

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**Luiz Fernando Kovara Vieira**

**O CONTROLE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE  
CACHOEIRINHA/RS**

**Porto Alegre  
2019**

Luiz Fernando Kovara Vieira

**O CONTROLE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE  
CACHOEIRINHA/RS**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientador(a): Prof. Dr. Guilherme Dornelas Camara

Porto Alegre  
2019

## **UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**

Reitor: Prof. Dr. Rui Vicente Oppermann  
Vice-reitora: Profa. Dra. Jane Fraga Tutikian

### **ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**

Diretor: Prof. Dr. Takeyoshi Imasato  
Vice-diretor: Prof. Dr. Denis Borenstein

### **COORDENAÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

Coordenador: Prof. Dr. Paulo Ricardo Zilio Abdala  
Coordenador substituto: Prof. Dr. Rafael Kruter Flores

### **DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)**

Vieira, Luiz Fernando Kovara  
O CONTROLE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO  
MUNICÍPIO DE CACHOEIRINHA/RS / Luiz Fernando Kovara  
Vieira. – 2019.  
51 f.:il.  
Orientador(a): Guilherme Camara.  
Trabalho de conclusão de curso (Especialização) –  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-  
Graduação em Administração, Porto Alegre, BR – RS, 2019.  
1. Bolsa Família. 2. Gestão de Recursos. 3. Cachoeirinha. I.  
Camara, Guilherme. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS  
com os dados fornecidos pelo autor.

### **Escola de Administração da UFRGS**

Rua Washington Luiz, 855, Bairro Centro Histórico  
CEP: 90010-460 – Porto Alegre – RS  
Telefone: 3308-3801  
E-mail: [eadadm@ufrgs.br](mailto:eadadm@ufrgs.br)

Luiz Fernando Kovara Vieira

**O CONTROLE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE  
CACHOEIRINHA/RS**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Aprovado em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2019.

**Banca Examinadora**

---

Examinador(a): Nome e Sobrenome

---

Examinador(a): Nome e Sobrenome

---

Orientador(a): Nome e Sobrenome

---

Coorientador(a): Nome e Sobrenome

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, agradeço a Deus por ter me proporcionado saúde e as forças necessárias para superação das dificuldades, possibilitando-me chegar até aqui.

À minha esposa, pelo carinho, incentivo, compreensão, força e dedicação nesta difícil jornada.

Aos meus familiares e amigos pela torcida de sempre.

Aos colegas de trabalho, pela atenção, dicas e contatos imprescindíveis a este estudo.

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul, seu corpo docente, direção e administração que oportunizaram a janela que hoje vislumbro um horizonte superior.

Ao Departamento Estadual do Rio Grande do Sul, por disponibilizar este curso tão gratificante.

Enfim, a todos que direta ou indiretamente fizeram parte desta caminhada, o meu mais sincero muito obrigado.

## RESUMO

Este trabalho versa sobre a análise de gestão de recursos do programa bolsa família no município de Cachoeirinha/RS. Em primeiro lugar, são apresentados conceitos do Programa Bolsa Família, como sua criação, legislação reguladora e modalidades de controle público. Em seguida, traz-se alguns conceitos de controle financeiro público, bem como os órgãos federais de controle financeiro e alguns conceitos de controle financeiro. Logo após, apresenta-se os órgãos de controle externo do governo federal, como o Tribunal de Contas da União, Corregedoria Geral da União, o Poder Legislativo. Este estudo tem como objetivo geral analisar de que forma o município de Cachoeirinha/RS faz a gestão dos recursos direcionados ao Programa Bolsa Família. Obteve como principais resultados, que os recursos destinados ao PBF não passam pelo caixa do município, sendo destinados diretamente ao beneficiário através do cartão do bolsa família e do banco Caixa Econômica Federal; também, obteve-se que o município realiza diversos meios de auditoria para com os beneficiários do programa, realizando cruzamento de dados e visitas as casas cadastradas no programa.

**Palavras-chave:** Bolsa Família. *accountability*. Gestão de Recursos. Cachoeirinha.

## THE CONTROL OF THE BOLSA FAMÍLIA PROGRAM IN THE CACHOEIRINHA MUNICIPALITY / RS

### ABSTRACT

This work is about the analysis of resource management of the Bolsa Família program in the city of Cachoeirinha / RS. Firstly, concepts of the Bolsa Família Program are presented, such as its creation, regulatory legislation and public control modalities. It then brings up some concepts of public financial control as well as federal financial control bodies and some concepts of financial control. Soon after, the external control organs of the federal government, like the Court of Auditors of the Union, Corregedoria General of the Union, the Legislative Power are presented. This study has as general objective to analyze how the city of Cachoeirinha / RS manages the resources directed to the Bolsa Família Program. The main results obtained are that the resources destined to the PBF do not pass through the cashier of the municipality, being destined directly to the beneficiary through the card of the family grant and the bank Caixa Econômica Federal; also, it was obtained that the municipality performs several means of auditing with the beneficiaries of the program, performing cross-checking of data and visits to the houses registered in the program.

**Keywords:** Bolsa Família. *Accountability*. Resource Management. Cachoeirinha.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEF	Caixa Econômica Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CRAS	Centro de Referência e Assistência Social
CadUn	Cadastro Único
PBF	Programa Bolsa Família
MC	Ministério da Cidadania
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MEC	Ministério da Educação
TCU	Tribunal de Contas do Estado

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>1 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA .....</b>	<b>14</b>
<b>2 ALGUNS CONCEITOS RELACIONADOS À AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>17</b>
2.1 OS ÓRGÃOS FEDERAIS DE CONTROLE FINANCEIRO.....	17
2.2 CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA .....	19
<b>3 OBJETIVOS.....</b>	<b>21</b>
3.1 OBJETIVO GERAL .....	21
3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	21
<b>4 PROCEDIMENTOS DE PESQUISA .....</b>	<b>22</b>
<b>5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS .....</b>	<b>24</b>
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>31</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>33</b>
<b>ANEXO .....</b>	<b>40</b>

## INTRODUÇÃO

Atualmente, a pobreza se constitui em um dos maiores problemas a ser enfrentado em nossa sociedade. Neste sentido, o Brasil vem expandindo de forma considerável as políticas públicas e sociais que, de maneira geral, têm por objetivo a inclusão social, a melhoria da qualidade de vida e a redução das desigualdades de oportunidades.

O carro chefe atual das políticas públicas de combate à fome no Brasil é o programa Bolsa Família (PBF). Consiste em um programa federal de transferência de renda instituído pela Lei nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004, sendo regulamentado pelo Decreto nº 5.209/2004 e que tem como desafio imediato o de combater a fome e a miséria em curto prazo e, em longo prazo, promover a autonomia das famílias mais pobres do país.

O PBF se originou da unificação dos procedimentos de gestão e execução de outros programas, desenvolvidos por quatro ministérios distintos:

1 – Programa Bolsa Escola, destinado a crianças em idade escolar (6 a 15 anos), e operacionalizado pelo Ministério da Educação.

2 – Bolsa Alimentação, administrado pelo Ministério da Saúde que atendiam famílias que tinham em sua composição crianças com até 06 anos de idade no limite de três por família;

3 – Auxílio Gás, sob o comando do Ministério de Minas e Energia;

4 – Cartão Alimentação, administrado pelo extinto Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate a Fome.

