

# **O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE BACABAL-MA: AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO COM O FOCO NAS CONDICIONALIDADES.**

## **RESUMO**

O trabalho apresenta o resultado de uma pesquisa cujo objetivo foi avaliar o processo de implementação do Programa Bolsa Família, no município de Bacabal no Estado do Maranhão privilegiando a análise das condicionalidades estabelecidas pelo Programa no enfrentamento à pobreza. As condicionalidades no desenho do Programa Bolsa Família objetivam incentivar as famílias beneficiárias a acessarem os serviços sociais básicos do município o que impactaria de maneira positiva sobre sua condição de pobreza. A pesquisa ajudou a corroborar com a idéia de que as condicionalidades do Programa Bolsa Família precisam ser repensadas quanto ao seu caráter punitivo junto às famílias beneficiárias. Ações de caráter educativo seriam mais proveitosas do que condicionalidades atreladas ao que culturalmente as famílias pobres já assimilaram: a importância dos serviços sociais básicos.

Palavras-chave: Pobreza. Programa Bolsa Família. Condicionalidades.

## 1 INTRODUÇÃO

O aumento da pobreza nas sociedades capitalistas desde 1980, decorre das mudanças ocorridas no padrão de desenvolvimento destas, intensificadas a partir da referida década, que dentre outras conseqüências, têm ampliado consideravelmente as estatísticas sobre o desemprego no mundo. Os programas de transferência de renda se colocam, portanto, como estratégias do Estado para enfrentar as conseqüências advindas da dificuldade de inserção de determinados grupos no processo de produção. O Bolsa Família, um programa do Governo Federal com condicionalidades, desde 2004, vem se consolidando no Brasil como um marco no enfrentamento à pobreza nos municípios. A lógica deste programa é que o acesso a uma renda mínima associada à oferta de serviços sociais básicos existentes nos municípios impactaria na condição de vulnerabilidades das famílias pobres e extremamente pobres do país, possibilitando sua autonomia.

Com a intenção de garantir o acesso das famílias beneficiárias aos serviços sociais básicos, o Governo Federal estruturou as condicionalidades do Programa Bolsa Família, atrelando-as ao recebimento do benefício. Cada família beneficiária deve manter as crianças e adolescentes com idade entre 7 (sete) e 14 (catorze) anos na escola, manter o cartão de vacinação das crianças atualizado e possibilitar o acompanhamento médico de gestantes e ou nutrízes. O recebimento do benefício vincula-se ao cumprimento das referidas condicionalidades (BRASIL, 2006). Caso a família não cumpra com a agenda de compromissos sociais será penalizada. Cumprir com as condicionalidades não depende apenas das famílias beneficiárias. Os municípios devem disponibilizar uma estrutura de serviços sociais básicos acessíveis que dê suporte a programas que cobram das famílias compromissos dessa natureza. Ressalta-se que muitos municípios brasileiros não disponibilizam de estrutura de serviços sociais básicos que possam dar suporte ao cumprimento das condicionalidades exigidas pelo Programa Bolsa Família.

Avaliar a situação de pobreza das famílias beneficiárias do programa Bolsa Família no município de Bacabal no Estado do Maranhão é poder compreender como esta situação se expressa no cotidiano dos beneficiários e como estas famílias acessam os serviços sociais básicos. Dessa forma, se tem condições de julgar o programa, de perceber a sua performance no ataque à pobreza no município.

Diferentes teóricos no Brasil se posicionam contra a existência de condicionalidades em programas sociais destinados à pobreza, e que deram sustentação teórica à referida pesquisa, quais foram: Cloves Zimmerman (2006), Lavinias (2006), Silva (2005) e Monerat et al (2007). São teóricos que propõem ou ações educativas ou ações sociais como estratégias que podem ser desenvolvidas pelos municípios, para facilitarem o acesso das famílias pobres aos serviços sociais básicos.

Como as condicionalidades do Programa Bolsa Família contribuem para o enfrentamento da situação de pobreza das famílias que o acessam na cidade de Bacabal no Estado do Maranhão? Este foi o problema de pesquisa que norteou todo o processo de avaliação em foco.

