação da frequência aos postos de saúde para vacinação, pesagem, realização de consultas e realização de pré-natal. Todavia, asseguraram que essas mudanças não são sustentadas quando desligadas do Programa, o que nos conduz ao entendimento de que a condicionalidade acaba sendo interpretada mesmo pelas famílias como obrigação e *condição para não sair do Bolsa Família*, ao invés de constituir-se em estratégia educativa com possibilidade de transformar-se em um impacto duradouro na vida dessas famílias. Ademais, a maioria das representantes de famílias beneficiárias egressas denunciou a dificuldade de acesso à saúde em São Luís, sobretudo, para a realização de consultas e exames. Reclamaram das filas que permanecem para marcar atendimento, da baixa qualidade dos serviços ofertados para a população e da falta de medicamentos que deveriam ser distribuídos gratuitamente para as pessoas que têm doença crônica. Sobre essa questão tem-se os seguintes relatos:

Esse dinheiro do Bolsa família é pra comprar meus remédio que eu sou diabética, sou hipertensa e o posto de saúde nunca tem. O governo diz que tem um programa de remédio de graça pra quem tem doença crônica, mas nunca tem. (Informação verbal)³⁰⁵.

A dificuldade é grande moça [...] olha não é fácil marcar consulta, porque é muita gente. Chega no hospital é muito cheio e às vezes a gente consegue marcar, mas quando chega no dia o médico não aparece [...] assim não dá pra dizer que a saúde aqui tá boa não. (Informação verbal)³⁰⁶.

Os relatos apresentados expressam problemas no processo de implementação da política de saúde que devem ser solucionados para o atendimento da população em geral e em especial das pessoas/famílias mais vulneráveis.

Pode-se inferir a partir das falas das egressas que as mudanças positivas experimentadas são principalmente no poder aquisitivo, como visto. Desse modo, as mudanças identificadas são de curta duração, visto que com a retirada do benefício financeiro, poucas delas permanecem. Desse modo, quando as famílias deixam de receber a bolsa retornam à situação anterior e por essa razão *sentem muita falta* pela importância que tem para a sobrevivência da família, por não poder contar com uma *renda certa* oriunda do trabalho.

Essa constatação expressa à necessidade de adoção de políticas estruturantes que efetivamente contribuam para autonomia das famílias pobres, o que passa pela implementação efetiva de políticas públicas, principalmente aquelas relacionadas à geração de trabalho e renda, com destaque para a oferta de creches para liberação das egressas para o trabalho.

³⁰³ Depoimentos retirados da entrevista com a Coordenadora do CRAS da Vila Bacanga.

³⁰⁴ Depoimentos retirados da entrevista com a Coordenadora do CRAS do Anil.

³⁰⁵ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS do João de Deus.

³⁰⁶ Depoimentos retirados do Grupo Focal realizado com o RF do CRAS do Coroadinho.

Os sujeitos envolvidos na pesquisa também destacaram como impacto a motivação das famílias de buscar outros meios para garantir a sobrevivência para além do Bolsa Família, a partir do trabalho com o grupo de famílias beneficiárias do Programa que é realizado nos CRAS mediante palestras e outras atividades desenvolvidas.

Outro impacto mencionado foi a regularização da documentação dos membros da família, visto que é exigida a apresentação de todos os documentos no processo de inscrição do CadÚnico, para poder participar do Bolsa Família. As famílias que não tinham documentos pessoais demonstraram maior interesse em providenciá-los para poderem realizar sua inscrição: “Então, força os pais, responsáveis, a gerarem esse documento, porque muitas vezes eu já atendi casos em que a mãe tem 3 filhos e uma criança não tem a certidão de nascimento.” (Informação verbal)³⁰⁷.

As entrevistadas também fazem referência à redução do trabalho infantil (inclusão nos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos ofertados nos CRAS), ao incremento da economia local com a circulação dos recursos recebidos pelas famílias, à valorização da mulher por ser ela a representante familiar junto ao Bolsa Família e ao incentivo à garantia de direitos previdenciários pelas donas-de-casa como impactos também do Bolsa Família.