O PBF era considerado pelo extinto Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) o maior programa de transferência de renda em vigência. Completada uma década e atendendo cerca de 13,9 milhões de famílias em todo o País, colabora com o desenvolvimento de seus beneficiários, por meio do reforço ao acesso a serviços de saúde, educação e assistência social (BRASIL, 2014). Ainda, de acordo com informações apresentadas pelo Ipea (2013, P. 20):

[...] os objetivos iniciais do Bolsa Família foram alcançados e mesmo ultrapassados. Ao longo dos anos, devido ao seu desenho adequado e à sua contínua expansão e aprimoramento, o PBF reduziu a pobreza e a desigualdade, promoveu a inclusão nas políticas públicas de educação e saúde, reduziu a insegurança alimentar, e fortaleceu a trajetória escolar e a saúde de crianças e adolescentes, aumentando o compromisso destas políticas com as parcelas mais pobres da população brasileira.

Portanto, segundo as explicações acima, o PBF tem se afirmado como uma ação positiva do governo, de abrangência significativa e resultados importantes.

Para o recebimento do benefício são assumidos compromissos tanto pelas famílias beneficiárias do programa, quanto pelo poder público. Por um lado, as famílias devem assumir e cumprir esses compromissos para continuar recebendo o benefício e, por outro, as condicionalidades responsabilizam o poder público pela oferta dos serviços públicos de saúde, educação e assistência social.

A condicionalidade na área de educação exige que todas as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos devem estar devidamente matriculados e com frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária. Já os estudantes entre 16 e 17 anos, devem ter frequência de, no mínimo, 75%.

Esta perspectiva de articulação entre programas de transferência de renda e processo educativo, “trabalha com políticas de renda mínima em uma visão que incorpora a compreensão da educação como estratégia no desvelar as condições que geram as desigualdades” (PAIVA, 2012, p. 143).

Nesta monografia, o PBF foi analisado sob o viés da gestão de recursos no município de Cachoeirinha, situado no Rio Grande do Sul. Foram avaliadas as formas de controle deste programa, pois o controle é o instrumento de gestão que permite proteger os ativos, disciplinar o relacionamento dos agentes de execução com atividades, orientar a elaboração de informação confiável, acompanhar e criticar o desempenho das atividades (CFC, 2008).

A Administração Pública no Estado Democrático de Direito tem como dever promover o bem-estar social através da implementação de políticas sociais destinadas a reduzir as necessidades e riscos sociais e garantir ao cidadão mais acesso a recursos e benefícios. Maior a atuação do Estado, maior é a máquina pública e, conseqüentemente, maiores são os riscos de danos causados aos bens coletivos por motivos variados: má gestão, improbidade administrativa, desvio de recursos etc. Sendo assim, torna-se fundamental melhorar os mecanismos de controle na Administração Pública e minimizar a interferência de interesses individuais nos interesses da coletividade.

Assim, o controle da Administração Pública pode ser definido como “o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o

poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de poder” (FILHO, 2011, p. 863).

Quanto à extensão do controle, podemos defini-lo sob dois aspectos: o controle interno, composto por métodos pelos quais uma organização controla suas atividades com a finalidade de proteger o patrimônio público, garantir a fidedignidade contábil e a eficiência operacional e exercido por órgãos de um Poder sobre suas próprias condutas administrativas; e o controle externo que se caracteriza exercido por órgão fiscalizador de outra esfera da Administração, diferente da Administração que gerou a conduta fiscalizada. O controle externo, também conhecido como controle horizontal, é exercido entre os poderes constituídos, pela sociedade (controle social) e pelo sistema de contas, cujos tribunais de contas da União, Estados e Municípios são os responsáveis.

No Brasil, assim como em outros países, é crescente o interesse pelo aprimoramento dos controles interno e externo e isso se deve, em parte, ao maior interesse da sociedade na participação e definição das políticas públicas, bem como no acompanhamento, efetividade e na regular prestação de contas por quem administra o dinheiro público. O controle tem se tornando cada vez mais necessário nas organizações à proporção em que elas vão congregando uma multiplicidade de objetivos. Alcançar essas metas exige uma variedade de tarefas que, necessariamente, precisam ser delegadas. Essa desconcentração da capacidade de atuar tem por fim garantir que os objetivos sejam alcançados da forma mais eficiente possível (CASTRO, 2009, p. 35).

Sendo assim, considerando a complexidade das estruturas político-sociais de um país, assim como o próprio fenômeno da corrupção, o controle da administração pública não deve ficar restrito aos controles institucionais. É essencial que ocorra a participação dos cidadãos e da sociedade organizada no monitoramento do gasto público, avaliando incessantemente as ações governamentais e reivindicando a adequada aplicação dos recursos públicos. Isso se chama "controle social" (CGU, 2012).

Tem-se no Bolsa Família, um importante método de erradicação da pobreza extrema no Brasil. Entretanto, nota-se a divulgação, pela mídia geral, de fraudes e desvios relativos e este programa. Em virtude do acima apresentados tem-se como

problema de pesquisa: **De que forma o município de Cachoeirinha/RS faz o controle do Programa Bolsa Família?**

Para isso, esta monografia está organizada da seguinte maneira: no capítulo 1, é apresentado o PBF; no capítulo 2, é feita uma revisão sobre os principais conceitos relativos ao controle financeiro; no capítulo 3, são apresentados os objetivos geral e específicos desta pesquisa; no capítulo 4, são descritos os procedimentos da pesquisa; no capítulo 5, os dados são analisados; ao fim, são tecidos comentários seguidos da lista de referências.

Este trabalho se justifica pela aplicabilidade no auxílio ao melhor entendimento do procedimento da gestão de recursos destinados ao Programa Bolsa Família, bem como sugerir melhores modalidades de gestão de recursos. A utilização do município de Cachoeirinha como fonte de pesquisa deste trabalho consiste no fato da cidade pertencer à região metropolitana de Porto Alegre, situada entre os municípios de Gravataí e Porto Alegre, com população de 118.278 habitantes, dados de 2010. De acordo com dados do Ministério da Cidadania, 3.064 famílias são beneficiárias do PBF em março de 2019, representando uma cobertura de 79,5% da estimativa de famílias pobres do município. Neste município, as famílias recebem valor médio de R\$ 177,38 e o valor total transferido pelo governo federal às famílias atingiu o valor de R\$ 543.493,00 no mês. Sendo uma média de quatro pessoas por família, pode se estimar que em torno de 10% dos cidadãos de Cachoeirinha utilizam o programa. A escassez de literatura sobre o tema no referido município também é fato relevante para que se avalie a utilização e gestão dos recursos destinados ao Programa Bolsa Família.

## 1 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O Programa Bolsa Família (PBF) foi implementado pelo Governo Federal, quando Luiz Inácio Lula da Silva assumiu a presidência, através da Lei nº. 10.836 de 09 de janeiro de 2004, regulamentada pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, e alterada pelo Decreto nº 6.157, de 16 de julho de 2007, sendo um programa de transferência condicionada de renda, assentando-se sobre três pilares centrais: a transferência de renda, de forma a possibilitar alívio imediato da pobreza; as condicionalidades, com a perspectiva de reforçar o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de saúde, educação e assistência social; e os programas complementares, que visam criar oportunidades para que as famílias superem a situação de vulnerabilidade e possam romper o ciclo intergeracional de reprodução da pobreza (BRASIL, 2010). Neste sentido, o programa atende às famílias que estão vivendo em situação de pobreza e de extrema pobreza. Para tanto, foi utilizado um limite de renda para definir os dois patamares. Sendo assim, podem fazer parte do programa, as famílias com renda de até R\$ 89,00 mensais por pessoa e as famílias com renda entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00 mensais por pessoa, desde que tenham crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos. O valor geral que as famílias recebem é de R\$ 89,00 mensais, somados com R\$ 41,00 mensais por criança entre 0 e 15 anos. Caso tenha algum adolescente entre 16 e 17 anos, o valor sobe para 48,00 mensais (BRASIL, 2018).

