



POBREZA E PROGRAMAS SOCIAIS NO MARANHÃO

ENTREVISTA REALIZADA POR TALITA, DE SOUSA NASCIMENTO¹ CARVALHO COM ALBERTO PESSOA BASTOS²

Entrevistadora: O Maranhão é um Estado que há muitos anos apresenta um dos maiores indicadores de pobreza do Brasil. Como você entende a pobreza do Maranhão? Quais os seus principais determinantes?

Alberto Pessoa Bastos: A pobreza no Maranhão deve ser compreendida a partir de seus determinantes estruturais e multidimensionais, que se expressam não só na insuficiência de renda, como também em um conjunto articulado de privações econômicas, sociais, políticas e territoriais. Em consequência, temos uma sociedade marcada pela desigualdade, exclusão e baixa capacidade de geração de oportunidades. Entre os principais determinantes, destacam-se a estrutura econômica pouco diversificada e de baixa produtividade, fortemente baseada em atividades primárias e com limitada industrialização. Do ponto de vista social, avultam a baixa qualificação profissional que restringe o acesso a bons empregos e as capacidades de empreender. A dimensão territorial também é determinante, com grandes disparidades regionais e isolamento de municípios, especialmente no interior do Estado, o que dificulta o acesso a mercados, serviços e políticas públicas. Essa configuração reforça desigualdades espaciais e limita a integração econômica do estado.

Entrevistadora: A persistente situação de pobreza do Maranhão parece evidenciar certa inércia do governo com essa problemática no Estado. Qual a sua opinião sobre as estratégias de enfrentamento à pobreza que antecederam a atual gestão estadual?

Alberto Pessoa Bastos: O Estado do Maranhão teve iniciativas como o Programa de Dimensionamento da Força de Trabalho (PRODIM), a criação do Fundo Maranhense de Combate à Pobreza (FUMACOP), o Viva Luz, Viva Água, Viva Meu Emprego, Programa Mais IDH, Restaurante Popular, Escola Digna etc. Entretanto, ações como Restaurante Popular e Escola Digna, mesmo com seus méritos reconhecidos, não enfrentam a pobreza de uma forma transversal. Auxiliam a saciar a fome e a reformar a escola, mas não significa que o ensino vai melhorar ou que os índices sobre a fome no Estado vão diminuir. Destaca-se que o Restaurante Popular ao não fazer restrição de público deixa de ser política pública assertiva. Entendendo que seria necessária a escolha do público-alvo, a atual gestão do Governo do Estado adotou, o que compreendo como um dos maiores acertos do Programa Maranhão Livre da Fome, que é selecionar pessoas que, mesmo recebendo o Bolsa Família (cujo público que já está em situação de vulnerabilidade) não ultrapassam a linha de extrema pobreza. Então, o que ocorre é a seleção da base da pirâmide da pobreza. Esse é o ponto fundamental. Em resumo, a diferença entre os outros programas já implementados é a assertividade do público-alvo, a transversalidade, já que não se limita apenas a questões relacionadas à transferência monetária, mas também à capacitação profissional, à inclusão socioproductiva, até o empreendedorismo e

¹ Graduação em Ciências Econômicas, mestrado e doutorado em Políticas Públicas na UFMA (2021). Foi Presidente do Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos - IMESC. Atualmente é professora adjunta do Departamento de Economia (UFMA) e pesquisadora do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza - GAEPP

² Graduação em Direito pela Universidade Fluminense do Rio de Janeiro, mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal Fluminense. Defensor público de carreira desde 2010, atuou por dois mandatos consecutivos como defensor público-geral do Maranhão (2018-2022). Atualmente, é secretário da Secretaria de Estado de Monitoramento de Ações Governamentais do Maranhão (Semag) e da Secretaria de Estado das Cidades do Maranhão (Secid).



vagas no mercado de trabalho. Por fim, podemos destacar algumas ações importantes do Governo orientadas a favor da população, como o acesso a microcrédito, atendimento de saúde (fornecimento de óculos de grau) e a ultrapassagem da barreira da empregabilidade.

Entrevistadora: Carlos Brandão tomou posse em abril de 2022, ano em que foi reeleito Governador do estado. Em maio de 2025, lançou o Programa Maranhão Livre da Fome (PMLF) que se apresenta como o maior Programa estadual de transferência monetária direta já implementado no Maranhão. Sobre o PMLF, merece destaque: sua concepção, objetivo, gestão, principais estratégias e desafios.

