

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

Graciela de Jesus Schirmer

**GESTÃO MUNICIPAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NOS
MUNICÍPIOS DA QUARTA COLÔNIA DE IMIGRAÇÃO ITALIANA:
ENFOQUE SOBRE O CONTROLE SOCIAL**

Restinga Sêca, RS

2015

Graciela de Jesus Schirmer

**GESTÃO MUNICIPAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NOS MUNICÍPIOS DA
QUARTA COLÔNIA DE IMIGRAÇÃO ITALIANA:
ENFOQUE SOBRE O CONTROLE SOCIAL**

Trabalho de Conclusão apresentado ao curso de Especialização em Gestão Pública Municipal (EaD) do Programa de Pós Graduação da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de **Especialista em Gestão Pública Municipal**.

Orientadora: Prof. Dra. Marta Olivia R. de Oliveira

Restinga Sêca, RS
2015

Graciela de Jesus Schirmer

**GESTÃO MUNICIPAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NOS MUNICÍPIOS DA
QUARTA COLÔNIA DE IMIGRAÇÃO ITALIANA:
ENFOQUE SOBRE O CONTROLE SOCIAL**

Trabalho de Conclusão apresentado ao curso de Especialização em Gestão Pública Municipal (EaD) do Programa de Pós Graduação da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de **Especialista em Gestão Pública Municipal**.

Aprovado em 19 de Dezembro de 2015:

Marta Olivia R. de Oliveira, Dra. (UFSM)
Presidente/Orientadora

Marta Von Ende, Ms. (UFSM)
Examinadora

Diosen Marin, Dra. (EaD CTISM/UFSM)
Examinadora

Restinga Sêca, RS
2015

AGRADECIMENTOS

Antes de começar o desenvolvimento do trabalho, farei alguns agradecimentos.

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, pela imensa bondade, por me conceder saúde e oportunidades, por abrir os meus caminhos e agraciar-me com a companhia constante e compreensiva do meu esposo Marcelo da Silva dos Santos, ao qual dedico este trabalho, o meu carinho e amor.

Agradeço à orientadora Professora Marta Olivia R. de Oliveira, pelo auxílio e suporte durante a realização deste trabalho, estando sempre disposta a indicar o caminho a ser seguido no propósito de delinear uma pesquisa com resultados bem definidos, que podem servir de suporte para posteriores estudos sobre o tema.

Agradeço também a toda a equipe do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade Federal de Santa Maria, desde a Coordenação, Secretaria, Professores e Tutores, pelo bom trabalho e pelos ensinamentos ao longo desse curso.

Finalmente, agradeço a equipe do Pólo Educacional de Restinga Sêca, pelo bom atendimento e disponibilidade de espaço e ferramentas necessárias ao crescimento profissional e intelectual dos estudantes dos cursos ofertados nele.

“Procure ser um homem de valor, em vez de ser um homem de sucesso.”
(Albert Einstein)

RESUMO

GESTÃO MUNICIPAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NOS MUNICÍPIOS DA QUARTA COLÔNIA DE IMIGRAÇÃO ITALIANA: ENFOQUE SOBRE O CONTROLE SOCIAL

AUTOR: Graciela de Jesus Schirmer

ORIENTADORA: Prof. Dra. Marta Olivia R. de Oliveira

Este trabalho é uma reflexão sobre a atuação do controle social do Programa Bolsa Família a partir de uma pesquisa realizada nos nove municípios da Quarta Colônia de Imigração Italiana no Rio Grande do Sul, tendo como objetivo principal investigar a atuação deste órgão na Gestão do Programa Bolsa Família em nível municipal, visto que o referido Programa é de gestão compartilhada entre as três esferas de Governo (Municípios, Estado e União), sendo a instância de controle uma das ferramentas desse processo. Justifica-se este tipo de trabalho pela importância e necessidade de efetivar a atuação dessas instâncias de controle social na construção de uma gestão democrática e participativa, garantida e legalizada a partir da Constituição Federal, mas ainda com dificuldades de efetivação em todas as esferas de Governo. Para tanto, busca-se respostas aos seguintes questionamentos: a gestão através do controle social é realizada? Essa ferramenta de gestão funciona? A pesquisa realizada foi de caráter qualitativo e a coleta de dados deu-se através de visitas *in loco*, verificação de documentos e aplicação de questionários com perguntas abertas. Após a análise dos dados pode-se concluir que, para funcionar, o órgão de Controle Social do Programa Bolsa Família deve ser um conselho já existente de política de Assistência Social. Ainda, os Gestores Municipais do Programa atuam com insegurança, restringindo-se a inserir dados nos sistemas e abstendo-se de ações decisivas, evitando envolver a instância de controle social, dando-lhe um espaço menor do que o devido nesse processo de Gestão Pública Municipal.

Palavras-chave: Gestão. Controle Social. Gestão Participativa. Gestão Democrática.

ABSTRACT

MUNICIPAL ADMINISTRATION OF THE PROGRAM “BOLSA FAMÍLIA” IN THE CITIES OF THE FORTH COLONY OF ITALIAN IMMIGRATION: FOCUS ON SOCIAL CONTROL

AUTHOR: Graciela de Jesus Schirmer
ADVISOR: Prof. Dra. Marta Olivia R. de Oliveira

This work is a reflexing about the interaction of social control of the “Bolsa Família” Program, based on a research developed in the nine cities of the Forth Colony of Italian Immigration, in Rio Grande do Sul. Its main objective is to investigate the action of Social Control in the administration of the “Bolsa Família” Program in a municipal level, being that this program’s management is shared with the three levels of government (cities, states and Union), being the social control one of the tools of this process. This kind of work is justified by the importance and the need to improve the acting of these social control instances in the construction of a democratic and participative management, granted and legalized by the Federal Constitution, but still with effectuation difficulties in all the levels of government. For this, the work searches for the answer for the following questions: The management by social control is realized? This management tool works? This research was performed in a qualitative mode, the collecting of data was made by *in loco* visits, document verifications and application of a questionnaire with open questions. After analyzing the results we can conclude that, to function, the Social Control instance of the “Bolsa Família” Program must be a pre-existent council of Social Assistance policy. Furthermore, the Municipal Managers of the program are acting insecure, restricted to insert data in the systems and avoiding to get involved in the Social Control Instance, providing it a minor importance in the Municipal Public Administration.

Key Words: Administration. Social Control. Participative Management. Democratic Management.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	JUSTIFICATIVA.....	11
3	OBJETIVO GERAL:	12
3.1	OBJETIVOS ESPECÍFICOS:	12
4	REFERENCIAL TEÓRICO	13
4.1	O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	15
5	METODOLOGIA	19
5.1	QUARTA COLÔNIA DE IMIGRAÇÃO ITALIANA	21
6	RESULTADOS	23
6.1	AGUDO	23
6.2	DONA FRANCISCA	24
6.3	FAXINAL DO SOTURNO	25
6.4	IVORÁ.....	26
6.5	NOVA PALMA	26
6.6	PINHAL GRANDE	26
6.7	RESTINGA SÊCA	27
6.8	SÃO JOÃO DO POLÊSINE.....	28
6.9	SILVEIRA MARTINS	30
6.10	SÍNTESE DOS RESULTADOS.....	31
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	33
	REFERÊNCIAS	35
	APÊNDICE A – OFÍCIO SOLICITANDO DADOS PARA A PESQUISA.....	37
	APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO APLICADO AOS GESTORES DO PBF.....	38

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa foi inspirada na experiência da autora a partir de um trabalho junto à Secretaria Municipal de Saúde e Assistência Social do município de Nova Palma - RS, no qual desempenhou a função de Gestora Municipal de Benefícios Sociais do Governo Federal durante sete anos e meio (entre 2003 e 2010).

Durante esta experiência, o trabalho de Gestão do Programa Bolsa Família evidenciou ser complexo e desafiador, pois o Programa é do Governo Federal, regido por legislação específica e tem a gestão compartilhada entre os Estados (que devem oferecer suporte e atender os seus municípios) e os Municípios, sobre os quais recai a maior parte do trabalho e da responsabilidade de operacionalização e gestão do Programa.

Na época em que a autora desenvolveu este trabalho de gestão do Programa no município já citado, havia trocas significativas de informações entre os gestores municipais do Programa dos municípios vizinhos, assim, lembrando essa situação e estudando as possibilidades, a pesquisa foi aplicada aos municípios da região da Quarta Colônia de Imigração Italiana do Rio Grande do Sul.