Estudos avaliativos recentes indicam efeitos positivos do PBF, dentre os quais a contribuição para a redução da pobreza e da desigualdade de renda (SOARES, 2006) e da mortalidade infantil (RASELLA *et al.*, 2013), bem como para o aumento da renda, do nível educacional (OLIVEIRA e SOARES, 2013), do emprego (OLIVEIRA *et al.*, 2007), do consumo de alimentos (LIGNANI *et al.*, 2011) e bens duráveis no país.

O programa trata sobre uma renda complementar e, principalmente, sobre o acesso de todas as famílias pobres às necessidades mais básicas, como alimentação e educação. O benefício percorreu gradativamente as cidades e os estados até alcançar todo o país.

De acordo com Silva (2007, p. 1454):

O Programa Bolsa Família constitui-se no principal programa no âmbito da Estratégia Fome Zero. Tem por objetivos: combater a fome, a pobreza e as desigualdades por meio da transferência de um benefício financeiro associado à garantia do acesso aos direitos sociais básicos saúde, educação, assistência social e segurança alimentar; promover a inclusão social, contribuindo para a emancipação das famílias beneficiárias, construindo meios e condições para que elas possam sair da situação de vulnerabilidade em que se encontram.

Para Barbosa (2010, p. 6-7):

Lula criou o programa Fome Zero para combater a pobreza extrema. Em 2004-2005, a estratégia foi aperfeiçoada por intermédio da integração das diversas ações de combate à pobreza em único programa, o Bolsa Família. Baseado em experiências similares na esfera municipal, tal programa consiste na transferência de renda para famílias em extrema pobreza e tem como principais condições para acesso ao benefício o acompanhamento de nutrição, da saúde e da frequência escolar das crianças das famílias atendidas. Ao final de 2005, o valor total do Bolsa Família atingiu 0,3% do PIB, beneficiando 8,7 milhões de famílias.

Conforme previsto na lei 10.836 de 09 de janeiro de 2004, regulamentado pelo Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004, o Programa Bolsa Família (PBF) é um Programa de Transferência de renda com condicionalidades para o seu recebimento. Este programa de transferência de renda surgiu para que fossem reduzidas as desigualdades sociais existentes assim como para que as famílias beneficiárias rompessem com o ciclo da pobreza conforme Decreto 5.209 de 17 de setembro de 2004 em seu artigo 4º constituindo os objetivos básicos do Programa Bolsa Família, em relação aos seus beneficiários:

- I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;
- II - combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;
- III - estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;
- IV - combater a pobreza; e
- V - promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público (BRASIL, 2004).

As condicionalidades do PBF são vistas como contrapartidas para o recebimento da bolsa pelas famílias beneficiárias e não têm a finalidade de punir ou controlar as famílias, mas responsabilizá-las de forma conjunta com o poder público. Assim no artigo 27 do Decreto 5.209 de 2004 que regulamenta a lei 10.836 de 2004, infere-se o seguinte:

Art. 27. As condicionalidades do Programa Bolsa Família previstas no art. 3º da Lei nº 10.836, de 2004, representam as contrapartidas que devem ser cumpridas pelas famílias para a manutenção dos benefícios e se destinam a:

I - estimular as famílias beneficiárias a exercer seu direito de acesso às políticas públicas de saúde, educação e assistência social, promovendo a melhoria das condições de vida da população; e (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010);

II - identificar as vulnerabilidades sociais que afetam ou impedem o acesso das famílias beneficiárias aos serviços públicos a que têm direito, por meio do monitoramento de seu cumprimento. (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010) (BRASIL, 2004).

Como o PBF é um programa de transferência de renda, cabe aos órgãos competentes, exercer controle de como o dinheiro público está sendo utilizado. Na administração pública, o controle pode ser feito: pela própria administração, pelo Poder Legislativo, pelo Ministério Público, pelos Tribunais de Contas e pela sociedade em geral. Cada Poder deve ter seu sistema de controle interno, com responsabilidade solidária dos agentes. As irregularidades não comunicadas ao Tribunal de Contas serão de responsabilidade de todos (MOREIRA, 2004).

Dentro do controle estatal, pode-se destacar a atuação do Tribunal de Contas da União – TCU, da Controladoria Geral da União – CGU e ainda do Ministério Público. Tais órgãos serão descritos no capítulo a seguir.

## **2 ALGUNS CONCEITOS RELACIONADOS À AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Neste capítulo serão apresentados alguns conceitos fundamentais para a compreensão de avaliação de políticas públicas, com enfoque nos órgãos de controle e no controle financeiro.

Avaliar significa determinar a valia de algo, atribuir um valor (Ferreira, 1999) e outras línguas, incluindo o espanhol e o inglês, coincidem na associação de avaliação como atribuição de valor (Mokate, 2002).

Ala-Harja e Helgason (2000, p. 8) definem avaliação assegurando que “o termo compreende a avaliação dos resultados de um programa em relação aos objetivos propostos”. No entanto, os autores advertem que não existe um consenso quanto ao que seja avaliação de políticas públicas, já que o conceito admite múltiplas definições. Uma definição comumente empregada seria a de Arretche (1998): avaliação é a estimativa sistemática da operação e/ou dos resultados de um programa ou de uma política, comparada com um conjunto de parâmetros implícitos ou explícitos, como forma de contribuir para o aprimoramento do programa ou política.

Apesar do importante papel realizado pela avaliação, ela não deve ser julgada como sendo autossuficiente para a definição dos rumos da política pública (Cohen & Franco, 2007), mas sim como uma das etapas do planejamento que pode ser apresentada como uma “produtora de informações, que possibilitam novas escolhas; e analisa resultados que podem sugerir a necessidade de reorientação das ações para o alcance dos objetivos traçados” (Souza, 2015, p. 48).

Assim, deve-se entender avaliação como uma etapa que auxilia na tomada de decisões.

### **2.1 OS ÓRGÃOS FEDERAIS DE CONTROLE FINANCEIRO**

Peter e Machado (2003) expõem que a constituição de 1934 atribuiu ao Tribunal de Contas da União (TCU) o registro prévio das despesas e contratos, o acompanhamento da execução orçamentária, a elaboração de parecer prévio sobre as contas do Presidente da República e o julgamento das contas dos responsáveis por bens e dinheiros públicos.

Ribeiro (2009) explica que órgãos de controle, como a CGU e o TCU, realizam suas ações de controle sobre o Bolsa Família através de auditorias e de fiscalização, buscando verificar se os atos de gestão do Programa estão de acordo com os princípios de legalidade, de eficiência, de efetividade e de economicidade.

O Tribunal de Contas é um representante do controle estatal exercido sobre as entidades do Terceiro Setor, mas sua fiscalização a estas entidades é realizada de forma indireta.

Segundo Nunes (2006) a prestação de contas ao Tribunal de Contas, não pode ser apreciada por este órgão sem antes passar pelo Controle Interno do órgão competente e pelo ordenador da despesa.