Alberto Pessoa Bastos O Programa “Maranhão Livre da Fome” é uma política pública inovadora em nosso Estado, que prevê a transferência monetária para que mais de 95 mil famílias ultrapassem a linha da pobreza; o acompanhamento de saúde de todo núcleo familiar e meios de inclusão socioproductiva através de capacitações ofertadas na área de interesse dos beneficiários. Assim, o Programa foi desenhado sobre três grandes eixos: transferência monetária, acompanhamento de saúde e inclusão socioproductiva.

No eixo da transferência monetária, o Programa dispõe benefício financeiro destinado à complementação da renda familiar, contribuindo para que mais de 95 mil famílias ultrapassem a linha da pobreza monetária. O benefício é operacionalizado por meio de cartão de identificação com utilização exclusiva na função débito e desbloqueado após coleta de biometria para comprovação de que a pessoa elegível é quem está recebendo o cartão, o qual é aceito apenas em estabelecimentos registrados para comercialização de alimentos e medicamentos através do Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), medida adotada para assegurar a correta destinação dos recursos públicos e redução de riscos de fraudes. Além disso, o Programa trouxe inovações ao incorporar como condicionalidade o acompanhamento de saúde de todo o núcleo familiar responsável familiar, integrando políticas de assistência social e saúde pública.

Entretanto, para além de uma política assistencial de caráter imediato, o PMLF traz um diferencial estrutural com a inclusão socioproductiva como estratégia central de emancipação das famílias beneficiárias. O Programa promove o mapeamento dos interesses profissionais dos beneficiários e de seus familiares e demandas regionais para direcionamento a cursos de qualificação profissional, empreendedorismo e geração de renda ainda no momento do pré-cadastro. A lógica adotada busca criar condições para que a população vulnerável tenha acesso não apenas ao consumo básico, mas também a oportunidades concretas de autonomia financeira e inserção produtiva.

O Programa prevê monitoramento informatizado, utilização de plataformas digitais para atualização cadastral, cruzamento de dados, coleta biométrica e acompanhamento contínuo da execução, fortalecendo os mecanismos de controle, governança e efetividade da política pública

A gestão busca, assim, a informatização de dados para acompanhamento atualizado do uso do benefício concedido ao longo do mês, atualização de cadastro por meio de plataforma desenvolvida pelo Governo, coleta de biometria para comprovação de que a pessoa elegível é quem está recebendo o cartão de identificação, além de utilização no formato débito, a fim de evitar saques de valores, e utilização apenas em locais cadastrados para vendas de alimentos e medicamentos. São medidas adotadas para minimizar riscos de fraudes e destinação de recursos a quem realmente precisa. Como desafios há a localização de todos os elegíveis mapeados e implementação das capacitações em todo o Estado. Apesar dos desafios, quase 500 mil pessoas no Estado foram beneficiadas pelo Programa.

Enfim, o PMLF foi estruturado a partir da compreensão de que o enfrentamento da pobreza extrema exige atuação integrada e multisetorial, não se limitando à simples transferência monetária. Sua concepção básica parte da necessidade de garantir resposta imediata à fome, ao mesmo tempo em que se propõe a criar condições para romper à pobreza estrutural.

Como principais desafios do Programa Maranhão Livre da Fome, destacam-se a localização e atualização cadastral de todos os beneficiários elegíveis, a ampliação territorial das capacitações profissionalizantes e a consolidação de mecanismos permanentes de acompanhamento e avaliação da política pública. Trata-se de desafio relevante em razão das dimensões territoriais do Estado. Apesar desses desafios, o Programa já apresenta resultados expressivos, alcançando quase 500 mil pessoas em situação de vulnerabilidade social.



Além do Maranhão Livre da Fome, o Governo Carlos Brandão vem estruturando outras estratégias complementares de enfrentamento à pobreza, especialmente nas áreas de educação, qualificação profissional, transporte escolar, alimentação escolar e inclusão produtiva. Entre elas, destacam-se a ampliação da Educação Profissional e Tecnológica; o fortalecimento da alimentação escolar com oferta de refeições adequadas e contínuas aos estudantes; o Programa Meu Transporte Escolar Grátis; além de políticas voltadas à inclusão de populações vulneráveis em programas de capacitação, empreendedorismo e processos de autonomia financeira.

Entrevistadora: A gestão do PMLF prevê a participação das prefeituras para a operacionalização do Programa. Quais as principais vantagens e desafios dessa parceria com os municípios?