Além disso, estudando a legislação do Programa e rememorando as burocracias existentes, resolveu-se dar um enfoque maior à função da Instância de Controle Social na gestão do Programa, visto que ela está prevista e deve ser regulamentada em âmbito municipal, servindo de suporte e fiscalizando o trabalho dos servidores públicos que atuam no Programa, bem como das famílias beneficiárias no cumprimento das condicionalidades.

Portanto, o objetivo desta pesquisa é averiguar como os Municípios da Região da Quarta Colônia de Imigração Italiana do Rio Grande do Sul realizam a Gestão do Programa Bolsa Família (PBF) dando um enfoque maior ao papel do controle social. Discutir melhor essas questões mostra-se relevante, pois os programas de transferência de renda vieram para ficar, visto que contam com o apoio político e com o apoio de órgãos internacionais.

Os resultados junto às famílias beneficiadas têm se mostrado, em geral, positivos, e assim o incentivo à expansão do Programa Bolsa Família durante um determinado período foi crescente, aumentando também a expectativa por resultados positivos em todas as políticas relacionadas. O maior impacto do Programa pode ser observado nos municípios, pois neles é

que são executadas efetivamente as ações necessárias para o bom funcionamento do Programa.

As ferramentas de gestão do Programa, disponibilizadas pelo Governo Federal aos Municípios são: Cadastro Único de Programas Sociais (CADUNICO); Sistema de Gestão de Benefícios Sociais (SIBEC) e Controle Social (Conselho Gestor). Durante a presente pesquisa, a análise da atuação do Controle Social nesse processo de gestão foi o foco principal. No entanto, ressalta-se que as demais ferramentas de gestão são de extrema importância e acabaram sendo analisadas superficialmente em caráter complementar.

2 JUSTIFICATIVA

O Programa Bolsa família (PBF) é um programa prioritário do Governo Federal, com enfoque social intenso, especialmente nas áreas da Saúde, Educação e Assistência Social. O objetivo principal do Programa é diminuir a extrema pobreza e estimular o acesso das famílias às referidas políticas públicas. Outro objetivo do Programa é quebrar o ciclo intergeracional de pobreza, através da formação de cidadãos preparados para o futuro e para o mercado de trabalho, ou seja, incentivar os filhos das famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social ao estudo, pois se considera que o nível de escolaridade está diretamente ligado a melhores oportunidades de trabalho, para que aqueles tornem-se indivíduos autônomos e possam gozar de melhores condições, diferente dos pais que não tiveram tais condições.

O PBF é um programa de transferência de renda financiado e normatizado pelo Governo Federal, mas a sua execução e a sua gestão dão-se em âmbito municipal. Essa gestão deve seguir a normatização existente, ou seja, o Município não pode eleger ou desligar famílias do Programa sem uma justificativa. Além disso, essa justificativa deve contemplar os aspectos e a regulamentação do Programa.

Neste sentido, além do agente público denominado “gestor municipal do Programa Bolsa Família”, os municípios devem manter, como ferramenta de gestão do Programa o “Comitê Intergestor” ou “Conselho Gestor do Programa Bolsa Família”.

O Gestor Municipal do PBF dispõe do CADUNICO e do SIBEC para realizar a gestão, sendo que é possível bloquear e cancelar benefícios no SIBEC, após a alteração do cadastro no CADUNICO, ou ainda em decorrência de descumprimento de condicionalidades ou por não se enquadrar mais nas regras do PBF.

Por outro lado, se este não for o caso, a análise e a decisão sobre o bloqueio ou cancelamento de benefício devem passar pela deliberação do Conselho/Comitê Municipal, que também pode realizar o acolhimento e a análise de denúncias.

Contudo, emergem alguns questionamentos referentes ao Programa Bolsa Família no âmbito da Gestão Pública Municipal: a gestão através do controle social é realizada? Essa ferramenta de gestão funciona? Os conselhos/comitês são ativos? Os objetivos para os quais foram criados esses órgãos estão sendo alcançados?

3 OBJETIVO GERAL:

- Investigar a atuação do controle social na Gestão do Programa Bolsa Família em nível Municipal na região da Quarta Colônia de Imigração Italiana no Rio Grande do Sul.

3.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Verificar se os órgãos de controle social designados à Gestão Municipal do Programa Bolsa Família estão atuando;

- Analisar a atuação desses órgãos de controle social no que diz respeito aos objetivos de sua atuação;

- Averiguar os eventuais problemas que possam dificultar a atuação do órgão de controle social;

- Propor soluções eficazes para que estas instâncias de controle social passem a participar ativamente da Gestão Municipal do Programa Bolsa Família.

4 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste trabalho, é discutido um problema de Gestão Pública Municipal, para tanto, deve-se entender alguns conceitos a respeito, a iniciar com a definição de Município: “[...] entidade estatal, político-administrativa, com personalidade jurídica, governo próprio e competência normativa” (MEIRELLES, 1993, p. 116).

A descentralização da Gestão Pública deu-se a partir da Constituição Federal de 1988, a qual definiu as três esferas de governo da federação (Municípios, Estados e União), além de garantir ao cidadão o direito de acesso às políticas públicas, tais como: saúde, educação e seguridade social; dando início a uma nova forma de Gestão Pública, ao assegurar, dentre os seus princípios e diretrizes, “a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (Art. 204), instituindo, no âmbito das políticas públicas, a participação social como eixo fundamental na gestão e no controle das ações do governo. Esses novos mecanismos nos processos de tomada de decisões norteiam a ação pública descentralizada, em que são criadas formas inovadoras de interação entre governo e sociedade, através de instâncias de participação social, como se dá com os Conselhos Gestores.

A instituição dessas novas formas de interação sinaliza a emergência de novos padrões de governo, baseados na gestão democrática, centrada em três eixos fundamentais, como “a maior responsabilidade dos governos em relação às políticas sociais e às demandas dos seus cidadãos; o reconhecimento dos direitos sociais; e a abertura de espaços públicos para a ampla participação cívica da sociedade” (SANTOS JÚNIOR, 2001, p. 228).

Porém, essa participação é ainda um desafio à Gestão, conforme indica o trabalho de Rocha (2009):

Percebe-se, assim, que esse modelo de gestão participativa e descentralizada no Brasil tem enfrentado grandes dificuldades, uma vez que a tradição centralizadora e autoritária que sempre marcou o Estado brasileiro impingiu, nas agências governamentais, um padrão de gestão completamente independente da sociedade e atrelado ora aos ditames da burocracia, ora aos interesses dos detentores do poder.

Ainda há um grande distanciamento entre as ações do Poder Público e as demandas das comunidades, visto que é pequena e restrita a participação cidadã, pois ainda não se desenvolveu, na população, o significado de participação atribuído segundo Teixeira (2001, p. 27): “ ‘fazer parte’, ‘tomar parte’, ‘ser parte’ de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas. Referir ‘a parte’ implica pensar o todo, a sociedade, o Estado, a relação

das partes entre si e destas com o todo e, como este não é homogêneo, diferenciam-se os interesses, aspirações, valores e recursos de poder”.

Para evoluir nesse quesito, deve-se estimular a participação social, pois ela promove e desenvolve as próprias qualidades que lhes são necessárias, já que, conforme Pateman (1992, p. 61), “quanto mais os cidadãos participam melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo”.

Sobre as atividades exclusivas do Estado, seriam aquelas que envolvem o poder estatal. Delas, fazem parte as atividades que garantem, diretamente, que as leis e as políticas públicas sejam cumpridas e financiadas. Fazem parte desse setor as forças armadas, a polícia, a agência arrecadadora de impostos – as funções tradicionais do estado, as agências de financiamento, fomento e controle dos serviços sociais e da seguridade social (PEREIRA, 2006).

Ademais, sobre os princípios constitucionais, tem-se o princípio da Subsidiariedade pautada em tarefas político-administrativas articuladas entre si para que possam resultar em um modelo federativo de tipo cooperativo (CARNEIRO, 2000). Um exemplo disso é os programas que visam a suplementar os recursos do município na área de educação (Fundeb ou alimentação escolar) ou na área social (Bolsa Família); enfim, as iniciativas em que essa cooperação não é constitucionalmente determinada.

O PBF contribui para reduzir as desigualdades regionais do país. A desigualdade na distribuição de renda é tendência nas últimas décadas, conforme apontam Barros, Henriques e Mendonça (2000), o Brasil é um dos países com maior nível de desigualdade no mundo.