Para Peter e Machado (2003, p.31), “a Controladoria Geral da União é o órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, incumbido da orientação normativa e supervisão técnica dos órgãos que compõem o sistema”.

De acordo com o art. 127 da Constituição da República “O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

Kohama (2000, p.44) ressalta que “as fundações não dispensam a fiscalização institucional do Ministério Público, que velará pela observância de seus Estatutos e denunciará as irregularidades ao órgão estatal a que estiver vinculada”.

Segundo Rafael (1997) o Ministério Público tem o encargo de zelar pelas fundações existentes na comarca, e por esta razão tem o dever de fiscalizar os atos dos administradores, possuindo autoridade de anular aqueles atos praticados em desacordo com o estatuto, regimento interno, norteador da entidade.

No Brasil, no âmbito federal, o Congresso Nacional, o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria Geral da União (CGU) são alguns dos órgãos de controle. Esses órgãos gozam de autoridade legal e de autonomia suficiente para executar suas prerrogativas e para criar um ambiente propício a um funcionamento harmônico (RIBEIRO, 2009).

O Congresso Nacional controla a administração pública, principalmente o Poder Executivo, por meio de mecanismos institucionais, como: proposta de fiscalização e controle, solicitação de informações ao TCU, criação de comissão parlamentar de inquérito (RIBEIRO, 2009).

## 2.2 CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Para que as famílias possam receber o benefício financeiro do Bolsa Família, exige-se o cumprimento de determinados compromissos por parte das mesmas, chamados de condicionalidades. São compromissos nas áreas de educação e saúde.

As condicionalidades se referem a compromissos assumidos nas áreas da educação e saúde e asseguram que a transferência não se limite a dar dinheiro às pessoas em vulnerabilidade social, mas também incentiva o uso dos serviços do Estado, como escolas e postos de saúde, permitindo o fortalecimento e a emancipação dessas pessoas na sociedade (MONTEIRO, 2008). Estas atuam no sentido de estabelecer compromissos, aos quais as famílias beneficiárias devem aderir para permanecer no Programa, que são: o acompanhamento da taxa de frequência escolar de crianças e adolescentes de 6 a 17 anos de idade; o acompanhamento relativo ao exame pré-natal; o cumprimento do calendário de vacinações e; o acompanhamento do desenvolvimento e crescimento de crianças menores de 7 anos de idade. As condicionalidades funcionam como mecanismos de incentivo ao usufruto de direitos sociais fundamentais para que as famílias se emancipem da situação de vulnerabilidade em que se encontram.

O artigo 3º da Lei 10.836, de 2004 que cria o PBF, prevê que a concessão dos benefícios depende do cumprimento de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde e à frequência escolar de 85% em estabelecimento de ensino regular para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos de idade. Já o acompanhamento das condicionalidades da área de educação dos adolescentes entre 16 e 17 anos que recebem o benefício variável foi alterada em 2008 para 75 % de frequência escolar (BRASIL, 2008).

Nos casos de descumprimento das condicionalidades, as famílias poderão ser encaminhadas para uma rede sócio-assistencial, na proposta de promover a superação dos motivos que a levaram ao descumprimento. O controle das condicionalidades seria a possibilidade então de gerar a compreensão dos motivos pelos quais as famílias não têm conseguido cumprir as contrapartidas e ao mesmo

tempo pode mobilizar uma ação conjunta que vise atendê-las na situação em que se encontram.

O acompanhamento do cumprimento das condicionalidades é um instrumento que torna possível a identificação das famílias que se encontram em maior grau de vulnerabilidade e risco social e constitui, portanto, um indicador para a orientação das políticas sociais.

Qualquer não-cumprimento deve alertar para a possibilidade de uma família em situação de risco, o que exige uma ação de acompanhamento mais próxima com os beneficiários.

É preciso conhecer as causas e corrigir a situação irregular. Se for preciso, a ação deve envolver outros profissionais. As famílias devem ser orientadas quanto ao seu direito e à importância de cumprirem as condicionalidades. Em geral, as famílias que vivem em maior risco social são as que mais necessitam de acompanhamento (BRASIL, 2006, p 38).

As condicionalidades do PBF são vistas como contrapartidas para o recebimento da bolsa pelas famílias beneficiárias e não têm a finalidade de punir ou controlar as famílias, mas responsabilizá-las de forma conjunta com o poder público.

São objetivos das condicionalidades segundo o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS):

materializar o direito de acesso das famílias vulneráveis aos serviços de saúde, educação e assistência social; mapear situações de maior vulnerabilidade para orientar as ações do poder público; identificar lacunas de oferta de serviços; contribuir para o alcance dos objetivos das áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar e nutricional; e propiciar a integralidade da atenção às famílias vulneráveis.

É importante destacar a regulamentação de sanções como forma de intervir de forma gradativa sob os descumprimentos. Assim, pressupõe-se que essas medidas gradativas sirvam como forma de atuar sobre a vulnerabilidade que acarretou o descumprimento, antes da perda total do benefício.

O objetivo dessa sistemática de repercussão é o de assegurar tempo para a atuação do poder público antes do desligamento da família do programa. No entanto, somente isso não é suficiente. A garantia de renda mensal, articulada com a inclusão das famílias em atividades de acompanhamento familiar no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), bem como em serviços de outras políticas setoriais, é compreendida como a estratégia mais adequada para trabalhar a superação das vulnerabilidades sociais que impedem ou dificultam que a família cumpra os compromissos previstos no Programa (BRASIL, 2009, p. 9).

Para Silva, Yazbek e Giovanni (2004), as condicionalidades, ao mesmo tempo em que permitem o acesso às demais políticas sociais, são contrapartidas das famílias para receberem o benefício.

Nesse sentido, esses programas se apresentam com uma dupla face: uma compensatória, representada pela transferência monetária, para permitir à sobrevivência imediata das famílias pobres, e outra de acesso às políticas

universais, para oferecer condições de autonomização futura dessas famílias. (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p. 132).

Sendo assim, acredita-se que as condicionalidades do PBF tem grande influência na vida dos beneficiários.

### **3 OBJETIVOS**

#### **3.1 OBJETIVO GERAL**

Analisar de que forma o município de Cachoeirinha/RS faz o controle do Programa Bolsa Família?

#### **3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Caracterizar o acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família no município de Cachoeirinha;
- Identificar de que forma o município de Cachoeirinha realiza a verificação de fraudes referentes ao Programa Bolsa Família;
- Levantar possíveis formas de melhorar o controle sobre o Programa Bolsa Família no município de Cachoeirinha.

## 4 PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

A pesquisa realizada neste estudo classifica-se quanto aos seguintes aspectos: (a) pela forma de abordagem do problema, (b) de acordo com seus objetivos e (c) com base nos procedimentos técnicos utilizados.

Em relação à forma de abordagem do problema, este trabalho está classificado como qualitativo. O objetivo da pesquisa qualitativa é produzir informações aprofundadas e ilustrativas: seja ela pequena ou grande, o que importa é que ela seja capaz de produzir novas informações (DESLAURIERS, 1991, p. 58).

A abordagem descritivo-exploratória, aqui adotada, visa um maior entendimento de como os recursos destinados ao PBF podem ser melhor gerenciados, pois este é o tipo que dá um maior aprofundamento no conhecimento da realidade explicando a razão e o porquê das coisas. Appolinário (2004, p.152) ressalta que "as pesquisas aplicadas objetivam "resolver problemas ou necessidades concretas e imediatas".