Alberto Pessoa Bastos - O PMLF é construído a várias mãos e conta com a base, com quem atua diretamente e cotidianamente com o núcleo familiar beneficiário, reduz eventuais inconsistências e torna o Programa o mais assertivo possível. O serviço público municipal já acompanha aquele núcleo familiar beneficiário por meio do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), Unidade Básica de Saúde (UBS), Secretaria de Educação e demais serviços da rede socioassistencial e, por já conhecer suas necessidades atua de forma organizada. O Poder Público, seja municipal ou estadual, atua em prol de um só objetivo nesse Programa, que é auxiliar aquele núcleo familiar a superar o ciclo de pobreza no qual está inserido. O maior desafio é contar com a parceria das prefeituras para localizar e efetivar o direito daquele núcleo beneficiário elegível para receber o cartão de identificação, já que a alimentação dos sistemas de acompanhamento é similar às ferramentas já utilizadas pelos servidores municipais para evitar sobrecarga de pessoal com mais e mais equipamentos.

Um destaque que vale menção é a participação dos municípios no recorte de beneficiários. São eles que alimentam o cadastro que vai para o Governo Federal, o CadÚnico, o que resulta no auxílio da identificação e seleção dos beneficiários. O poder público municipal, quando da implementação do PMLF, assina Termos de Adesão no qual se compromete com o Estado na melhoria de alguns indicadores, como a cobertura da atenção básica de saúde.

A implementação do Programa Maranhão Livre da Fome (MLF) evidencia que a parceria com os municípios constitui elemento central para sua efetividade, mas também representa um dos principais desafios na execução. Isso ocorre porque, sendo uma política pública descentralizada e intersetorial, sua operacionalização depende diretamente da capacidade institucional, do engajamento político e da estrutura administrativa das gestões municipais, que são marcadamente heterogêneas no contexto maranhense.

Inicialmente, um dos principais desafios residia na desigualdade de capacidade institucional entre os municípios. Enquanto alguns dispunham de equipes técnicas estruturadas e experiência na gestão de políticas sociais, outros enfrentavam limitações significativas em termos de recursos humanos, qualificação técnica e infraestrutura administrativa, especialmente no âmbito da assistência social. Essa disparidade poderia comprometer a padronização da execução e gerar assimetrias territoriais no acesso e na qualidade da política pública. Contudo, o Governo do Estado efetivou repasses aos municípios com a finalidade de aparelharem adequadamente os CRAS e atualmente há processo de entrega de veículos para as secretarias municipais de Assistência Social. Outro entrave relevante refere-se à qualidade e à atualização dos dados do Cadastro Único, que constitui a base para identificação dos beneficiários, e que é preenchido pelos municípios. Problemas como cadastros desatualizados, inconsistências nas informações de renda e fragilidades no acompanhamento das condicionalidades podem resultar tanto em erros de inclusão quanto de exclusão, afetando a focalização do programa e sua legitimidade social. Antes da implementação efetiva do Programa, a solução tecnológica desenvolvida pelo Estado para atualização cadastral, bem como a base de dados da empresa responsável pela administração do cartão de identificação, puderam sanear dados desatualizados e fomentar a regularização de pendências antes da recepção do benefício.

A integração intersetorial também se apresenta como um desafio crítico. O MLF foi concebido com base na articulação entre assistência social, saúde, educação e inclusão socioproductiva. No entanto, na prática



municipal, essas políticas frequentemente operam de forma fragmentada, com baixa coordenação entre secretarias e ausência de fluxos integrados de atendimento. Além disso, a insuficiência de infraestrutura e cobertura de serviços públicos em determinados municípios pode dificultar o cumprimento das condicionalidades do programa e limitar a oferta de oportunidades de qualificação e inserção no mercado de trabalho. A ausência ou fragilidade de equipamentos como CRAS, Unidades de Saúde e iniciativas de capacitação profissional podem comprometer a efetividade das ações complementares à transferência monetária.

A adesão e o comprometimento político das gestões municipais também influenciam diretamente o desempenho do Programa. Em alguns casos, observa-se baixa priorização da política, desalinhamento institucional ou mesmo resistências locais, o que resulta em uma execução meramente formal, sem o engajamento necessário para alcançar resultados concretos na redução da pobreza.

Em síntese, os desafios da parceria com os municípios no âmbito do PMLF refletem a complexidade da coordenação federativa em políticas públicas, exigindo estratégias que combinem indução por desempenho, apoio técnico contínuo, fortalecimento da gestão local e aprimoramento dos mecanismos de integração e monitoramento, de modo a assegurar maior efetividade e equidade na implementação do programa.

Entrevistadora: O PMLF apresenta uma grande capilaridade porque utiliza o Programa Bolsa Família como critérios de seleção dos beneficiários. No entanto, a Síntese de Indicadores Sociais 2025 (SIS), lançada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), revelou que 23,5% da população em situação de extrema pobreza e 53,5% da população em pobreza do Maranhão não tinha acesso a nenhum benefício de programas sociais governamentais, no ano de 2024. O PMLF tem alguma estratégia para alcançar essa parcela da população? (vide tabela abaixo).