Além da visão de que a desigualdade social expressa-se pela desigualdade de renda, o programa Bolsa Família entende que a desigualdade social no Brasil também manifesta-se pela desigualdade na situação educacional e de saúde em relação a pobres e ricos. As ditas condicionalidades, que são impostas às famílias para que tenham direito ao benefício, em tese, diminuem as distâncias na qualidade de vida das famílias pobres na educação e na saúde, em relação às famílias mais abastadas. Em Macedo (2000) lê-se que os Programas de Renda Mínima (uma outra forma de caracterizar o Programa Bolsa Família com foco na população pobre) “se destacam como eficientes instrumentos de redistribuição de renda, embora incapazes de combater o estado de pobreza da população se não estiverem associados a outras iniciativas”.

Em resumo, o Programa Bolsa Família percebe a desigualdade social de forma coerente com outros programas redistributivos de renda e ataca-os basicamente através de três flancos: a desigualdade de renda, de educação e de saúde, distribuindo renda e colocando a

necessidade de que as famílias atendam a um conjunto de condicionalidades na educação e na saúde.

O pressuposto desse programa é que o principal efeito do benefício monetário é livrar as crianças da necessidade de trabalhar, possibilitando-lhes ir à escola. Supõe-se também que o auxílio criaria uma obrigação moral das famílias de mandarem os seus filhos à escola, o que poderia ser reforçado por conselhos comunitários locais encarregados da supervisão do programa, a serem estabelecidos com esse fim.

Há situações de óbvio abuso do trabalho infantil, que requerem uma intervenção ativa das autoridades públicas para contê-las e para interromper um padrão de adolescentes urbanos fora da escola, fora do mercado de trabalho ou de qualquer outra forma de atividade organizada, terreno fértil para o comportamento delinquente. Mas, em geral, o trabalho infantil é, em sua maioria, associado aos padrões de trabalho familiar, nas zonas rurais.

Sobre a gestão descentralizada do Programa Bolsa Família, tem-se que a cooperação entre as três esferas de governo está regulamentada através da Lei 10.836, de 09 de Janeiro de 2004, que cita, em seu artigo 8º: “A execução e a gestão do Programa Bolsa Família são públicas e governamentais e dar-se-ão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social”. Ainda, sobre a instância de controle social, consta no artigo 9º: “O controle e a participação social do Programa Bolsa Família serão realizados, em âmbito local, por um conselho ou por um comitê instalado pelo Poder Público Municipal, na forma do regulamento”.

As demais regras do Programa Bolsa Família serão descritas mais especificamente a seguir.

4.1 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Segundo informações constantes da página virtual do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Bolsa Família é um Programa de transferência de renda destinado às famílias em situação de pobreza extrema, que associa a transferência do benefício financeiro ao acesso aos direitos sociais básicos: saúde, alimentação, educação e assistência social.

Esse Programa foi criado para atender duas finalidades básicas: enfrentar o maior desafio da sociedade brasileira, que é o combate à miséria e à exclusão social, e também promover a emancipação das famílias mais pobres.

Através da Lei 10.836, de 2004, o Programa Bolsa Família unificou os programas de transferência de renda anteriormente existentes: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação. Essa medida proporcionou mais agilidade na liberação do dinheiro a quem precisa, reduziu burocracias e criou mais facilidade no controle dos recursos, dando, assim, mais transparência ao Programa.

O tempo de permanência no Programa não é estipulado, mas a legislação do Programa Bolsa Família é muito clara quanto aos motivos de desligamento das famílias, sendo um deles o descumprimento das condicionalidades. A lei define, ainda, que todas as instâncias do Governo têm responsabilidade na gestão dos benefícios, porém, é sobre o município que recai a maior parte das tarefas, principalmente aquelas relativas à oferta dos serviços de educação e saúde previstas, cadastro e acompanhamento periódico das informações cadastrais, acolhimento e apuração de denúncias.

Segundo as regras estabelecidas, os beneficiários do Programa Bolsa Família são famílias com renda bruta familiar mensal per capita de até R\$154,00 (cento e cinquenta e quatro reais), distribuídos em dois grupos: os extremamente pobres com renda de até R\$77,00 (setenta e sete reais); e os pobres com renda de R\$77,01 (setenta e sete reais e um centavo) à R\$154,00 (cento e cinquenta e quatro reais) per capita.

As famílias extremamente pobres têm direito a um benefício básico, cujo valor é de R\$77,00 (setenta e sete reais) e a um benefício variável (de R\$35,00 a R\$259,00), dependendo do número de crianças e adolescentes na família ou se existem gestantes ou nutrizes. Assim, o benefício a que cada família tem direito é de, no mínimo, R\$35,00 (trinta e cinco reais) e, no máximo, R\$ 259,00 (duzentos e cinquenta e nove reais).

O recebimento do benefício é vinculado ao cumprimento de compromissos por parte dos beneficiários nas áreas de saúde, alimentação e educação. Esses compromissos são também denominados condicionalidades.

As condicionalidades servem para o monitoramento contínuo da população alvo para que, caso seja necessário, haja algum tipo de intervenção no programa ou diretamente na população que não estiver em dia com tais preceitos.

A contrapartida das famílias para o recebimento dos benefícios:

Saúde (Periodicidade do acompanhamento: semestral):

- a) Acompanhamento da gestante durante o pré-natal, com a realização de, no mínimo, 7(sete) consultas, incluindo o puerpério;
- b) Informação sobre vacinação, crescimento e desenvolvimento de crianças até 07 anos e acompanhamento do parto e pós-parto;
- c) Acompanhamento via Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional – SISVAN;

Educação (Periodicidade do acompanhamento: bimestral):

- a) Frequência escolar mínima de 85% das crianças entre 06 e 15 anos;
- b) Acompanhamento via Sistema de Frequência Escolar;

As famílias também devem participar de atividades educativas sobre saúde e nutrição, quando elas forem oferecidas.

O acompanhamento das condicionalidades é informatizado e dá-se nos períodos descritos abaixo:

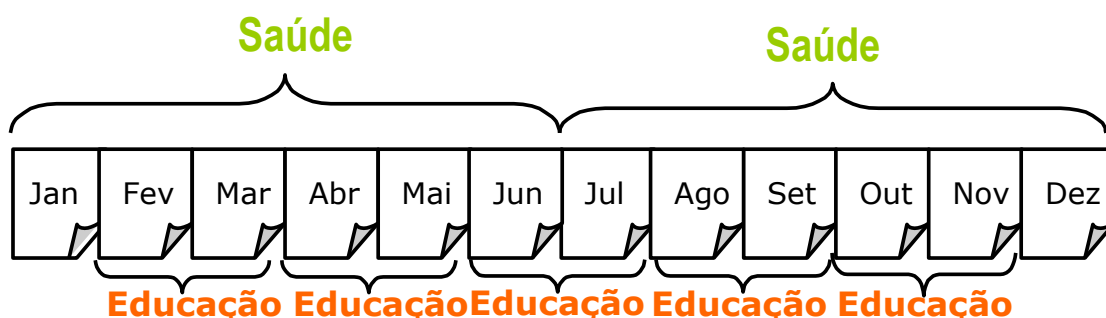


Figura 01 – Periodicidade do acompanhamento das condicionalidades nas áreas da Saúde e Educação.

Fonte: Imagem retirada página virtual do MDS

As informações são prestadas pelos municípios e as famílias que não cumprem as condicionalidades estão sujeitas às sanções, conforme segue:

Descumprimento	Sanção	Notificação	Observação
1º Registro	Não	Sim	Sem efeito sobre benefício
2º Registro	<u>Bloqueio</u> por 30 dias	Sim	Subsequente desbloqueio
3º e 4º Registros	<u>Suspensão</u> por 60 dias	Sim	Sem pagamento das parcelas
5º Registro	<u>Cancelamento</u>	Sim	Desligamento

Figura 02 – Evolução das sanções por descumprimento de condicionalidades nas áreas da Saúde e Educação.