A pesquisa foi aplicada de forma bibliográfica, pois

A pesquisa bibliográfica é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites. Qualquer trabalho científico inicia-se com uma pesquisa bibliográfica, que permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou sobre o assunto. Existem porém pesquisas científicas que se baseiam unicamente na pesquisa bibliográfica, procurando referências teóricas publicadas com o objetivo de recolher informações ou conhecimentos prévios sobre o problema a respeito do qual se procura a resposta (FONSECA, 2002, p. 32).

Para atingir os objetivos deste trabalho, foi realizado levantamento bibliográfico em artigos, periódicos, livros e diversos materiais disponíveis tanto em meio eletrônico, como impresso. Neste levantamento de dados secundários, utilizou-se sites de busca de acervos de teses e dissertações como o LUME UFRGS, site do Ministério da Cidadania, Portal de Transparência da Controladoria Geral da União, site da Prefeitura Municipal de Cachoeirinha, bem como outros acervos como o Scielo, onde encontram-se artigos e teses disponíveis para consulta. Em sua maioria, foram realizadas consultas em artigos acadêmicos, teses de mestrado e doutorado, bem como livros impressos e a legislação brasileira, disponíveis tanto na *internet*, quanto em bibliotecas.

O levantamento de dados ocorreu de março de 2018, até abril de 2019, onde se levou em conta dados que esclarecessem o que é o Programa Bolsa Família, seus conceitos, condicionalidades e peculiaridades, bem como alguns conceitos relacionados ao controle financeiro público e os órgãos que realizam o controle externo e interno do poder legislativo municipal. Estes dados estão organizados de maneira a facilitar o entendimento de quem vier a usufruir deste trabalho para embasamento em pesquisas futuras. Estão elencados em 1. O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA; 2 ALGUNS CONCEITOS RELACIONADOS À AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS; 2.1 OS ÓRGÃOS FEDERAIS DE CONTROLE FINANCEIRO; 2.2 CONCEITOS DE CONTROLE FINANCEIRO EM DESTAQUE.

Após a consolidação de dados secundários, foi realizada uma coleta de dados primários com dois informantes da Secretaria de Assistência Social (SAS) do Município de Cachoeirinha, RS. Esta coleta ocorreu para verificação e análise das políticas aplicadas pela Prefeitura de Cachoeirinha para com o PBF, visto que é o município quem faz a gestão e a implantação do programa. Foram entrevistados dois gestores que trabalham diretamente com o programa. A escolha dos gestores se deu pela disposição e entusiasmo dos gestores em participar da pesquisa e contribuir para uma possível melhoria na gestão do programa. As questões realizadas estão anexas ao trabalho.

Realizadas as entrevistas, os dados foram analisados pela técnica interpretativa, pois esta técnica, segundo BARDIN (2011), busca explicar os antecedentes e consequentes do conteúdo analisado, ou seja, entender as causas e os efeitos. Nesta técnica, verificou – se as relações entre as variáveis a fim de ampliar os conhecimentos sobre o estudo. Ainda segundo Lakatos,

Interpretação é a atividade intelectual que procura dar um significado mais amplo às respostas, vinculando-as a outros conhecimentos. Em geral, a interpretação significa a exposição do verdadeiro significado do material apresentado, em relação aos objetivos propostos e ao tema. Esclarece não só o significado do material, mas também faz ilações mais amplas dos dados discutidos (Lakatos, 2003, p. 166).

Sendo assim, os dados foram organizados de forma a facilitar o entendimento do leitor. Para manter os entrevistados não identificados, serão nomeados como Entrevistado A e Entrevistado B.

## 5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS

Segundo o Ministério da Cidadania, o município de Cachoeirinha realiza o cadastro das pessoas em situação de vulnerabilidade através do Cadastro Único (CadUn) do governo federal. Este cadastro é realizado no CRAS (Centro de Referência de Assistência Social). Após realizado cadastro, os dados são informados através de sistema informatizado que faz a análise a partir dos dados informados pelas famílias, não havendo interferência humana neste processo. O Ministério da Cidadania é o responsável pela distribuição e pagamento dos recursos, através do banco Caixa Econômica Federal (CEF), (BRASIL, 2019). De acordo com o Entrevistado A, o valor do benefício é calculado conforme a renda per capita e a composição familiar através dos dados informados no CadUn, não tendo os servidores como aumentar ou diminuir qualquer benefício recebido pelo cidadão “o pagamento já é feito por conta. A gente tem acesso a bloquear um benefício, isso a gente tem acesso, mas é bloquear o que está disponível ali, não se altera um benefício. Não há como aumentar um benefício. Esse cálculo é todo automático. Ele vai para as contas de pagamento de cada um dos beneficiários. É um pagamento via CAIXA. Tudo que envolve pagamento, segunda via de cartão, refazer senha, qualquer coisa de pagamento é via Caixa Econômica Federal. Nós temos acesso a bloquear um benefício”, isto é confirmado pelo Entrevistado B.

Nos meses de fevereiro de 2018 a janeiro de 2019, as famílias usuárias do PBF no município receberam um total de R\$ 5.642.924,00, de acordo com o portal da transparência do governo federal. Segundo os Entrevistados A e B, esse valor não passa pelos cofres do município, evitando assim, interferência deste sobre o destino do recurso. Esse valor é repassado para as famílias através do cartão recebido pelo usuário e sacado diretamente na CEF.

No que tange aos controles do PBF para pagamento do benefício, está o controle escolar. Assim, de acordo com os entrevistados, este controle de condicionalidade da educação é automático. No primeiro dia de abril, os secretários das escolas enviam os dados de presença para a central, que digita os dados até 25 de abril e enviam os dados para o Ministério da Educação (MEC). Após este trâmite, o MEC repassa os dados para o MC que realiza o cruzamento de dados e da a ordem para bloqueio do benefício.

O Entrevistado B especifica que o município é responsável pela frequência escolar de toda a rede de escolas, isso significa escolas municipais, estaduais, federais e particulares do município. Ainda segundo o Entrevistado B “bimestralmente, são cinco acompanhamentos por ano, geramos relatórios de frequência, que são encaminhados pelo sistema do MEC. O MEC disponibiliza o relatório de quem está sendo acompanhado por frequência. Nós geramos esses relatórios e mandamos para as escolas e estabelecemos um prazo para que as escolas façam a informação direto no sistema e devolvam os relatórios. Sempre tem aqueles casos que a escola não dispõe. A escola sabe que o aluno saiu, mas não sabe para onde ele foi, então quem faz esse ajuste fino somos nós. Bimestralmente é informado o percentual de frequência de cada aluno ao longo do ano”. Nestes acompanhamentos, gera – se relatórios de frequência, que são encaminhados pelo sistema do MEC. O MEC disponibiliza o relatório de quem está sendo acompanhado por frequência. Esses relatórios são enviados para as escolas e estabelece – se um prazo para que as escolas lancem a informação direto no sistema e devolvam os relatórios. Sempre tem aqueles casos que a escola não dispõe de conhecimento. De acordo com o Entrevistado A “Há um calendário, primeira leitura do ano é fevereiro e março. Em primeiro de abril, quando encerrou março, os secretários das escolas passam para a central, a central vai digitar isso até final de abril, até 25 de abril. Isso é passado para o MEC, o MEC passa para o Ministério da Cidadania, e o Ministério da Cidadania vê quem cumpriu e quem não cumpriu e então da ordem para bloquear quem tem de ser bloqueado, para suspender quem tem de ser suspenso. É tudo automático. Único trabalho é o secretário da escola avisar e acompanhar. Se há o descumprimento, primeiro vem uma advertência, num segundo descumprimento vem o bloqueio, depois uma suspensão, são penalidades gradativas. Vem uma advertência no próprio extrato de pagamento. Diferença de bloqueio e suspensão, bloqueio é uma penalidade de 30 dias, e no mês seguinte recebe retroativo. Suspensão nem gera parcela, suspendeu por 60 dias, voltou a receber no terceiro mês, não recebe as anteriores, não geou parcela”. A escola sabe que o aluno saiu, mas não sabe para onde ele foi, então quem faz esse ajuste fino são os gestores. Bimestralmente é informado o percentual de frequência de cada aluno ao longo do ano. Crianças e jovens até 15 anos, devem possuir um percentual mínimo de 85%. Jovens de 16 e 17 anos, por já entrarem no mundo do

trabalho e por terem outras concorrências, devem possuir um percentual de 75% de frequência.