A pesquisa foi realizada durante o ano de 2007 e avaliou-se as condicionalidades desde a implantação do Programa Bolsa Família, em 2004. A pesquisa foi do tipo qualitativa. Privilegiou-se a fala, a compreensão dos diferentes sujeitos sobre as condicionalidades do Programa Bolsa Família. A escolha da pesquisa qualitativa se deu pela própria natureza do objeto de pesquisa, ou seja, considerou-se que os envolvidos no programa Bolsa Família possuem opiniões, interesses, vivências, informações, sem os quais o processo de avaliação não se validaria. A intenção foi compreender os sujeitos do processo de avaliação a partir deles próprios (GOLDEMBERG, 2005).

O Diário de Campo, a Entrevista Semi-estruturada e a Observação direta como instrumentos básicos da pesquisa, permitiram que se captasse a realidade em diferentes situações, no momento do contato com as famílias beneficiárias, e no contato com os gestores e técnicos do referido programa no município de Bacabal-MA. O levantamento de informações em fontes bibliográficas e a análise documental também foram estratégias metodológicas utilizadas. Foram analisados relatórios sobre o programa, fichas cadastrais dos beneficiários no município, informações, boletins e estatísticas no site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). Foram analisados também livros, textos, revistas, que discutem sobre pobreza, políticas sociais no Brasil, transferência de renda, avaliação e condicionalidades, temas estes, fundamentais para o desenvolvimento da pesquisa.

Diferentes sujeitos compuseram o universo da pesquisa: a gestora do Programa Bolsa Família, no município, a gestora de educação, a técnica auxiliar/master da frequência escolar, a técnica da saúde responsável pela alimentação do Sistema de Vigilância Alimentar (SISVAN), a coordenadora do Programa Bolsa Família; a responsável pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), a assistente social do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), a responsável pelo setor de arquivo do programa Bolsa Família; a presidente da Instância de Controle Social; um membro da Instância de Controle Social o responsável pelo aplicativo da Caixa Econômica Federal e 15 (quinze) beneficiárias do Programa Bolsa Família. O total de sujeitos entrevistados foram 25 (vinte e cinco).

Durante as entrevistas individuais a fala dos diferentes sujeitos foi gravada com a sua permissão. Ressalta-se que, com a intenção de preservar a identidade dos sujeitos pesquisados, optou-se pela utilização de nomes fictícios durante a fase de análise dos dados.

O critério estabelecido para a escolha do perfil das famílias beneficiárias foi a existência de famílias que, na sua composição, apresentavam membros que correspondessem ao

perfil exigido para o cumprimento das condicionalidades. Foram escolhidos três bairros diferentes no município de Bacabal-MA e em cada um deles foram feitas 05 (cinco) entrevistas.

Durante o processo de pesquisa com os sujeitos, a idéia foi captar suas satisfações e insatisfações, suas impressões de maneira geral, orientando-os, com certa flexibilidade, para o objeto de pesquisa, o que permitiu aos entrevistados maior liberdade de resposta sem, contudo, sair do foco da avaliação.

A construção de uma matriz geral de classificação dos dados, considerando as categorias empíricas, pobreza e condicionalidades facilitou as análises dos dados. As categorias citadas deram suporte para a definição dos seguintes eixos de análises: a intersetorialidade, os recursos humanos e materiais e as estratégias implementadas pelas diferentes instâncias para o acompanhamento das condicionalidades. A partir desses eixos se respondeu ao problema de pesquisa proposto.

## **2 DESENVOLVIMENTO**

### **2.1 As condicionalidades do Programa Bolsa Família: breve análise crítica**

A existência de condicionalidades para o acesso a benefícios e ou renda por parte de quem deles necessitam não é experiência do presente, pelo contrário, remonta às sociedades anteriores à sociedade capitalista. O século XX contudo, representa uma mudança da concepção de que uma vez assistido o indivíduo deve pagar com o seu trabalho pelo benefício recebido.