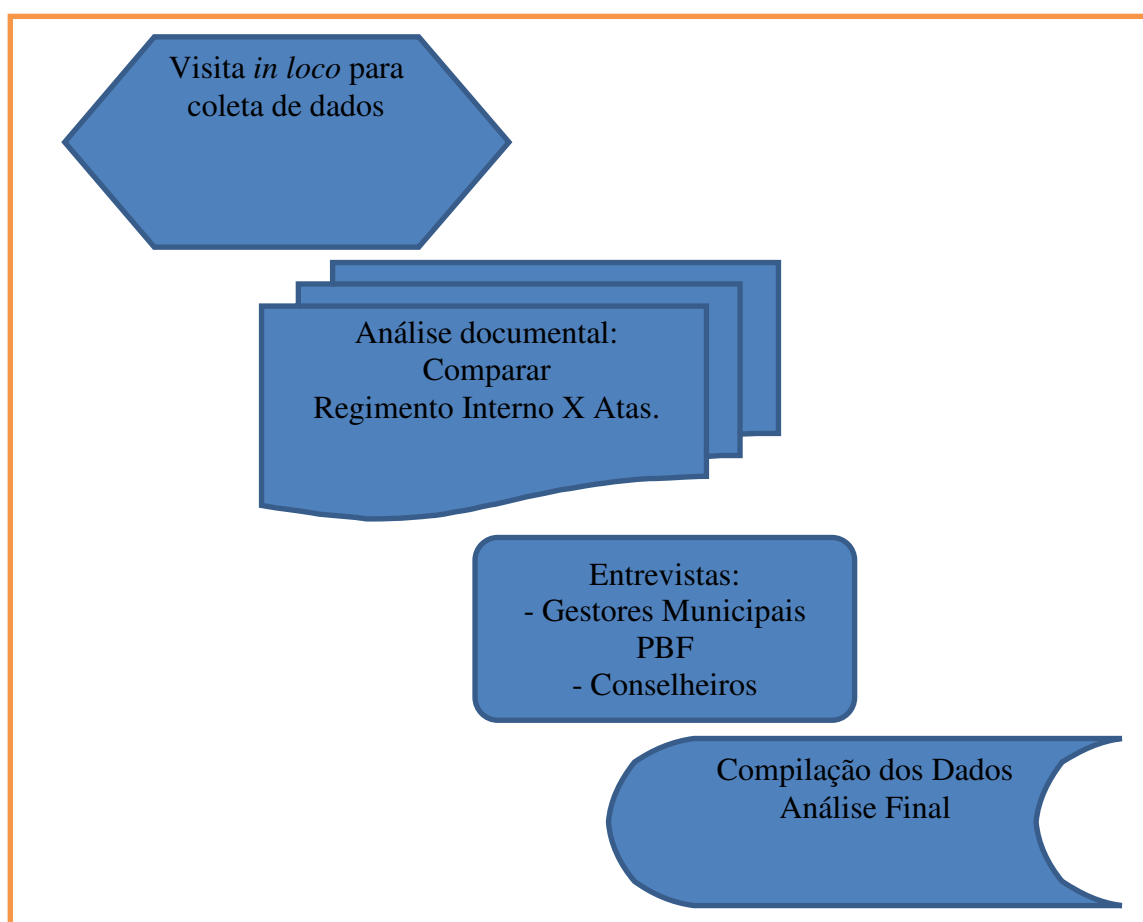
Fonte: Imagem retirada da página virtual do MDS

5 METODOLOGIA

Tendo em vista a escolha da questão a ser investigada e os objetivos definidos, a opção teórico/metodológica é baseada na investigação qualitativa e quantitativa, visto que foram utilizados métodos exploratórios (visita *in loco*, entrevista) e condensadas as informações levando em consideração também a quantidade de ocorrência de cada resposta.

Figura 04 – Fluxograma da metodologia de pesquisa.

Fonte: elaboração própria



Dessa forma, foram utilizados os seguintes recursos:

- Coleta de dados nos nove municípios da Região da Quarta Colônia de Imigração Italiana no Rio Grande do Sul (Agudo, Dona Francisca, Faxinal do Soturno, Ivorá, Nova Palma, Pinhal Grande, Restinga Sêca, São João do Polêsine e Silveira Martins);

- Análise Documental, através da comparação entre os objetivos constantes nos Regimentos Internos dos conselhos e as deliberações expostas nas suas atas;

- Entrevistas realizadas com membros do conselho e gestores municipais do Programa.

As entrevistas foram realizadas com gestores municipais do Programa e um membro do Conselho Gestor de cada município, através de perguntas semi-abertas, que foram realizadas ou não em virtude das respostas obtidas.

Durante a fase de coleta de dados, a pesquisadora deparou-se com a burocracia e a morosidade do serviço público, apesar de haver formalizado a solicitação de documentos e o agendamento de entrevistas, conforme requerimento constante no Apêndice A, a maioria dos municípios não respondeu prontamente ao requerido, sendo necessárias várias visitas e telefonemas.

Os resultados da pesquisa talvez não atendam todos os objetivos propostos, devido ao fato de nenhum município haver disponibilizado cópias das atas das reuniões do conselho, apesar de serem documentos públicos, do mesmo modo não foram realizadas entrevistas com membros dos conselhos, os quais não foram sequer informados da pesquisa que estava sendo realizada.

“O emprego de métodos qualitativos pode conferir redirecionamento da investigação, com vantagens em relação ao planejamento integral e prévio de todos os passos da pesquisa” (PIORE, 1979, p.560). Nessa perspectiva, tendo em vista que as informações obtidas através das entrevistas realizadas com os gestores municipais do Programa Bolsa Família foram alcançados dados sobre a gestão do PBF a partir do acompanhamento de condicionalidades e utilização do SIBEC, os quais não eram foco da pesquisa inicialmente.

Seguindo o roteiro do questionário constante no Apêndice B, as informações muitas vezes foram prestadas de maneira informal e nenhum dos entrevistados autorizou a divulgação do nome ou mesmo a gravação do áudio da entrevista, apenas anotações em papel. Os documentos relacionados a esta pesquisa serão mantidos sob a guarda da pesquisadora pelo prazo de cinco anos.

O método utilizado para tratar os resultados foi a “triangulação”, estabelecendo ligações entre descobertas obtidas através de diferentes fontes, ou seja, realizando a comparação dos dados a partir da leitura de documentos, relacionando com as informações prestadas pelos entrevistados, conforme denomina JICK (1979).

5.1 QUARTA COLÔNIA DE IMIGRAÇÃO ITALIANA

Para caracterizar o espaço geográfico a ser pesquisado foi realizada uma revisão bibliográfica, com adaptação de textos de diversos autores, dentre os quais foram utilizados como base: BOLZAN, SAAD e FIGUEIREDO.

O Estado do Rio Grande do Sul, assim como outros Estados brasileiros, necessitava de mão de obra para o trabalho na agricultura, pois, com a abolição dos escravos, perdeu-se grande parte da força de trabalho. Nesse contexto, ocorreu a chegada dos primeiros imigrantes vindos da Europa, principalmente alemães e italianos.

No Rio Grande do Sul, os primeiros a chegar foram imigrantes alemães em 1824, mais tarde, os italianos chegaram e foram formando as suas colônias, sendo as duas primeiras fundadas em 1875, onde, hoje, localizam-se as cidades de Bento Gonçalves e Garibaldi. A terceira colônia foi fundada em 1876, onde, hoje, é a cidade de Caxias do Sul, todas as três primeiras colônias ficaram localizadas na chamada Serra Gaúcha.

Dois anos após a chegada dos primeiros italianos, houve a chegada de um grande número de imigrantes e o deslocamento deles para as terras devolutas do centro do Estado, onde foi fundada, em 1877, a Quarta Colônia, chamada de Silveira Martins.

Diferente das outras três colônias a Colônia Silveira Martins sofreu uma fragmentação e os imigrantes foram se espalhando pela região fundando várias cidades que hoje compõem a atual Quarta Colônia, num total de sete, sendo elas: Faxinal do Soturno (o primeiro município a ser emancipado), Nova Palma, Dona Francisca, Silveira Martins, Ivorá, São João do Polêsine e Pinhal Grande.

Esses sete municípios são os originalmente colonizados por imigrantes italianos que trouxeram a sua cultura, a sua língua e os seus costumes, além da vontade de construir uma nova vida. Por motivos políticos e econômicos, foram acrescentados dois municípios à região que, hoje, é denominada Quarta Colônia de Imigração Italiana, sendo eles Restinga Sêca e Agudo, os quais tiveram colonização portuguesa e alemã, respectivamente, nas suas origens.

Portanto, para a realização deste trabalho de pesquisa, foi escolhida a região geográfica abaixo identificada (Figura 03), devido ao fato de haver grande integração entre esses nove Municípios, seja econômica, cultural ou política, sendo relevante verificar se há uma homogeneidade de ações nas atividades referentes ao foco desta pesquisa.