Em menor proporção foi ainda apontado como impacto do Programa na vida das famílias egressas a qualificação profissional, propiciada, em geral, pelo Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), além de outras ações voltadas para a geração de trabalho e renda que contribuíram para que um número pouco expressivo de famílias conseguisse inserção no mercado de trabalho formal ou gerasse renda de forma autônoma a partir de habilidades adquiridas durante a participação em cursos.

Sobre a condição de família egressa, grande parte das representantes familiares, deixou explícito o desejo e necessidade de retornar ao Programa, demonstrando que a saída representa a perda de um reforço na renda familiar, sendo vista como algo negativo, pela maioria, em face da dificuldade permanente de suprir necessidades básicas com a continuação da situação de vulnerabilidade social. Por outro lado, nossa percepção é a de que sair do Programa deveria significar, de um modo geral, uma forma de autonomização da família a partir de condições propiciadas durante a participação/permanência no Bolsa Família que a fortalecesse ao ponto de poder prescindir do Programa.

Por conseguinte, depreende-se das falas dos sujeitos que participaram da pesquisa de campo que as mudanças identificadas pelas beneficiárias quando inseridas no Bolsa Família não permanecem com o desligamento, com exceção da educação, conforme foi apontado. Isso nos conduz ao entendimento de que o Programa tem produzido mudanças nas condições de vida das famílias enquanto inseridas as quais não são perceptíveis a longo prazo pelas beneficiárias, o que parece apontar que, no geral, o Programa não vem produzindo impactos duradouros nas vidas das famílias beneficiárias ainda que produza algumas melhorias provisórias nas suas condições de vida enquanto inseridas no Programa.

4 CONCLUSÃO

É relevante destacar a dificuldade que foi identificar e localizar os egressos do Bolsa Família para que a pesquisa fosse realizada. Ademais, foi também verificada a quase inexistência de estudos sobre os egressos do Programa³⁰⁸. A pouca atenção aos egressos do Bolsa Família é reafirmada pela inexistência de iniciativas sistemáticas para acompanhamento das famílias após seu desligamento por parte das instâncias institucionais operadoras do Programa. Ou seja, não se sabe até

³⁰⁷ Depoimentos retirados da entrevista com a Técnica do CRAS do Coroadinho.

³⁰⁸ Em levantamento bibliográfico realizado sobre estudos de egressos do Bolsa Família, só foram identificados: FUNDAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA; UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. **Estudo sobre o Perfil das Famílias que sofreram repercussões sobre o benefício do Programa Bolsa Família em decorrência do processo de revisão cadastral**. Brasília, DF: SAGE/MDS, 2014 (Sumário Executivo); NEVES, Márcia Emília Rodrigues. **Proteção Social?! Bolsa Família e Trajetórias Sociais de Egressos**. 2010. Tese (Doutorado em Sociologia) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2010.

que ponto, o Programa produziu ou não um efeito duradouro nas condições de vida das famílias que passaram por ele. Em última análise, essa constatação permite inferir o caráter pontual e residual do maior programa de transferência de renda do Brasil.

Em termos de possíveis impactos, a pesquisa concluiu que a principal mudança foi registrada na melhoria da renda da família com repercussões positivas no padrão de alimentação e no acesso a outras condições imediatas necessárias para ligeira melhoria nas condições de vida das famílias. Todavia, na maioria dos casos, essas melhorias sofrem estagnação ou mesmo retrocesso com o desligamento das famílias do Programa. Outras possíveis mudanças registradas na vida das famílias egressas do Bolsa Família no Maranhão, mencionadas no âmbito da pesquisa, situam-se na educação por estimular a permanência de crianças e jovens na escola, evitar a evasão e, possivelmente elevar o número de anos de estudo de crianças e jovens das famílias, ainda que essa mudança decorra da busca de assegurar a continuidade de recebimento do benefício financeiro. Considera-se, portanto, que tal mudança apresente possibilidades de permanecer na vida dos egressos por ser mais duradoura, podendo prolongar-se mesmo após o desligamento da família. Na saúde, identificou-se que o impacto na vida das famílias beneficiárias, sobretudo das egressas, é pouco perceptível, até pelos limites com que essa política vem sendo operacionalizada, com repercussão no acesso e na qualidade do atendimento da população, ou seja, no campo da saúde, não foram apresentados impactos considerados positivos, sendo apontados, inclusive, retrocesso no acesso aos serviços com o desligamento das famílias do Programa.