A experiência do Welfare State no século XX modifica a concepção de que a pobreza é responsabilidade individual, concebendo o Estado enquanto instância responsável pelo seu enfrentamento. É um rompimento com a lógica que imperou desde o surgimento do capitalismo, especificamente, no século XVII e XVIII, contexto de constituição do mercado de trabalho: a exigência de uma contrapartida por meio de trabalhos forçados a quem necessita ser assistido (MONNERAT et al, 2007). Este rompimento permitiu o amadurecimento dos debates em torno da necessidade ou não, da exigência de contrapartidas em programas e ou ações de combate à pobreza que objetivassem concessão de qualquer tipo de benefício.

O debate em torno das condicionalidades envolve concepções diferenciadas que discutem sobre a incapacidade de o Estado garantir serviços sociais básicos de qualidade ao mesmo tempo em que enfatizam a existência do paradoxo entre o direito ao benefício e a exigência de contrapartidas.

Diante da existência de serviços sociais básicos insuficientes, do ponto de vista quantitativo e qualitativo, para atender à população pobre do país, é que Silva (2005) manifestasse contra o formato das condicionalidades nos programas de transferência de renda. Para a

autora, as condicionalidades ferem o princípio da não condicionalidade, peculiar ao direito de todo cidadão ter acesso ao trabalho e a programas sociais que lhe garantam uma vida digna. Propõe ações educativas em substituição as condicionalidades como uma estratégia de orientação para a utilização dos serviços sociais básicos pelos beneficiários dos referidos programas. Em um outro trabalho Silva (2007) reafirma que as condicionalidades, ao invés de serem compromissos das famílias, deveriam ser impostas ao Estado,

Ao analisar o Programa Bolsa Família Cloves Zimmerman (2006) o faz também sob a ótica dos direitos humanos e critica a existência das condicionalidades. Para o autor, mesmo que a intenção seja positiva, estas têm representado a negação da autonomia dos pobres nas políticas sociais brasileiras. Suas análises são respaldadas no Comitê n.12, elaborado pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do alto comissariado de Direitos Humanos das Nações Unidas, que reconhece a incondicionalidade do direito de todo ser humano de estar livre da fome, como um requisito importante para o acesso a outros direitos. Como Silva (2007), Zimmerman (2006) entende que a punição deve ser dada ao poder público e não ao beneficiário. É responsabilidade do Estado garantir a qualidade dos serviços oferecidos.

Ao discutir sobre as condicionalidades do Programa Bolsa Família, Monnerat et al (2007), apesar de não concordarem com a sua existência afirmam que o aspecto positivo está na existência de mecanismos de acompanhamento mais efetivos. Criticam o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), do Programa Bolsa Família, pois o consideram um valor restrito, para o acompanhamento das condicionalidades. Ações sociais mais amplas junto aos beneficiários seriam mais eficientes. Por outro lado, se a intenção é a interferência nas condições estruturais dos beneficiários, a legislação que regulamenta as condicionalidades se aproxima muito mais da punição do que dos objetivos sociais definidos pelo programa. Enfim, mesmo apresentando aspectos positivos das condicionalidades, as autoras percebem a fragilidade dos serviços ofertados pelos municípios brasileiros, tanto na capacidade de absorção da demanda como na qualidade dos serviços.

A forma como diferentes setores se articulam na resolução do problema da pobreza nos municípios brasileiros é que vai definir se o programa tem a prerrogativa de ser ou não potencializador do acesso a serviços sociais básicos. Todavia, acredita-se também nas dificuldades de disponibilização destes serviços, quer do ponto de vista do envolvimento ou não com o problema da pobreza, quer pela ineficácia destes serviços. Por outro lado, um programa não pode ter a pretensão de resolver questões culturais, intrínsecas à própria cultura de gerenciamento da pobreza no Brasil que se caracterizam pela desarticulação e a fragmentação das políticas sociais.

A possibilidade de acesso à saúde e à educação é responsabilidade das instituições competentes, contudo, o beneficiário não pode responsabilizar-se por aspectos que fogem do seu

controle, a exemplo da falta de serviços de qualidade. Mesmo assim, não se pretende inferir que a intersetorialidade não seja um aspecto fundamental no desenho do programa.