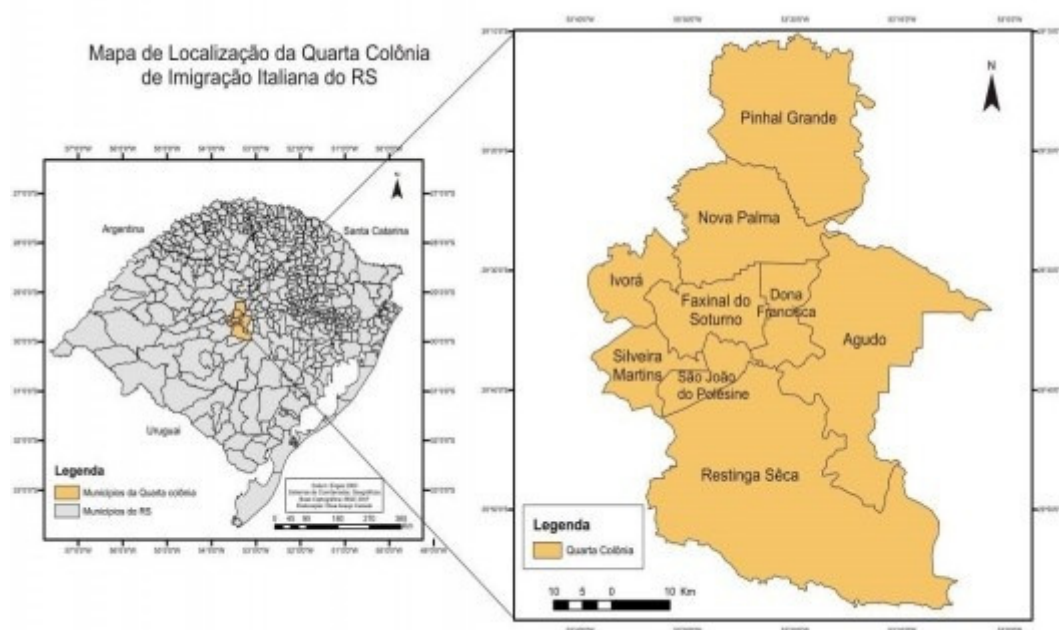


Figura 03 – Localização da Quarta Colônia de Imigração Italiana no Rio Grande do Sul.

Fonte: Imagem divulgada pela Prefeitura Municipal de Santa Maria-RS, 2012.

6 RESULTADOS

A seguir, as informações prestadas individualmente por cada um dos Municípios:

6.1 AGUDO

Em Agudo, a pesquisadora foi recebida pelo Coordenador do CRAS (Centro de Referência da Assistência Social), juntamente com a Gestora Municipal do Programa Bolsa Família, após várias ligações telefônicas para agendar a entrevista e, na segunda visita *in loco*, no dia 20 de novembro de 2015, conseguiu-se aplicar o questionário, porém não foi fornecida nenhuma cópia de qualquer documento do Conselho, tendo como base apenas as informações prestadas pelos referidos servidores municipais.

Os entrevistados informaram que o Conselho de Assistência Social, já existente no Município, foi designado como Instância de Controle Social do Programa Bolsa Família e que, dentre os membros do Conselho, são designados alguns para compor uma Comissão específica para averiguar a gestão do Programa. A Comissão é nomeada por Decreto do Prefeito Municipal e atua diretamente no Programa, realizando visitas, recebendo e apurando denúncias, buscando informações sobre os motivos do não cumprimento das condicionalidades, entre outras atribuições.

Os informantes afirmaram que o controle social é exercido de forma regular, com reuniões mensais, e atuantes, devido ao trabalho dessa Comissão. Eles consideram que essa instância de controle social dá suporte e respaldo para o trabalho do gestor municipal do Programa, que utiliza o SIBEC para proceder bloqueio/cancelamento de benefícios nos casos considerados necessários, após a deliberação do Conselho.

As atividades referentes ao acompanhamento das condicionalidades nas áreas da saúde e educação são realizadas de maneira intersetorial, sendo que cada Secretaria Municipal organiza e executa os procedimentos necessários para esse acompanhamento, dando um retorno sobre os dados coletados e solicitando auxílio nos casos necessários, havendo uma troca de informações entre as Secretarias que operacionalizam o Programa.

A respeito das ferramentas de gestão disponibilizadas pelo Governo Federal para o Município, os entrevistados informaram que consideram suficientes. Entretanto, sugerem alterações no regramento do Programa, com a inclusão de exigência de participação de um

membro das famílias beneficiadas em cursos de qualificação/profissionalização, bem como a estipulação de um prazo máximo de recebimento do benefício. Eles argumentam que, com essas adaptações, as famílias seriam estimuladas a sair da situação de pobreza e exercer maior autonomia, pois, deixando de receber o benefício do Governo, elas passariam a ser protagonistas no provimento do sustento e da manutenção financeira da família.

6.2 DONA FRANCISCA

No Município de Dona Francisca, a pesquisadora foi atendida pela Secretária Municipal de Assistência Social, a qual informou, ao receber o requerimento do Apêndice A, que deveria consultar o assessor jurídico do Município para confirmar se seria possível fornecer os dados solicitados pela pesquisadora. Após quase três meses da primeira visita e entrega do requerimento e tendo realizado vários telefonemas na tentativa de agendar a entrevista e obter as cópias dos documentos requisitados, no dia 20 de novembro de 2015, conseguiu-se aplicar o questionário à Gestora Municipal do Programa. Contudo, não houve a disponibilização de nenhum documento do Conselho.

A Gestora Municipal do Programa Bolsa Família informou que o Conselho de Assistência Social é instância de Controle Social do Programa no Município, sendo que as reuniões são mensais. Ela considera o conselho atuante, apesar de apenas deliberar sobre as demandas levadas pela Secretaria de Assistência Social e de levantar apenas questões referentes a denúncias. Informou que não sabe se está prevista, no Regimento Interno do Conselho, alguma atribuição específica sobre o Programa Bolsa Família, pois exerce um cargo de confiança no Município e está na gestão do Programa há apenas um ano.

A entrevistada considera que o conselho oferece suporte e respaldo para o seu trabalho como gestora municipal do Programa, porém não utiliza o SIBEC para realizar bloqueio/cancelamento de benefícios.

As atividades referentes ao acompanhamento das condicionalidades nas áreas da saúde e educação são compartilhadas, sendo que cada Secretaria Municipal organiza e executa os procedimentos necessários para esse acompanhamento, mas não há uma interação entre os setores para troca de informações.

A informante considera suficientes as ferramentas de gestão disponibilizadas pelo Governo Federal para o Município e não tem sugestão de alterações nas regras do Programa.

6.3 FAXINAL DO SOTURNO

Em Faxinal do Soturno, a pesquisadora foi recepcionada pela Secretária Municipal de Assistência Social, a qual também é a Gestora Municipal do Programa, sendo que ela ficou bastante interessada pelo objeto da pesquisa. Alguns dias após a primeira visita, foi recebido um telefonema informando que se poderia agendar uma data para a entrevista e para a retirada de documentos, o que aconteceu no dia 05 de Outubro de 2015. Naquela data, o atendimento foi dado pela operadora do Sistema CADUNICO, sendo que ela realizou a entrega dos documentos e respondeu ao questionário do Apêndice B.

Dentre as cópias disponibilizadas, estavam apenas a lista dos beneficiários do Programa no Município, a Portaria de nomeação dos membros do Conselho Municipal de Assistência Social e um ofício informando que: “não será possível disponibilizarmos as atas de reuniões” e, ainda, “A respeito do regimento interno, no momento, encontra-se passando por algumas alterações, devido mudança na lei municipal.” No ofício, havia também a informação de que “a instância de controle interno do Programa Bolsa Família no Município é formada pelos próprios membros do Conselho Municipal de Assistência Social”.

Em resposta à entrevista, a operadora do Sistema CADUNICO informou que trabalha há pouco tempo no Programa, apenas seis meses, mas que o Conselho Municipal de Assistência Social reúne-se mensalmente e delibera sobre as demandas apresentadas pelos servidores que trabalham no Programa. Quando necessária averiguação devido à denúncia, são designados membros do Conselho para acompanhar a assistente social em visitas, sendo que são praticamente sempre as mesmas pessoas que se disponibilizam a realizar essa tarefa, limitando-se a três membros que demonstram interesse e disposição.

A informante considera importante o suporte e o respaldo do conselho para o trabalho do gestor municipal do Programa, que utiliza o SIBEC para proceder ao bloqueio/cancelamento de benefícios nos casos considerados necessários e já deliberados pelo conselho.

As atividades referentes ao acompanhamento das condicionalidades nas áreas da saúde e educação são realizadas de maneira intersetorial, sendo que cada Secretaria Municipal organiza e executa os procedimentos necessários para esse acompanhamento, sem que haja a troca de informações entre os departamentos, sendo que os casos de infrequência escolar ou falta de pesagem das crianças somente são apurados através da listagem de beneficiados, na qual aparecem em situação de bloqueio automático (conforme exposto na Figura 02).

Sobre as ferramentas de gestão disponibilizadas pelo Governo Federal para o Município, a entrevistada considera que são suficientes e não fez sugestões para o regramento do Programa.

6.4 IVORÁ

Até o término deste trabalho, não houve retorno do Município de Ivorá a respeito das informações solicitadas.