Um aspecto importante reafirmado na pesquisa é a inserção precária e instável das pessoas das famílias beneficiárias do Bolsa Família no mercado de trabalho, concentrando-se, na sua grande maioria, no mercado informal, ostentando trabalhos instáveis e de baixa remuneração, situação essa verificada durante a inserção e após o desligamento das famílias do Programa, o que faz com que significativa parte dos egressos chegue a vivenciar situação de deterioração nas condições de manutenção de vida das famílias. Conforme demonstrado, essa situação é bem mais grave quando consideramos os chefes de famílias egressas do Bolsa Família no estado do Maranhão.

Em resumo, os resultados da pesquisa sobre possíveis impactos do Bolsa Família em famílias egressas no Estado do Maranhão reafirmam o pressuposto que considera que os PTRC, entre os quais o Bolsa Família, apesar de apresentarem no seu desenho uma proposta que contempla objetivos imediatos com objetivos estratégicos, mesmo os objetivos imediatos (indicadores como renda, taxa de matrícula e frequência ao sistema de ensino formal, número de controles médicos pediátricos e/ou ginecológicos, culminando com melhorias pontuais e imediata de condições de vida) apresentam relativa sustentação somente enquanto as famílias estão inseridas no Programa. Sobre as famílias egressas, na maioria dos casos, o que o estudo realizado demonstrou foram retrocessos, mesmo nas condições imediatas de vida. Como já mencionamos, assim, a melhoria de tais indicadores constitui *resultados* ou *produtos* necessariamente esperados a partir dos próprios componentes dos PTRC, que, em geral, centram as intervenções na transferência de renda associada ao cumprimento de condicionalidades vinculadas ao acesso a serviços educativos e sanitários. Por outro lado, os objetivos estratégicos, que consistem em retirar famílias da situação de pobreza e melhorar seu bem-estar em questões básicas, estes sim, que, uma vez alcançados, poderiam ser considerados verdadeiros impactos, entendidos aqui como mudanças duradouras e de longo prazo, não vêm sendo objeto de intervenção nem de avaliação do Bolsa Família. Isto porque, ao ser desligada do Bolsa Família, a família obviamente deixa de receber o benefício financeiro. Por essa razão, a complementação de renda que se constituía na mudança principal e imediata do Programa, que contribuía para a sobrevivência da família enquanto beneficiária, deixa de existir e, em geral, a maioria das famílias egressas não tem encontrado meios para manter o nível de renda de quando inseridas. Assim, a principal conclusão é que não há evidências de que o Bolsa Família venha produzindo mudanças duradoras, sendo registrado, em muitos casos, retrocesso nas condições de vida dos egressos do Programa no Maranhão.

REFERÊNCIAS

ALONSO, Jose Pablo Bentura; GARRIDO, Maria Laura Vecinday. La evaluación Tautológica de los Programas de Transferencia de Renta Condicionada. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 17, n. 1, jan./jun. 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Matriz de Informação Social – MI Social**. Brasília, DF, [20--?]. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/grupo.php?g=88>>. Acesso em: 4 abr. 2014.

_____. _____. **Relatório de Informações Sociais: Bolsa Família e Cadastro Único**. Brasília, DF, [2015]. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/index.php>>. Acesso em: 31 mar. 2015.

FUNDAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA; UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. **Estudo sobre o Perfil das Famílias que sofreram repercussões sobre o benefício do Programa Bolsa Família em decorrência do processo de revisão cadastral**. Brasília, DF: SAGE/MDS, 2014. Sumário Executivo.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 31 mar. 2015.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2013**. Rio de Janeiro, 2014.

INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS. **Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos divulga o PIB do Estado do Maranhão: período 2008-2012**. São Luís, 2014. Disponível em: <http://www.imesc.ma.gov.br/temp/docs/pib_pub_112014.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2014.

LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. Qualificação e Emprego: uma avaliação de impactos do Planfor no Maranhão. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. São Paulo: Veras Editora; São Luís: GAEPP, 2008.