Havendo inconsistência nos dados, primeiro é emitida advertência no próprio extrato de pagamento, permanecendo a inconsistência, é realizado bloqueio por trinta dias e, após, realizada suspensão do benefício, levando ao cancelamento caso a situação não seja regularizada. A diferença entre o bloqueio e a suspensão está pelos seguintes motivos: no bloqueio, o pagamento é bloqueado por 30 dias. Sendo regularizada a inconsistência, a família recebe o benefício retroativo no próximo mês. Caso haja a suspensão, a família não recebe o pagamento por 60 dias e não tem direito ao valor retroativo.

Este ponto é corroborado por Ribeiro (2009), pois o autor verificou as formas de controle e o acompanhamento da execução do Bolsa Família na cidade de Campo Grande (MS), concluindo que a administração municipal detém um controle atuante no cadastramento, no acompanhamento das condicionalidades e na gestão dos benefícios. A maior dificuldade de controle está na fase de acompanhamento das condicionalidades pelo município, devido a essa atividade ser individualizada e periódica e gerar um grande volume de dados. O autor também constatou que esse acompanhamento vem sendo realizado por unidades básicas de saúde e das escolas, que possibilitam o contato com os beneficiários. Desta forma, também acontece no município de Cachoeirinha, conforme relataram os entrevistados.

Os entrevistados informam que o controle de recursos se dá pela capacidade de bloqueio de alguns pagamentos através de averiguação de denúncias ou fiscalizações realizadas pelos profissionais da prefeitura, sendo elas por averiguação de renda superior, quando se identifica que o usuário do PBF possui renda superior ao informado no CadUn, seja pela omissão de algum integrante da família ou pelo simples informe de algum valor abaixo do realmente recebido. Ou por inconsistência no informe do endereço, quando o fiscal chega no endereço informado e a família não reside no local. Sendo assim, é bloqueado o pagamento até que seja sanada a inconsistência. Salienta-se que os bloqueios exercidos pelo município são destinados à averiguação, não sendo definitivos. Pode ser bloqueado o pagamento no mês, e no próximo, desbloqueado com a correção dos dados “Averiguação de Renda Superior, alguma coisa com renda superior, que se identificou, uma averiguação, uma denúncia, tu foi lá e viu que tinha uma irregularidade, tu pode

bloquear por esse motivo. Por alguma omissão de integrante da família, o marido é que tem a renda. Daí justamente não colocou o marido, por que o marido que tem a renda e se colocasse o marido iria perder o bolsa família, então isso também acontece, por omissão de integrante da família. E o terceiro e mais comum que a gente faz é por não localizada no endereço, se mudou, está morando não sei aonde, informou o endereço errado. Então o bloqueio que a gestão municipal tem acesso, nós no caso, ele é um bloqueio, para averiguação, ele não é um bloqueio definitivo. Bloqueia aquele mês, depois pode ser desbloqueado. Mas é uma ferramenta nossa. Houve uma denúncia de que se mudou, está tentando chamar aquela família, família não localizada, não acha, o telefone não atende, é uma ferramenta nossa. Podemos bloquear um benefício e daí tu obriga eles a virem aqui. Mas basicamente” são esses motivos, por não localizada no endereço ou famílias com renda superior.

Pela regra do cadastro único, segundo os entrevistados, de todos os cadastros novos e atualizações realizadas nos CRAS, 20% deve ser verificada por visita no domicílio. Os entrevistados relatam que o índice de visitas do município de Cachoeirinha está entre 40 e 50 por cento. Este número dificilmente será aumentado, muito pela falta de recursos humanos disponíveis na prefeitura, pois segundo o site da Prefeitura de Cachoeirinha, existem cinco CRAS no município: o CRAS Herbert de Souza, o CRAS Jardim Betânia, o CRAS Vila Anair, o CRAS Carlos Wilkens e o CRAS Colinas. Nestes estabelecimentos, trabalham, em média, duas assistentes sociais, as quais são responsáveis por visitar as famílias beneficiárias do CadUn. Como são três mil e sessenta e quatro famílias beneficiárias do PBF no município, ficaria inviável a visita de todas elas durante o ano. Esta visita é realizada, diariamente, pelas assistentes sociais as quais trabalham nos CRAS do município. Nesta visita, as famílias são entrevistadas pelas assistentes sociais, onde pode se constatar indícios de irregularidades quanto aos dados inseridos no CadUn. O parecer das assistentes é enviado para o Entrevistado A e sendo desfavorável, o benefício é bloqueado. Caso as famílias regularizem a situação, o benefício é desbloqueado. Não há um calendário de visitas a ser seguido, pois o cadastro é atualizado obrigatoriamente a cada dois anos. Caso, no momento da entrevista para cadastro, o servidor, por experiência, note que há algum item inconsistente, a ficha desta família já é enviada para que seja realizada visita no local. Esta realidade é corroborada pelo estudo de Melgarejo (2011), pois segundo a autora, “os programas

sociais justificam a realização de avaliações permanentes e de forma ampla, não só do ponto de vista econômico”.

Em relação a denúncias, o Entrevistado A informa que a prefeitura disponibiliza o endereço de e-mail bolsafamilia.smcas@cachoeirinha.rs.gov.br, mas são muito poucas as denúncias oficiais e, desde que foi criado há quatro anos, não foram recebidas, ainda, cinco denúncias, o Entrevistado B corrobora com a informação “As denúncias, em sua maioria, são recebidas pela assistência. Mas são recebidas denúncias de escolas, quando o aluno não tem perfil. Quando uma escola denuncia que o aluno não possui o perfil, é encaminhado para o CRAS, que realizará visita de averiguação. Do CRAS, volta o relatório para a secretaria e é informado ao ministério se é procedente ou não”. Os CRAS recebem denúncias também, realizando visitas e emitindo pareceres favoráveis ou desfavoráveis. Relatam, também, que o controle interno da prefeitura realiza fiscalizações entre os servidores, estagiários, CCs a cada seis meses. Nesta ação, são cruzados dados da base de dados do CadUn com as informações de renda dos fiscalizados.