6.5 NOVA PALMA

O Município de Nova Palma respondeu via ofício, enviado por e-mail, no dia 12 de novembro de 2015, que “o município não possui instituído o Conselho Gestor do Programa Bolsa Família”.

6.6 PINHAL GRANDE

Em Pinhal Grande, a recepção foi feita pela Coordenadora do CRAS (Centro de Referência da Assistência Social). Alguns dias após a primeira visita, a administração municipal retornou, através de um telefonema, informando que não seria possível a disponibilização de cópias dos documentos solicitados (Apêndice A), porém seria possível agendar uma data para uma nova visita na qual seriam disponibilizados os documentos para leitura e anotações apenas, e também haveria um profissional disposto a responder a entrevista (Apêndice B).

No dia 15 de Setembro de 2015, foi realizada uma nova visita, na qual o atendimento foi dado pela Coordenadora do CRAS, novamente, em conjunto com a Gestora Municipal do Programa Bolsa Família. Realizou-se a leitura do Regimento Interno, da Lei de Criação do Conselho Municipal de Assistência Social e Habitação, da Portaria que designa o Conselho Municipal de Assistência Social e Habitação como Instância de Controle Social do Programa Bolsa Família e das atas de reuniões do Conselho.

Após a leitura de alguns documentos, foi possível averiguar que a Lei de Criação do Conselho Municipal de Assistência Social e Habitação é do ano de 1995 e o Regimento Interno é do ano de 2010, após aprovação da LOA (Lei Orgânica da Assistência Social),

sendo que não houve alterações nas atribuições do Conselho após a sua designação como Instância de Controle Social do Programa Bolsa Família, portanto, não há nenhum item específico sobre como atuar na Gestão do Programa Bolsa Família.

As entrevistadas informaram que o conselho delibera sobre as demandas levadas para ele através delas, sem que surjam demandas propostas por conselheiros que não são do poder público.

A Gestora Municipal do Programa Bolsa Família informou que somente utiliza o SIBEC para a realização de bloqueio/cancelamento de benefícios nos casos em que a assistente social, profissional servidora do Município, dá um parecer por escrito a respeito da situação de determinada família beneficiária, sendo que a deliberação do Conselho não é considerada suficiente para proceder ao bloqueio/cancelamento do benefício. Isto exposto, as informantes deixam claro que não consideram as deliberações da instância de controle social um respaldo para o trabalho realizado.

As atividades referentes ao acompanhamento das condicionalidades nas áreas da saúde e educação são realizadas de maneira centralizada, sendo que a Secretaria Municipal de Assistência Social é responsável por todas as etapas e os procedimentos necessários para esse acompanhamento. As entrevistadas informaram que já solicitaram às outras Secretarias auxílio nessas atividades, mas o Prefeito Municipal e demais Secretários consideram que essas atribuições pertencem somente à Assistência Social.

A respeito das ferramentas de gestão disponibilizadas pelo Governo Federal para o Município, as servidoras informaram que consideram suficientes, porém sugerem alterações no regramento do Programa, com a inclusão de exigência de participação de algum membro das famílias beneficiadas em cursos de qualificação/profissionalização ofertados pelo Poder Público. A entrevistada argumentou que com essa nova condicionalidade daria mais resultados aos serviços prestados pela Administração Municipal, sendo que os cursos ofertados teriam maior público e as famílias seriam estimuladas a sair da situação de pobreza e exercer maior autonomia e surgiriam melhores oportunidades de emprego para essas pessoas.

6.7 RESTINGA SÊCA

Este é o Município no qual a pesquisadora reside. Foi o primeiro a ser visitado e o primeiro a responder ao questionário e disponibilizar os documentos solicitados, o que ocorreu no dia 09 de Setembro de 2015. Os documentos foram digitalizados e enviados por e-

mail, sendo eles: o Decreto de criação do Comitê Municipal de Controle Social do Programa Bolsa Família (CMCSPBF) do ano de 2005, o qual enumera atribuições específicas sobre a gestão do Programa; Portaria de Nomeação dos membros do Comitê Municipal de Controle Social do Programa Bolsa Família do ano de 2013; e Informe contendo as deliberações da última reunião realizada pelo Comitê Municipal de Controle Social do Programa Bolsa Família no ano de 2006.

O Gestor Municipal do Programa Bolsa Família informou que o Comitê Municipal de Controle Social do Programa Bolsa Família está constituído legalmente, porém há anos não se reúne, como comprova a última ata do ano de 2006. Informou ainda que são as mesmas pessoas que compõem outros Conselhos e, por isso, acabam não tendo tempo de reunir-se para deliberar sobre o Programa Bolsa Família.

O entrevistado informou que considera muito trabalho para uma única pessoa, sendo que o Gestor Municipal do Programa Bolsa Família tem muitas tarefas atribuídas pelo Governo Federal e, apesar das atividades referentes ao acompanhamento das condicionalidades nas áreas da saúde e educação serem realizadas de maneira intersetorial, ou seja, cada Secretaria Municipal organiza e executa os procedimentos necessários para esse acompanhamento, não há a troca de informações entre os departamentos. Para o Gestor ficar sabendo dos casos de infrequência escolar ou falta de pesagem das crianças somente através da conferência da listagem de beneficiados, na qual as famílias que descumpriram as condicionalidades aparecem em situação de bloqueio automático (conforme exposto na Figura 02).

O Gestor Municipal do Programa Bolsa Família informou que não utiliza o SIBEC para realização de bloqueio/cancelamento de benefícios, sendo que, nos casos em que as famílias não se enquadram mais nas condições do Programa, apenas é realizada a atualização cadastral via sistema CADUNICO, o qual demora a repercutir no bloqueio/cancelamento do benefício e ele, ainda, deixou claro que sem as deliberações da instância de controle social não se sente respaldado a atuar efetivamente sobre o benefício.

Sobre as ferramentas de gestão disponibilizadas pelo Governo Federal para o Município, ele considera que são complexas e revela hesitar na utilização delas e não fez sugestões para o regramento do Programa.

6.8 SÃO JOÃO DO POLÊSINE

No Município de São João do Polêsine, a recepção foi dada pela Coordenadora do CRAS (Centro de Referência da Assistência Social). Dois meses após a visita e a entrega do Requerimento (Apêndice A), conseguiu-se agendar uma data para uma nova visita, na qual seriam disponibilizados os documentos para leitura e anotações apenas, e também estaria disposta a responder o questionário (Apêndice B).

No dia 27 de Outubro de 2015, o atendimento foi dado pela Coordenadora do CRAS novamente, a qual também exerce a função de Gestora Municipal do Programa Bolsa Família. Procedeu-se à leitura do Regimento Interno, da Lei de Criação do Conselho Municipal de Assistência Social, da Portaria que designa o Conselho Municipal de Assistência Social como Instância de Controle Social do Programa Bolsa Família, Portaria de Nomeação dos membros do Conselho Municipal de Assistência Social e das atas de reuniões do Conselho.

Foi averiguado que a Lei de Criação do Conselho Municipal de Assistência Social e o Regimento Interno não sofreram alterações nas atribuições do Conselho após a designação dele como Instância de Controle Social do Programa Bolsa Família, portanto não há nenhum item específico sobre como atuar na Gestão do Programa Bolsa Família.

A entrevistada informou que o conselho delibera sobre as demandas levadas para as reuniões através dela, sem que surjam demandas propostas por conselheiros que não são do poder público. Ela considera que os conselheiros representantes dos usuários, ou seja, pessoas da comunidade, têm muito pouco entendimento e interesse sobre o funcionamento do Programa Bolsa Família.

A Gestora Municipal do Programa Bolsa Família informou que somente utiliza o SIBEC para a realização de bloqueio/cancelamento de benefícios nos casos em que foi apurada irregularidade ou discrepância com as informações cadastrais, através de visita da assistente social, profissional servidora do Município, que dá um parecer por escrito a respeito da situação de determinada família beneficiária, sendo que a deliberação do Conselho não é considerada suficiente para proceder o bloqueio/cancelamento do benefício. Deixou claro ainda, que não considera as deliberações da instância de controle social um respaldo para o trabalho realizado.

As atividades referentes ao acompanhamento das condicionalidades nas áreas da saúde e educação são realizadas de maneira intersetorial, sendo que cada Secretaria Municipal organiza e executa os procedimentos necessários para esse acompanhamento, sem que haja troca de informações entre os departamentos.