O Estado tem o dever de garantir efetivamente serviços que atendam de fato às demandas das populações mais vulneráveis. As condicionalidades do Programa Bolsa Família deveriam ser substituídas por ações mais efetivas das referidas secretarias responsáveis pelo seu acompanhamento, a de Saúde, a de Educação e a de Assistência Social. O compromisso do Estado em parceria com os municípios, através das referidas secretarias é o de enfrentar a pobreza nos municípios. Se o Estado não consegue garantir as condições materiais de reprodução social via trabalho, deve amenizar a situação de carência via acesso a serviços que historicamente tiveram sua importância comprovada diante das necessidades da população. Isto tudo somado a uma proposta de aumento no valor do benefício.

## **2. 2 Características socioeconômicas do município de Bacabal no Estado do Maranhão**

Bacabal é uma cidade com uma população de 98.117 (noventa e oito mil cento e dezessete) habitantes distribuídos numa área de 1.609 (um mil seiscentos e nove) quilômetros quadrados. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dados de 2000, em Bacabal, a esperança de vida ao nascer, em anos, é de 60,09; a taxa de alfabetização de adultos é de 71,20%; a taxa bruta de frequência escolar é de 79,65%; a renda per capita é R\$ 101,51 (cento e um reais e cinquenta e um centavos); o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) é de 0,623 Com esses Índices o município de Bacabal, segundo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), classifica-se em nível de Maranhão e Brasil, respectivamente, nas posições 39 e 4253. O que significa que o município de Bacabal tem baixos índices de desenvolvimento social, considerando-se o índice nacional.

Em Bacabal, a População Economicamente Ativa (PEA) é equivalente a 68% da população, com apenas 7,19%, no mercado formal. O maior empregador é a Administração Direta do Poder Público (IBGE, 2000). A relação política da sociedade com o poder público é de dependência. Esta relação tem melhorado a partir da Constituição de 1988 que tem obrigado Estados e Municípios a fazerem concursos para o preenchimento de vagas em diferentes setores. O município, portanto, não oferece oportunidades de empregos, mesmo temporários, que possam abarcar um número considerável da população economicamente ativa, o que tem levado muitas pessoas ou a migrarem para outras regiões do país, ou a ficarem no município esperando alguma ação do Estado ou da sociedade.

Bacabal conta com cento e cinquenta e três (153) estabelecimentos de Ensino da rede pública e particular, distribuídos da seguinte maneira: dezoito (18) da pré-escola estadual e municipal; dez (10) da pré-escola privada; cento e oito (108) do Ensino Fundamental Estadual e Municipal; oito (08) do Ensino Fundamental privado; cinco (05) do Ensino Médio da Rede

Estadual e quatro (04) do Ensino Médio privado. Quanto ao ensino de terceiro grau, Bacabal conta com um Centro da Universidade Estadual do Maranhão e com duas universidades particulares. O município, portanto, tem uma estrutura, no que diz respeito ao número de estabelecimentos de ensino, capaz de suprir a necessidades educacionais da população. A caracterização educacional é numérica, portanto não se tem dados suficientes que permitam elaborar juízos de valor e avaliar a qualidade da educação no município.

Quanto à estrutura de atendimento à saúde, esta é bastante debilitada. Há apenas 40 (quarenta) unidades de saúde no município. A maioria não apresenta estrutura suficiente de atendimento para o combate do quadro de doenças/mortalidade. Só existe uma unidade de atendimento emergencial e apenas um hospital credenciado. São três (03) estabelecimentos com internação total, três (03) com apoio a diagnose e terapia (IBGE, 2007). A estrutura de atendimento à saúde, como se vê, é bastante debilitada. No caso de qualquer enfermidade que requeira um tratamento mais complexo, a população vê-se obrigada a deslocar-se para as capitais mais próximas, São Luís ou Teresina.

### **2.3 Caracterização do Programa Bolsa Família em Bacabal-MA**

O município de Bacabal aderiu ao programa Bolsa Família desde 2004, e a partir de então, tem havido um aumento considerável no número de famílias que acessam o programa. Em janeiro de 2004 eram 3.188 (três mil cento e oitenta e oito), em janeiro de 2005, 6.741 (seis mil setecentos e quarenta e uma) em março de 2008 receberam o Bolsa Família 12.519 (doze mil quinhentos e dezenove) famílias.