Na parte de sugestões, para aprimoramento dos controles exercidos pelo município, o Entrevistado B enfatiza que o PBF é um dos programas mais auditados e mais controlados pelo governo “O PBF é um dos programas mais controlados e mais auditados que existem. Não sei se existe algum outro mais auditado que este. Existe cruzamento com a base RAIS, com a Receita Federal, com cartão de crédito, com CPF, com financiamentos. Se algo acontece no CPF do beneficiário, o programa percebe isso e já realiza os bloqueios. O que se percebe é que, a partir de 2016, os bloqueios estão acontecendo em uma velocidade muito acelerada. Anteriormente, existiam mais prazos para as famílias explicarem as situações. Muitas vezes, quem perde o benefício são as famílias mais vulneráveis, pois são as menos organizadas”. Existindo cruzamento com a base RAIS, com a Receita Federal, com cartão de crédito, com CPF, com financiamentos. Se algo acontece no CPF do beneficiário, o programa percebe isso e já realiza os bloqueios. O que o Entrevistado B percebe é que, a partir de 2016, os bloqueios estão acontecendo em uma velocidade muito acelerada. Anteriormente, existiam mais prazos para as famílias explicarem as situações. Muitas vezes, quem perde o benefício são as famílias mais vulneráveis, pois são as menos organizadas. O Entrevistado A considera o índice atingido pela cidade favorável, tendo participado de diversos

cursos, alguns como instrutor, também. Relata que o município de Cachoeirinha atinge um índice bastante superior se comparado a outros municípios do Rio Grande do Sul. Acredita que não há como aumentar o percentual de visitas com a estrutura disponível no município, sendo que este atravessa um período de contingência de despesas públicas e não teria como saber se o aumento das visitas seria realmente efetivo. Saliencia que todo ano, o Ministério da Cidadania realiza auditoria em todo o Cadastro Único, cruzando a base de dados com diversas outras bases, como por exemplo bases da Receita Federal, Ministério do Trabalho, base do Instituto Nacional do Seguro Social, base do RENAVAL, listagem de óbitos e enviam a listagem para averiguação dos municípios. Esta lista é emitida nos primeiros meses do ano, contendo dois tipos de processos, famílias que estão em processo de auditoria e revisão. Na auditoria, são famílias com alguma inconsistência e na revisão cadastral, são famílias com cadastro desatualizado. Todo esse público, ou boa parte dele recebe uma carta em casa, sendo convocado para se dirigir ao CRAS atualizar dados. Não comparecendo, há um calendário de bloqueio e cancelamento de benefício. O cruzamento de dados é realizado pelo ministério, mas a auditoria no local é realizada pelo município. Com base nisto, o entrevistado considera que as auditorias existentes são suficientes para o programa. Nota-se que existe grande controle no Programa Bolsa Família. O autor deste trabalho entende que isso ocorra pelo fato deste ser o maior programa de distribuição de renda do Brasil, estando muitas vezes, veiculado nas mídias e em voga nos programas eleitorais de diversos candidatos.

O Entrevistado A relata que já trabalha com o PBF há mais de sete anos, e perguntado sobre as condições de um programa de saída para as famílias usuárias, informa que não há algo específico para saída das famílias do PBF, existindo famílias que estão no programa praticamente desde que foi criado. Informa ainda, que existiam programas auxiliares para o Bolsa Família, como o PRONATEC, PROJOVEM, entre outros. Programas que utilizavam a base do cadastro único e preferencialmente, beneficiários do bolsa família. Entretanto, não sabe dizer se os programas foram realmente eficazes. Há, em torno de três anos, estes programas já não existem mais.

Já o Entrevistado B, relata que trabalha com o PBF há mais de dez anos, e em relação a um programa de emancipação, considera que o Bolsa Família foi

pensado em três eixos, o alívio imediato da pobreza, as condicionalidades (exercícios de direito a saúde, educação e assistência) e a possibilidade de geração de emprego e renda através da criação de micro crédito, educação do trabalho. O primeiro eixo acontece, o segundo eixo acontece, mas o terceiro eixo nunca se efetivou totalmente. Existiu durante algum tempo o PRONATEC, que eram cursos de capacitação, principalmente para os adultos da família. O Pró-Jovem não possui vinculação com o Bolsa Família, mas em geral eram beneficiários do PBF. O eixo de emancipação, nunca se efetivou. Este, avalia que ele nunca se efetivou por dois motivos: primeiro por que ele é muito mais difícil de acontecer, pois é muito mais subjetivo. Não se pode pensar para um país continental como o Brasil, uma única porta de saída do PBF. Deveria – se pensar em micro políticas, em micro ações, em ações diferentes em cada município ou regiões. Aqui entrariam as parcerias com estados e municípios. Atualmente os estados e municípios se eximem de propor políticas e ações no PBF. Outra grande questão a se avaliar, que é um problema de emancipação do programa, é a própria crise em que o país está mergulhado.

Quanto aos órgãos de controle externos ao município, os entrevistados informam que as demandas costumam vir do Tribunal de Contas do Estado e do Ministério Público Federal. Porém, atualmente, as demandas estão sendo enviadas diretamente ao Ministério da Cidadania.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O papel do Estado brasileiro também está relacionado com os princípios fundamentais da Carta Magna e tem como objetivo erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades regionais garantindo com isso um melhor desenvolvimento nacional.

Construído a partir de outros cinco programas de transferência de renda já existentes no governo federal (Auxílio Gás, Bolsa Alimentação, Bolsa Escola, Cartão Alimentação, Erradicação do Trabalho Infantil), o PBF teve o condão de unificar as diversas iniciativas assistenciais esparsas e pouco eficientes em um único programa, passando a representar uma importante ferramenta de combate à miséria extrema e à fome, males, decorrentes das graves desigualdades socioeconômicas, fortemente presentes na sociedade brasileira.

A intenção principal desse trabalho foi analisar de que forma o município de Cachoeirinha/RS faz o controle dos recursos direcionados ao Programa Bolsa Família. Neste quesito, acredito que o objetivo foi atendido, pois os dados obtidos refletem que o município possui, dentro do estado do Rio Grande do Sul, um dos maiores índices de controle, verificando mais de quarenta por cento do CadUn anualmente.

No geral, acredito que os objetivos propostos foram atendidos, pois apesar de o governo municipal não ter envolvimento direto na gestão de recursos do Programa Bolsa Família, há uma série de mecanismos de controle para que se obtenha a máxima exatidão na aplicação destes recursos, como as averiguações de rotina, visitas de técnicos e cruzamentos de dados de educação.

Como principais resultados deste trabalho, tem-se a utilização por meio da gestão municipal de artifícios a fim de evitar possíveis fraudes no PBF, como o cruzamento de dados da frequência escolar, dos servidores municipais e as listas enviadas pelo Ministério da Cidadania, com o cadastro do Bolsa Família; análise de procedimentos que a gestão municipal utiliza para possíveis bloqueios de pagamento como averiguação de renda superior ou inconsistência de endereço; também obteve-se conhecimento de que o município de Cachoeirinha supostamente exerce procedimentos de visitas mais frequentes que os demais municípios do estado do Rio Grande do Sul, pois tem um índice de visitas entre quarenta e

cinquenta por cento, enquanto o obrigatório e de vinte por cento de todo cadastro único; obteve-se informação de que as denúncias não são frequentes quanto ao caso do PBF, sendo a fiscalização realizada por outras motivações; a prefeitura realiza auditoria interna a cada seis meses em seu corpo de funcionários, evitando assim, possíveis distorções; tem-se também que, aumentos nas fiscalizações e visitas podem não acarretar significativa melhora nos índices de fraudes do programa.