A respeito das ferramentas de gestão disponibilizadas pelo Governo Federal para o Município, a servidora informou que considera insuficiente e sugere alterações no regramento

do Programa, com a inclusão de exigência de alguma condicionalidade específica na política de assistência social, tal como a de que fosse obrigatória a participação de alguns membros das famílias beneficiadas em cursos de qualificação/profissionalização ofertados pela Assistência Social, argumentando que, com essa nova condicionalidade, daria mais resultados aos serviços prestados pela Administração Municipal, sendo que os cursos ofertados teriam maior público e as famílias seriam mais envolvidas nas políticas da Assistência Social.

6.9 SILVEIRA MARTINS

Em Silveira Martins, a recepção na primeira visita foi feita pela Coordenadora do CRAS (Centro de Referência da Assistência Social), a qual informou informalmente, sem responder ao questionário, que o Conselho Gestor do Programa Bolsa Família existe no Município, constituído legalmente, porém não está atuando e não realiza reunião há anos, devido ao fato de os membros serem as mesmas pessoas que compõem outros conselhos e acabam não atendendo à convocação para a reunião que não atinge o número mínimo de membros para constituir quórum. Informou também que se sente sobrecarregada pelas atribuições que o Programa impõe ao Gestor Municipal, sendo que essa servidora acumula os cargos de: Secretária Municipal de Assistência Social, Coordenadora do CRAS e Gestora Municipal do Programa Bolsa Família. Reclamou ainda que os governos Federal e Estadual não oferecem o suporte e a capacitação necessária para atuar com tranquilidade no Programa.

Três meses após a visita e a entrega do Requerimento (Apêndice A), foi realizada nova visita, em que o atendimento foi dado pela Assistente Social do Município que informou que aquela servidora que havia realizado a recepção do requerimento da pesquisadora no mês de agosto não trabalhava mais no serviço público municipal e que ninguém tinha conhecimento do documento e da realização da pesquisa.

Em contato com a nova Coordenadora do CRAS e Gestora do Programa Bolsa Família, aplicou-se o Questionário (Apêndice B), sendo que a informante relatou que o Conselho anteriormente criado especificamente para o Programa Bolsa Família está em processo de extinção, devido ao fato de não estar ativo, e será migrado para outra instância de controle social existente no Município.

Informou que as condicionalidades dos beneficiários do Programa são acompanhadas de maneira intersetorial, sendo que a Secretaria de Saúde e a Secretaria de Educação realizam o trabalho, cada uma em sua área, de maneira independente, sem comunicação entre as três áreas.

Sobre as ferramentas de gestão disponibilizadas pelo Governo Federal, informou que, como assumiu recentemente a atribuição de gestora, não sabe opinar a respeito.

6.10 SÍNTESE DOS RESULTADOS

Através das informações obtidas, pode-se fazer um comparativo entre os Municípios participantes da pesquisa, a respeito da existência e do funcionamento do Conselho Gestor do Programa Bolsa Família, conforme segue:

Quadro 1: Síntese dos resultados: Conselhos Municipais, existência e funcionamento.

Fonte: autoria própria da pesquisadora

Sobre o Conselho	Agudo	Dona Francisca	Faxinal Soturno	Ivorá	Nova Palma	Pinhal Grande	Restinga Sêca	S João Polésine	Silveira Martins
Existe?	Sim	Sim	Sim	*N R	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Específico do PBF?	Não	Não	Não	-	-	Não	Sim	Não	Sim
Reuniões regulares?	Sim	Sim	Sim	-	-	Sim	Não	Sim	Não
Delibera?	Sim	Sim	Sim	-	-	Sim	Não	Sim	Não
Propõe demanda?	Sim	Não	Não	-	-	Não	Não	Não	Não

* Não Respondeu

Através do Quadro 1, verifica-se que, nos Municípios onde os Conselhos são específicos para a Gestão do Programa Bolsa Família, ele não está atuando, pois conforme os relatos, há dificuldade para reunir os conselheiros. Além disso, com exceção do Município de Agudo, os demais Conselhos são passivos, ou seja, deliberam apenas sobre as demandas levadas pelo representante do Poder Público responsável pelo Programa em âmbito Municipal.

Apesar de não ter sido o foco desta pesquisa, foram levantados os dados sobre a Gestão do Programa através da utilização das demais ferramentas de gestão: SIBEC e acompanhamento de condicionalidades nas áreas da saúde e educação (ver Quadro 2).

Quadro 2: Síntese dos resultados das ferramentas de gestão: SIBEC e acompanhamento de condicionalidades

Fonte: autoria própria da pesquisadora

Sobre a Gestão do PBF	Agudo	Dona Francisca	Faxinal Soturno	Ivorá	Nova Palma	Pinhal Grande	Restinga Sêca	S João Polêsine	Silveira Martins
Utiliza SIBEC?	Sim	Não	Sim	*N R	*N R	Sim	Não	Sim	Não
Trabalho Intersetorial	Sim	Sim	Sim	-	-	Não	Sim	Sim	Sim

* Não Respondeu

Através do Quadro 2, percebe-se que, apesar do Governo Federal disponibilizar aos Gestores outra ferramenta de acesso individual, que é o SIBEC, boa parte dos Municípios não utiliza, ficando o bloqueio e o cancelamento restritos à repercussão de ações referentes ao descumprimento de condicionalidade ou ao reflexo de alteração dos dados cadastrais no Sistema CADUNICO, os quais demoram e tornam morosa a gestão.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta pesquisa, verificou-se que a maioria dos municípios que agregou a função de Gestor do PBF a um Conselho já existente e em funcionamento possui conselhos que realizam reuniões regularmente, não só para discutir as questões relacionadas ao Programa, mas também os demais assuntos pertinentes à política de assistência social. Portanto, nesses municípios, a instância de controle social está ativa. Conseqüentemente, em contraponto, os municípios que criaram um novo conselho/comitê exclusivo para a gestão do PBF relataram que ele não funciona, pois não há quórum nas reuniões, as quais não acontecem regularmente e nem há um reflexo sobre o PBF, já que não exercem a função para a qual foi criado. Ainda, mesmo nos municípios nos quais o conselho é reunido com regularidade, os assuntos tratados nas reuniões, bem como as questões referentes ao PBF que são deliberadas são sempre propostas pelo(a) gestor(a) municipal do programa, ou seja, por um representante do poder público.

A respeito da legalidade dos Conselhos, como a maioria não disponibilizou os documentos nem sequer para consulta/leitura *in loco*, foram levantadas algumas poucas informações concretas para averiguar que os órgãos de controle social estão legalmente constituídos e designados para tal finalidade, porém não atualizaram as atribuições do Conselho, havendo, então, uma discrepância entre o que está sendo realizado na prática e o que está descrito na legislação. Percebe-se também que as maiores dificuldades relatadas sobre os Conselhos são que os componentes não são capacitados para atuar efetivamente nesses órgãos, tornando o controle social mero expectador do processo de Gestão, visto que deliberam apenas sobre as demandas propostas pelo próprio departamento que deveriam fiscalizar/auxiliar. Essas evidências corroboram a análise de Rocha (2009) sobre a dificuldade e, principalmente, desinteresse em implementar a gestão democrática e participativa, visto que ela não atende aos interesses políticos dos governantes.

Após essas análises, propõe-se aos municípios algumas alternativas para melhorar a atuação dos Conselhos na Gestão do Programa Bolsa Família:

- Agregar as atribuições da Gestão do PBF a um conselho já existente no município, através de Portaria ou alteração da Lei de criação do Conselho, regulamentando tais atribuições também no Regimento Interno do referido órgão (princípio da Legalidade);

- Capacitar os Conselheiros para atuar de maneira efetiva, através de esclarecimentos sobre o Programa Bolsa Família, realizando dia de formação com palestra e atividades dinâmicas, apresentação das ferramentas de Gestão, desde a Legislação vigente até a maneira como é realizado o acompanhamento das condicionalidades e a atualização cadastral;

- Realizar a integração dos membros da instância de controle social no cotidiano das Secretarias/Departamentos responsáveis pelo Programa, a fim de instrumentalizá-los para fazer questionamento e levantar demandas;

- Divulgar as deliberações do Conselho, legitimando as ações que servirão de respaldo para o trabalho dos Gestores Municipais.

Ademais, mesmo que não tenha sido o objeto de pesquisa, pode-se propor aos Gestores Municipais a utilização do SIBEC para realizar o bloqueio e o cancelamento de benefícios, agilizando, assim, o processo de gestão e atendendo a demanda reprimida existente com maior brevidade.