A estrutura do programa está centralizada na própria Secretaria Municipal de Ação Social. O atendimento ao público acontece de segunda-feira a quinta-feira, das 08:00h até às 14:00. Na sexta-feira, o expediente é interno. Em 2004, só existia 1 (um) micro-computador com um número aproximado de 10.700 (dez mil e setecentos) cadastros que deveriam ser atualizados. Hoje, a coordenação do programa conta com 5 (cinco) micro-computadores, para alimentar uma base de dados de 18.700 (dezoito mil e setecentos) cadastros.

Na sala de processamento de dados, ficam os 5 (cinco) micro-computadores e a coordenação do Programa. É uma sala climatizada onde o sistema é alimentado com os respectivos dados das famílias beneficiárias. Um dos funcionários da equipe criou um banco de dados que facilita o acesso imediato às informações das famílias beneficiários Segundo a coordenação do Programa o número de micro-computadores é suficiente mas as máquinas são lentas, deveriam ser mais rápidas e assim dinamizar todo o processo de informações de dados que acontece diariamente.

A coordenação do Programa Bolsa Família ocupa três espaços na Secretaria de Ação Social: um terraço onde os beneficiários esperam a sua vez para serem atendidos e mais

duas salas, a do arquivo e a de processamento de dados. A equipe é formada por 10 (dez) pessoas que trabalham diretamente no Bolsa Família. No setor de arquivos são guardados todos os formulários, separados por bairros e povoados, organizados por ordem alfabética. A existência dos arquivos é uma estratégia de controle para que não haja repetição de cadastros. Nesta sala ficam duas pessoas atendendo, mas em época de recadastramento a Secretária de Ação Social, designa mais funcionários. Na época da pesquisa 3 (três) pessoas estavam no atendimento. A rotina de atendimento é a seguinte: sempre que o beneficiário chega com algum problema ou quando são feitos recadastramentos anualmente, primeiro, se procura o cadastro no arquivo para em seguida de posse destes cadastros o beneficiário é encaminhado para o setor de processamento de dados onde é atendido.

Segundo a gestora do Programa, para melhor dinamizar a fiscalização ou o controle sobre a efetivação dos cadastros, foi feita a aquisição, pela Secretaria de Ação Social, de uma motocicleta que está sendo paga com o repasse do Índice de Gestão Descentralizada-IGD. Existe uma pessoa na equipe que faz este trabalho.

No município, alguns cadastros apresentam problemas de duplicidade decorrentes ainda da implantação do programa. Muitas famílias que já estavam cadastradas no Bolsa Escola, em 2004, fizeram também o cadastro quando da implantação do Bolsa Família. Além da duplicidade também não foram obedecidos os critérios de elegibilidade do programa. Famílias que não correspondiam ao perfil foram cadastradas e receberam o benefício. Estas distorções foram diminuindo com o aperfeiçoamento do Cadastro único-CadÚnico, mas ainda hoje persistem, segundo a coordenadora. A fim de evitar este problema, o Município utiliza a estratégia de cadastramento depois da visita domiciliar para checar se as informações sobre as famílias são verdadeiras.

Dos antigos 10.700 (dez mil e setecentos cadastros) do Bolsa Escola, em 2003, no final de 2007, aumentaram para 18.700 (dezoito mil e setecentos) cadastros na base de dados do município. Como a cota definida para o município é de 12.700 (doze mil e setecentos) famílias - o governo toma como referência o número de pobres classificados segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE \_\_ de modo que muitas não conseguem acessar o programa. A coordenação do programa reclama da falta de autonomia na inserção de famílias no programa. Eles não têm o poder de deliberar sobre quem vai receber o benefício o que acaba se tornando uma frustração porque não conseguem resolver este tipo de problema. Compreende-se que esta atitude do governo federal contribui para a diminuição da influência do município sobre quem deve ou não receber o benefício, evitando assim, possíveis inserções indevidas.