TABELA 3. MARANHÃO E REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE SÃO LUÍS: Proporção de pessoas, por classes de rendimento domiciliar per capita, sem benefícios de programas sociais governamentais

| Maranhão | | | | | | | | | | | | | |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Linhas pobreza e extrema pob. | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
| US\$ 6,85 | 66,7 | 65,2 | 64,1 | 64,3 | 66,1 | 66,0 | 65,7 | 65,0 | 68,2 | 69,3 | 62,5 | 58,0 | 53,5 |
| US\$ 2,15 | 26,6 | 25,5 | 24,0 | 24,7 | 26,6 | 28,0 | 27,6 | 27,9 | 30,2 | 30,4 | 25,0 | 25,9 | 23,5 |
| Região Metropolitana de Grande São Luís | | | | | | | | | | | | | |
| Linhas pobreza e extrema pob | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
| US\$ 6,85 | 46,8 | 46,8 | 47,5 | 46,6 | 49,1 | 51,2 | 48,7 | 48,2 | 54,9 | 55,1 | 52,1 | 45,0 | 43,5 |
| US\$ 2,15 | 7,5 | 10,1 | 10,5 | 8,6 | 10,2 | 16,0 | 14,2 | 12,6 | 14,7 | 16,6 | 11,8 | 13,9 | 13,3 |

Fonte: IBGE, Síntese de Indicadores Sociais 2025

O PMLF foi pensado exatamente para a parcela da população maranhense que, mesmo recebendo Bolsa Família, não ultrapassa a linha da extrema pobreza como uma forma de utilizar dados consolidados do Governo Federal e evitar riscos de fraudes. Dentro do PMLF, atualmente, não se vislumbra abraçar algum outro recorte da população em razão da ausência de ferramentas para acompanhamento



da veracidade das informações prestadas. A listagem de beneficiários elegíveis do PMLF foi definida a partir do recorte do CadÚnico e folha de pagamento do Bolsa Família e validada pela Secretaria de Transparência e Controle do Estado do Maranhão. A seleção buscou a otimização de recursos a uma parte da população que efetivamente dela precisa.

Uma política de distribuição monetária efetiva, especialmente no contexto do PMLF, precisa enfrentar um dos principais gargalos estruturais que é alcançar a população elegível que ainda não está inscrita no Cadastro Único (CadÚnico). Trata-se, em geral, da parcela mais vulnerável, invisibilizada pelas estatísticas oficiais, o que exige estratégias ativas, territoriais e interinstitucionais.

Nesse sentido, uma primeira diretriz consiste na institucionalização da busca ativa como estratégia permanente, com protagonismo das prefeituras. Os municípios, por meio dos CRAS, agentes comunitários de saúde e equipes da assistência social, possuem capilaridade e conhecimento territorial suficientes para identificar famílias em situação de pobreza extrema fora das bases de dados.

Como complemento, de modo estratégico, firmou-se acordo de cooperação com a CAEMA para utilização de bases de dados georreferenciadas, visando a identificação de territórios prioritários. O cruzamento dessas informações com o CadÚnico possibilita mapear “vazios cadastrais”, orientando ações mais precisas de busca ativa.

Outra estratégia relevante é o uso de tecnologias de georreferenciamento e inteligência territorial, integrando dados de diferentes fontes (saúde, educação, assistência, saneamento e até consumo de energia). A construção de mapas da pobreza e da exclusão cadastral permite ao Estado e aos municípios direcionarem equipes e recursos de forma mais eficiente, reduzindo custos operacionais e aumentando a cobertura do programa.

A parceria com a Defensoria Pública do Estado do Maranhão também se mostra fundamental nesse processo. A instituição pode contribuir tanto na garantia de direitos, assegurando o acesso de populações vulneráveis ao CadÚnico e aos benefícios sociais, quanto na realização de ações itinerantes, mutirões de documentação civil e orientação jurídica. Sabe-se que muitas famílias não estão cadastradas não por ausência de elegibilidade, mas por barreiras burocráticas, falta de documentação ou desconhecimento de seus direitos.

Ademais, recomenda-se o fortalecimento de parcerias com lideranças comunitárias, organizações da sociedade civil e agentes locais, que atuam como ponte entre o poder público e a população mais vulnerável. Essas redes informais são essenciais para identificar situações de pobreza invisível, especialmente em áreas rurais, comunidades tradicionais e periferias urbanas.

É importante estruturar incentivos institucionais para os municípios, vinculando parte do desempenho à ampliação da cobertura do CadÚnico e à redução de sub-registro. Mecanismos como metas pactuadas, indicadores de desempenho e apoio técnico contínuo podem induzir maior engajamento das gestões locais na identificação e inclusão dessas famílias.