Recomenda-se, para trabalhos posteriores, o contato diretamente com os Conselheiros, se possível durante as reuniões, visto que as informações referentes a esta pesquisa não chegaram aos órgãos pesquisados, o que resultou numa burocracia inexistente, na dificuldade ao acesso dos documentos e na impossibilidade de obter dados fidedignos, já que as fontes não eram as mais indicadas para prestar as informações, sendo, aqui, apresentados resultados a partir de opiniões e visões dos gestores, que, na verdade, são os que deveriam ser fiscalizados pelas instâncias de controle social. Esse entrave enfrentado durante a realização desta pesquisa demonstra a falta de comunicação do Órgão Público com a instância de controle social, o que pode ser lido também como uma resistência do Poder Executivo à participação social. Portanto, segundo Rocha (2009), “o simples fato de existir, na Constituição Federal e nas diversas legislações, a exigência da implementação da descentralização e municipalização das políticas públicas e a institucionalização dos Conselhos Gestores no processo de deliberação e controle social, não é condição suficiente para a garantia da democratização da gestão pública”.

Finalizando, percebeu-se que a Gestão do Programa Bolsa Família nos Municípios da Quarta Colônia por parte dos Conselhos Gestores é apenas exercida para fins burocráticos e não de maneira efetiva e autônoma. Além disso, os Gestores Municipais do Programa expressam insegurança nas atividades de Gestão, restringindo-se a inserir dados nos sistemas e abstendo-se de ações decisivas. Eles evitam envolver a instância de controle social, dando-lhe um espaço menor do que o devido nesse processo de Gestão Pública Municipal, ao passo que esse órgão poderia ser um respaldo para o seu trabalho, legitimando as ações realizadas.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, M. L. **Desempenho Escolar e Desigualdades Sociais: Resultados Preliminares de Pesquisa.** Preal Debates, nº 6. 2002.

BARROS, R.; HENRIQUES R.; MENDONÇA, R. **A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil.** IPEA. 2000.

BOLZAN, M. **Quarta Colônia: da fragmentação à integração.** Tese (Doutorado em História). Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2011. 348p. Disponível em: <<http://www.repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/4503/MoacirBolzan.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 12 Jan. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 20 Mai. 2015.

_____. Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. **Regulamenta a Lei nº 10.836/2004.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm>. Acesso em: 20 Mai. 2015.

_____. Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004. **Cria o Programa Bolsa Família.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm>. Acesso em: 20 Mai. 2015.

CAMPOS, M. **Educação e políticas de combate à pobreza.** Revista Brasileira de Educação nº24 set-dez p. 183-191. 2003.

CARNEIRO, José Mário B. **O município e as relações intergovernamentais no cotidiano da base federativa.** Cadernos Adenauer: Os municípios e as eleições de 2000, São Paulo, v. 4, p. 57-79, jun. 2000.

FIGUEIREDO, L. C. **Paisagens e construção de cidades a partir da imigração no Rio Grande do Sul.** Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/16.182/5619>>. Acesso em: 21 Nov. 2015.

JICK, T. D. **Mixing qualitative and quantitative methods: triangulation in action.** In Administrative Science Quarterly. vol 24, nº4, 1979, p: 602-611.

MACEDO, G. A. **Os possíveis impactos dos programas de garantia de renda mínima – Brasil/1998.** Monografia(Graduação). Belo Horizonte: FACE/UFMG, 2000.

MDS. Ministério do Desenvolvimento social e Combate à Fome. **Programa Bolsa Família.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 20 Mai. 2015.

MEIRELLES, H. **Direito municipal brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

NEVES, J. L. **Pesquisa Qualitativa – Usos e possibilidades**. Artigo publicado no Caderno de Pesquisas em Administração. São Paulo, V. 1, Nº 3, 1996. Disponível em: <http://www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/pesquisa_qualitativa_caracteristicas_usos_e_possibilidades.pdf>. Acesso em 12 Jan. 2016.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, L. C. B. Apresentação. In: PEREIRA, L. C. B.; GRAU, N. C. (Org.). **Responsabilização na administração pública**. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006.

PIORE, M.J. **Qualitative research techniques in economics**. In Administrative Science Quarterly, vol 24, nº4, 1979, p: 560-569.

ROCHA, R. **A Gestão Descentralizada e Participativa das Políticas Públicas no Brasil**. Revista Pós Ciências Sociais. v. 1 n. 11 São Luis/MA, 2009

SAAD, D.; SAAD, D.; MACHADO, M. V. **Quarta Colônia de Imigração Italiana, patrimônio cultural e turismo no planalto central do Rio Grande do Sul, no sul do Brasil**. Disponível em: <http://www.revistaamericapatrimonio.org/art_4_4.pdf>. Acesso em: 21 Nov. 2015.

SALLES, H. **Gestão Democrática e Participativa**. 110p. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.

SANDERS, J. **Introdução à Avaliação de Programas Sociais**. Coletânea de Textos. São Paulo: Instituto Fonte para o Desenvolvimento Social. 2003.

SANTOS JÚNIOR, O. **Democracia e governo local: dilemas e reforma municipal no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

TEIXEIRA, E. **O local e o global: desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez, 2001.

UFSM. **Manual de dissertações e teses da UFSM: estrutura e apresentação** / Universidade Federal de Santa Maria, Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, Sistema de Bibliotecas da UFSM, Editora da UFSM. – Santa Maria : Ed. da UFSM, 2015.

APÊNDICE A – OFÍCIO SOLICITANDO DADOS PARA A PESQUISA

Restinga Sêca, 25 de Agosto de 2015.

À Secretaria Municipal de Assistência Social
Ao Responsável pelo Programa Bolsa Família,

REQUERIMENTO

Eu, GRACIELA DE JESUS SCHIRMER, brasileira, casada, portadora do RG1078300322 e CPF00242122027, residente e domiciliada na Rua Paulo Roepke 482 – Centro – Restinga Sêca – RS, pós-graduanda do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal EAD – UFSM – Pólo de Restinga Sêca, venho respeitosamente através deste REQUERER cópias de documentos abaixo descritos:

- Lei de Criação do Conselho Gestor do Programa Bolsa Família em âmbito Municipal;
- Regimento Interno do Conselho Gestor do Programa Bolsa Família;
- Atas de reuniões realizadas nos últimos dois anos (2013-2015);
- Portaria de Nomeação dos Membros do Conselho Gestor do Programa Bolsa Família na gestão atual;
- Listagem das Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família;
- Leis e Portarias Federais que instituem o Conselho Gestor do Programa Bolsa Família, bem como regulamentam o Programa Bolsa Família.

Tal solicitação se deve ao fato da requerente estar realizando pesquisa a respeito do Conselho Gestor do Programa Bolsa Família seus Objetivos e Atuação, pesquisa esta que será instrumento de qualificação do Trabalho de Conclusão do Curso de Pós Graduação em Gestão Pública Municipal.

Esclarecendo que todo e qualquer custo com a cópias solicitadas serão ressarcidos pela requerente ao Poder Público Municipal no ato da retirada dos documentos que se dará pessoalmente em data a combinar.

Venho através deste, ainda, REQUERER, autorização para realizar entrevista com o Gestor Municipal do Programa Bolsa Família e membros do Conselho Gestor do Programa Bolsa Família.

Nestes termos, Peço e Aguardo DEFERIMENTO.

Atenciosamente.

Graciela de Jesus Schirmer



Recebido
28/08/2015
Stefanella
32781213
10/08/15

APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO APLICADO AOS GESTORES DO PBF

Questionário Gestor Municipal do PBF:

- O Conselho Gestor do Programa Bolsa Família é específico para o Programa ou é o mesmo conselho já existente no município para outras políticas sociais? Qual Conselho foi designado?
- No regimento interno do conselho, nas atribuições, há descrito algo específico sobre o Programa Bolsa Família?
- O Conselho se reúne regularmente? Com que frequência? Quantos membros possui?
- O Conselho delibera apenas sobre as demandas levadas pelo Gestor Municipal do Programa Bolsa Família, ou também propõe demandas para deliberação?
- Os conselheiros também realizam visitas ou trazem denúncias sobre o Programa para serem averiguadas as situações?
- Você considera a atuação da instância de controle social um suporte para o trabalho do Gestor Municipal do Programa Bolsa Família?
- O Gestor, após deliberação do Conselho utiliza o SIBEC para proceder o cancelamento/bloqueio do benefício?
- Em que casos o Gestor utiliza o SIBEC para cancelamento/bloqueio de benefícios ou não utiliza?
- As atividades referentes ao acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Famílias na área da saúde e educação são intersetoriais ou centralizadas em um único departamento? Descreva:
- Você considera que as ferramentas de gestão do Programa Bolsa Família, disponibilizadas pelo Governo Federal são suficientes para uma boa gestão em âmbito municipal?
- Quais sugestões você tem para uma melhor gestão do Programa no município?