Em 2007 a partir das informações da Relação Anual de Informações Sociais-RAIS, foram detectados cerca de 300 (trezentos) casos de famílias que não correspondiam ao critério de elegibilidade do programa portanto não deveriam mais receber o benefício. Foram



contratadas mais quatro pessoas para checarem as informações junto às famílias beneficiárias. O município passou três meses atualizando as informações dos cadastros destas famílias.

Do ano de 2004 até o ano de 2007, o atendimento às famílias beneficiárias melhorou muito, o município conta com uma estrutura de atendimento mais dinâmica. A coordenação não acumula funções, a preocupação restringe-se aos cadastros e aos benefícios. Isto foi constatado também durante a pesquisa em que se acompanhou a rotina de trabalho da coordenação do programa e se observou o Índice de Gestão Descentralizada – IGD, em Dezembro de 2007 que foi de 0,82, para a validação e 0,79 para atualização dos cadastros. O índice foi maior do que o de Educação, 0,80 e muito acima do índice de saúde, 0,42. O total de recursos que seriam disponibilizados para o município no mês de referência, que foi Dezembro de 2007, seria de R\$ 31.907,50 (trinta e um mil novecentos e sete reais e cinquenta centavos), o município recebeu R\$ 22.492,80 (vinte e dois mil quatrocentos e noventa e dois reais e oitenta centavos). O município deixou de receber R\$ 9.414,70 (nove mil quatrocentos e catorze reais e setenta centavos). Percebe-se que o menor índice foi o de saúde. O que permite afirmar sobre a fragilidade deste setor no atendimento às famílias beneficiárias.

#### **2.4 Avaliação do processo de implementação do Programa Bolsa Família no município de Bacabal-MA com o foco nas condicionalidades**

Avaliar é um processo de julgamento, utilizando-se dos conhecimentos científicos a fim de aprimorar e melhorar uma política ou programa. (AGUILAR; ANDER-EGG,1994). Avaliou-se as condicionalidades do programa no Município de Bacabal, com base na metodologia da pesquisa científica.

Avaliação de implementação é entendida por Marta Arretche et al (1999), como o processo que ocorre quando metas, objetivos recursos e estratégias propostos se transformam em ações, atendem à demanda dos beneficiários de um serviço ou programa. Avaliar implementação é responder à pergunta: como um programa ou serviço funciona? O objeto da avaliação de implementação são os processos, conexões causais existentes no funcionamento de um programa. São eles que permitirão o entendimento sobre a sua operacionalidade ao mesmo tempo em que permitem compreender os mecanismos que se articulam ou não com os resultados esperados pelos formuladores de um dado programa e ou política.

A dificuldade durante o processo de avaliação de implementação devido aos diferentes interesses envolvidos, é o que Silva (2001) denomina de diferentes racionalidades, ou seja: são diferentes sujeitos com interesses diferentes que fazem uma política ou programa acontecer. Esta foi uma das preocupações da pesquisa em questão, ou seja, demonstrar como cada instância que compõe a estrutura de implementação do Programa Bolsa Família tem agido

para acompanhar as condicionalidades e constatar se o beneficiário do programa está acessando os serviços sociais básicos do município.

Alguns questionamentos, portanto, nortearam a avaliação: As condicionalidades foram implementadas conforme desenho do programa? Como cada instância se estruturou em termos de recursos humanos e materiais para o acompanhamento das condicionalidades? Existe um controle adequado sobre o acompanhamento das condicionalidades? Que ações foram desenvolvidas junto aos beneficiários para que estes cumpram com os compromissos sociais? Como ocorre o processo intersetorial? Os beneficiários se sentem motivados a cumprirem com as condicionalidades? Que relação existe entre cumprir as condicionalidades e acessar os serviços sociais básicos disponibilizados pelo município?

A gestão das condicionalidades avançou desde a implantação no município em 2004, mas ainda não corresponde ao que está previsto no desenho do programa. O acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família em Bacabal-MA, não induziu o Município a modificar sua estrutura de serviços ofertados às famílias beneficiárias. O Programa Bolsa Família não foi capaz ainda de dinamizar a gestão das condicionalidades. Os gestores ainda não assimilaram a idéia da relação entre processo intersetorial e o enfrentamento da pobreza, não houve, pois, muitos avanços neste aspecto. O avanço percebido foi em relação ao controle burocrático das condicionalidades, considerando que as instâncias de educação e saúde assumem as atividades de acompanhamento.