NEMES, Maria Ines Baptistela. **Avaliação em saúde: questões para os programas de DST/AIDS no Brasil**. Rio de Janeiro: Associação de Brasileira Interdisciplinar de AIDS, 2001. (Coleção ABIA: fundamentos de avaliação, n. 1).

NEVES, Márcia Emília Rodrigues. **Proteção Social?!**: Bolsa Família e Trajetórias Sociais de Egressos. 2010. Tese (Doutorado em Sociologia) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2010.

ROCHE, Chris. **Avaliação de impactos do trabalho das ONG'S: aprendendo a valorizar as mudanças**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

ANEXO 3 - ROTEIRO DE ENTREVISTA

Roteiro das entrevistas com secretários estadual e municipais de assistência social, coordenadores do Bolsa Família e responsáveis pelo Cadúnico, coordenadores dos CRAS e técnicos dos CRAS:

Identificação e caracterização dos possíveis impactos que o Bolsa Família possa ter provocado na vida das famílias egressas, considerando os seguintes aspectos:

- 1 Indicação de iniciativas/ações/programas do Bolsa Família com maior potencial de impacto na vida dos beneficiários ou de como o Programa pode produzir mudanças nas condições de vida das famílias durante a permanência no Programa.
- 2 Existência de algum conhecimento acerca da trajetória de trabalho das famílias beneficiárias antes, durante e depois do Bolsa Família.
- 3 Identificação de mudanças nas condições de vida das famílias enquanto inseridas no Programa considerando:
 - a) alimentação;
 - b) condições habitacionais;
 - c) aquisição de bens duráveis;
 - d) nível de educação;
 - e) saúde de seus membros;
 - f) posição da mulher na família.
- 4 Desenvolvimento de algum procedimento sistemático, informal ou ocasional para acompanhamento dos egressos do BF.
- 5 Conhecimento de algumas mudanças na vida das famílias após o desligamento do Programa e de mudanças que deixaram de existir com o desligamento.
- 6 Conhecimento acerca da inserção das famílias em programas sociais (municipais, estaduais e federais) **durante** e **após** o desligamento do Bolsa Família.
- 7 Indicação de **iniciativas dos CRAS** para inserção das famílias egressas em programas, projetos, serviços e benefícios sociais.
- 8 Indicação de articulação com outras secretarias, órgãos ou organizações visando o desenvolvimento de ações com egressos do Bolsa Família.
- 9 Opinião dos gestores, coordenadores do Bolsa Família, responsáveis pelo Cadúnico, coordenadores dos CRAS e técnicos dos CRAS sobre possíveis impactos do Bolsa Família.
- 10 Indicação de críticas e sugestões ao Programa.

ANEXO 4 - ROTEIRO DE GRUPO FOCAL

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS GRUPO DE AVALIAÇÃO E ESTUDO DA POBREZA E DE POLÍTICAS DIRECIONADAS À POBREZA (GAEPP)

**Título do Projeto: OS EGRESSOS DO BOLSA FAMÍLIA NO MARANHÃO:
dimensionamento e impacto sobre suas famílias e suas vidas**

ROTEIRO PARA DESENVOLVIMENTO DE GRUPO FOCAL

- 1) Trajetória de trabalho dos membros adultos da família egressa em relação à sua inserção no Bolsa Família:
 - Antes;
 - Durante;
 - Depois.
- 2) Possíveis mudanças nas condições de vida das famílias enquanto inseridas no Programa considerando:
 - Alimentação;
 - Condições habitacionais;
 - Aquisição de bens duráveis;
 - Educação;
 - Saúde de seus membros;
 - Posição da mulher na família.
- 3) Possíveis mudanças consideradas pelos responsáveis legais das famílias egressas que permaneceram após o desligamento do Programa e as que deixaram de existir com o desligamento.
- 4) Outros programas sociais (municipais, estaduais e federais) em que algum membro da família esteve inserido durante sua permanência no Bolsa Família.
- 5) Outros programas sociais (municipais, estaduais e federais) em que algum membro da família se encontre inserido após o desligamento do Bolsa Família.
- 6) Opinião das (os) responsáveis legais pelas famílias egressas sobre o Bolsa Família.
- 7) Críticas e sugestões ao Programa.