A Secretaria de Saúde e a Secretaria de Educação do Município de Bacabal utilizam sua estrutura física e burocrática para o atendimento do Programa Bolsa Família. As referidas secretarias continuam com as suas estratégias de atendimento ao público em geral, não havendo modificação, no que diz respeito ao atendimento às famílias que acessam o Programa Bolsa Família.

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), ainda está se estruturando na sede do Município. Nos povoados, as atividades desenvolvidas tem sido somente as de reforço e de jogos. Não existem projetos sócio-educativos e nem pessoal qualificado adequadamente para trabalhar no desenvolvimento de atividades junto às famílias atendidas pelo referido programa.

O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), ainda está em fase de estruturação. Durante a pesquisa estava em fase de implantação do Programa Bolsa Família para possibilitar o acesso às informações sobre o benefício das famílias atendidas no referido centro.

A Instância de Controle Social (ICS) foi criada, mas, não está em atividade.

A Secretaria Municipal de Saúde é a instância mais distante das demais, inclusive da gestão do programa. Mesmo com uma maior proximidade entre a Secretaria de Educação a gestão do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e gestão do Programa Bolsa Família, e

o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), o contato é pra resolverem questões relacionadas à alimentação e ou implantação de sistemas.

O Programa Bolsa Família no Município não conseguiu promover a intersetorialidade entre as ações do Programa e aquelas oriundas das outras políticas existentes no município. A pobreza é muito estigmatizada. Não se pretende apontar culpados, ou afirmar que o município não o faz por descaso, mas esta postura remete a que se discuta sobre o papel das diferentes instâncias responsáveis pelo acompanhamento das condicionalidades do Programa no enfrentamento à pobreza. Se as famílias acessam a educação e a saúde, como demonstraram as referidas secretarias ao afirmarem que as crianças não estão evadindo, que são vacinadas, que as gestantes e nutrizas são atendidas, então se poderia afirmar que o município vai bem e o programa está atingindo o seu objetivo. No entanto, a questão não é tão simples assim, principalmente quando se considera tanto o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), que não atinge os 100%, quanto as dificuldades sentidas pelas famílias quando necessitam acessar os serviços, a exemplo dos de saúde, e estes não respondem às suas necessidades. Assim, as políticas deveriam estar mais estruturadas para atender às diversas situações de vulnerabilidades destas famílias.

A gestão do Programa Bolsa Família no Município de Bacabal no Estado do Maranhão ainda encontra grandes dificuldades de promover o processo intersetorial entre as Políticas Públicas e as ações do Programa Bolsa Família. A primeira atitude a ser modificada nesse aspecto diz respeito à imagem distorcida que a maioria dos gestores construiu em relação às famílias que acessam o Programa Bolsa Família. O processo avançaria muito se a compreensão do fenômeno da pobreza fosse feito via ações conjuntas com os demais beneficiários, com a participação efetiva dos mesmos. Ações que pudessem fazer parte das estratégias de atuação das demais instâncias, sem necessariamente ser orientação de um determinado programa.

Os beneficiários estão cumprindo o seu papel, estão acessando os serviços disponíveis e que conformam a estrutura do Programa no Município. Em nenhum momento se mostraram resistentes ao cumprimento das condicionalidades, pelo contrário. Isto se deve a dois fatores: a crença nos serviços de educação e saúde como uma perspectiva de ascensão social e desenvolvimento individual e a crença também nas ações de um governo preocupado com a situação de pobreza e extrema pobreza em que vivem. Por outro lado, mesmo que tenham vontade de manter os filhos e ou netos na escola, até que concluam os estudos, esta trajetória pode ser interrompida, foge do seu controle, pela própria vulnerabilidade a que estão submetidas.

### 3 CONCLUSÃO

As condicionalidades da maneira como estão no desenho do Programa Bolsa Família e os esforços empreendidos para a sua efetivação no Município revelam a distância visível entre a concepção técnica, por vezes ingênua, por vezes perversa sobre a pobreza e a realidade vivenciada. Induzir as famílias pobres do país a acessar os serviços básicos do seu município via recebimento de um benefício irrisório é, no mínimo, ignorar o acesso à informação que estas famílias possam ter. É ignorar experiências dolorosas de muitas mulheres por não terem tido a oportunidade de acessar os serviços sociais básicos, por terem abandonado os estudos por diversas situações. Não se tem dados comprobatórios da idéia de que as famílias acessam a educação e a saúde apenas porque estão recebendo o benefício. Ficou comprovado que o acesso aos referidos serviços faz parte da cultura destas famílias.

O papel mais efetivo do Programa Bolsa Família no Município de Bacabal-MA continua sendo o benefício em si contudo, é insuficiente. Por outro lado, pelas diferentes situações de carências a que as famílias estão submetidas, é uma ajuda importante, e deveria ser uma quantia que de fato pudesse impactar na vida destas famílias. Além do mais, se é inviável politicamente a redistribuição de renda no país, o mínimo que o Estado precisa é garantir a distribuição de uma renda mais digna e a promoção do acesso aos serviços básicos de qualidade. Como afirma Silva (2007), ao Estado é que devem ser cobradas as condicionalidades e não às famílias beneficiárias.

A pesquisa reforçou a idéia de que não há necessidade da existência de condicionalidades, da forma como estão estruturadas no desenho do programa Bolsa-família, por ferir a noção de direito social e por si só não ser capaz de promover a integração entre os diferentes setores responsáveis pela oferta de serviços sociais básicos. Assim, ações educativas, ações sociais, reuniões sócio-educativas, atividades sócio-educativas, ações sócio-educativas, enfim, independente da terminologia adotada, são estratégias que podem ser desenvolvidas, sem necessariamente vincularem-se a um determinado programa. Este tipo de ação já deveria fazer parte das estratégias de inserção da população aos serviços sociais básicos, desenvolvidos pelas secretarias competentes, com o objetivo de combater a pobreza no Brasil.

### REFERÊNCIAS

AGUILAR, M. J.; ANDER-EGG, E. **Avaliação de serviços e programas sociais**. Tradução: Jaime A. C. et al. Petrópolis: Vozes, 1994.

ARRETCHE, M. et al. **Relatório técnico: modelo de avaliação de programas sociais prioritários**. Campinas, SP: [s.n], 1999.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Manual das Condicionalidades**. Brasília, DF, 2006.

BRASIL. Ministério da Saúde. 2007. Disponível em: <<http://portal.saude.gov.br/saude>>, Acesso em: 10 ago. 2007.

GOLDEMBERG. Miriam. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Record, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Ibge@idades - 2004**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.cidades>>. Acesso em: 12 set. 2007.

\_\_\_\_\_. O mundo hoje. In: IPEA. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial**. [S.l.] : Banco Mundial/FGV, 2000.

\_\_\_\_\_. **Índice de Desenvolvimento Humano do Maranhão**. São Luís, MA, 2000. Mimeografado.

LAVINAS, L. **Transferência de renda: o “quase tudo” do sistema de proteção social brasileiro**. 2006. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A157pdf>>. Acesso em: 25 jan 2007

MONNERAT, G. L. et al. Do direito incondicional á condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. **Revista Ciência Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.12, n.6, nov./dez., 2007.

SILVA, M. O. da S. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In: SILVA. M. O. da S. (Org.). **Avaliação de Políticas e Programas Sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras Editora, 2001.

\_\_\_\_\_. Os programas de transferência de renda e a pobreza no Brasil: superação ou regulação? In: CONFERÊNCIA DA II JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v.9, n.1, p.251-278, jan./jun. 2005.

\_\_\_\_\_. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Revista Ciência Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.12, n.6, nov./dez. 2007.

ZIMMERMAN, Clóvis Roberto. O Programa Bolsa Família sob a ótica dos direitos humanos. In: SEMINÁRIO SOBRE PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA, 2006, São Luís. **Anais...** São Luís: EDUFMA, 2006. p.129-138.