Por fim, entende-se que este trabalho atingiu o objetivo proposto, pois foi analisado de que forma o município de Cachoeirinha/RS realiza a gestão de recursos do Programa Bolsa Família. Para futuros estudos, sugere-se que seja ampliado o estudo no município, trazendo dados relacionados com órgãos de controle externo, como o Tribunal de Contas do Estado e o Ministério Público Federal, os quais não foram possíveis obter com o presente trabalho. Este estudo serve de auxílio para futuras pesquisas relacionadas ao tema, tanto no mesmo município, quanto em municípios diferentes.

## REFERÊNCIAS

ALA-HARJA, M., & HELGASON, S. **Em direção às melhores práticas de avaliação.** *Revista do Serviço Público.* Brasília, 2000.

APPOLINÁRIO, F. **Dicionário de metodologia científica: um guia para a produção do conhecimento científico.** São Paulo: Atlas, 2004.

ARRETCHE, M.T.S. **Tendências nos Estudos sobre Avaliação, In: RICO, E. M. Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate.** São Paulo: Cortez, 1998.

BARBOSA, Nelson; SOUZA, José Antonio Pereira de. **A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda.** In: SADER, Emir; GARCIA; Marco Aurélio (org.) *Brasil: entre o Passado e o Futuro.* São Paulo: Fundação Perseu Abramo e Editora Boitempo, 2010. Disponível em: <<https://nodocuments.files.wordpress.com/2010/03/barbosa-nelsonsouza-jose-antonio-pereira-de-a-inflexao-do-governo-lula-politica-economica-crescimento-edistribuicao-de-renda.pdf>.> Acesso em 13 set. 2018.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** São Paulo: Edições 70, 2011.

BECHELAINE, C. H. O.; SILVEIRA, M. C.; NEVES, C. B. **O modelo de gestão pública por resultados em Minas Gerais analisado à luz da experiência do Programa Estado para Resultados.** *Revista do Serviço Público Brasília*, v. 63, n. 4, p. 455-473, out./dez., 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL, MDS (Ministério do Desenvolvimento Social). **Bolsa Família: cidadania e dignidade para milhões de brasileiros.** Brasília: MDS, 2010.

BRASIL, MDS (Ministério do Desenvolvimento Social). **Benefícios**. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/beneficios/beneficios>>. Acesso em: 13 set. 2018.

BRASIL, MDS (Ministério do Desenvolvimento Social). **Como Funciona**. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/como-funciona/como-funciona>>. Acesso em: 06 abr. 2019.

BRASIL, CGU. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<http://portaltransparencia.gov.br/beneficios/consulta?paginacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&de=01%2F02%2F2018&ate=28%2F02%2F2019&tipoBeneficio=1&uf=RS&municipio=21008&colunasSelecionadas=linkDetalhamento%2ClinguagemCidada%2CmesAno%2Cuf%2Cmunicipio%2Cvalor&ordenarPor=mesAno&direcao=desc>>. Acesso em: 06 abr. 2019.

BRASIL. **Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004**. Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/Decreto/D5209.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Decreto/D5209.htm)>. Acesso em 13 set. 2018.

BRASIL. **Lei n 10.836, de 09 de Janeiro de 2004** – Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm)>. Acesso em: 13 set. 2018.

BRASIL. Ministério Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC). **Acompanhamento familiar**: Programa Bolsa Família. Cartilha, p. 09. Brasília, 2009.

BRASIL. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Programa Bolsa Família**: Guia do Gestor. Brasília, 2006.

CACHOEIRINHA, **Assistência Social**. Disponível em: <<http://www.cachoeirinha.rs.gov.br/portal/index.php/noticias/item/3888-assist%C3%Aancia-social-usu%C3%A1rios-do-bolsa-fam%C3%ADlia-podem-fazer-a-atualiza%C3%A7%C3%A3o-do-cadastro-%C3%BAnico-junto-aos-cras-do-munic%C3%ADpio>>. Acesso em: 23 fev. 2019.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 17ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CASTRO, D. P; **Auditoria e Controle Interno na Administração Pública**. Editora Atlas. 2ª Ed. São Paulo, SP. 2009.

CHAVES, F. E. C. **Controle Externo da Gestão Pública**. Niterói: Impetus, 2007.

COHEN, E., & FRANCO, R. **Avaliação de Projetos Sociais. (2. ed.)**. Petrópolis: Vozes. 2007.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE - CFC. **Manual de procedimentos contábeis e prestação de contas das entidades de interesse social**. 2. ed. Brasília: CFC, 2008.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Controle Social. Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. Coleção Olho Vivo. Brasília DF, 2012. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br>. Acesso em: 05 Jan 2019.

CRUZ, C. F.; SILVA, L. M.; SANTOS, R. **Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro**. CGG – Contabilidade, Gestão e Governança, v. 12 n. 3, p. 103, 2009.

DESLAURIERS, J. P. (1991). **Recherche qualitative- Guide pratique**. Montreal: McGraw-Hill.

FARAH, Maria Ferreira Santos. **Inovação e governo local no Brasil contemporâneo**. In: JACOBI, Pedro; PINHO, José Antônio Gomes de. (Org.). Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio Eletrônico: século XXI**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999. versão 3.0. CD-ROM.

FILHO, S. C. F. **Manual de Direito Administrativo**. Editora Lumen Juris, 24ª Ed., Rio de Janeiro RJ, 2011.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

GOMES, E. G. M. **Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais**. 2009. 187 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo, Fundação Getúlio Vargas, EA-ESP, São Paulo, 2009.

Instituto de Pesquisas Econômicas. Aplicadas (IPEA). **Bolsa Família: Uma década de Inclusão e Cidadania**, Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livrobolsafamilia10ano.pdf>> Acesso em 05 Jan 2019.

JACOBY FERNANDES, J. U. **Tribunais de Contas do Brasil**. Jurisdição e Competência. 3ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

KILL, Mariana. **Educação e Pobreza: análise das condicionalidades do Programa Bolsa Família no Centro de Ensino Médio Elefante Branco** – Brasília/DF 2014. p.63 Disponível em: <[http://bdm.unb.br/bitstream/10483/9666/1/2014\\_MarianaReginaKill.pdf](http://bdm.unb.br/bitstream/10483/9666/1/2014_MarianaReginaKill.pdf)> Acesso em: 16 jun. 2018.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública: Teoria e Prática**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LIGNANI, J. D. B. et al. **Changes in food consumption among the Programa Bolsa Família participant families in Brazil**. *Public Health Nutrition*, n. 14, p. 785-792, 2011.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2004.

MELGAREJO, Ana Paula Bento. **Eficiência do controle do programa bolsa família na perspectiva da gestão por resultados**. 2011. 105 fl. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Empresarial) – Fundação Getúlio Vargas, Brasília, 2011.

MOKATE, Karen Marie. **Convirtiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social**. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 53, n. 1, p. 89-131, jan./mar. 2002.

MONTEIRO, D. A. A. **Alocação de recursos e eficiência na gestão do Programa Bolsa Família**. 2008. 101 f. Dissertação (Mestrado em Administração)- Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2008.

MOREIRA, Márcia Maria. **O controle interno como paradigma da administração pública gerencial**. 2004. Disponível em: <[www.jus2.com.br](http://www.jus2.com.br)> Acesso em: 13 set 2018.

NUNES, Andrea. **Terceiro Setor Controle e Fiscalização**. 2. ed. São Paulo: Método, 2006.

OLIVEIRA, A. M. H. C. D. et al. **Primeiros resultados da análise da linha de base da Pesquisa de Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família.** In: VAITSMAN, J.; PAES-SOUSA, R. (Orgs.). *Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados.* Brasília: MDS, 2007.

OLIVEIRA, L. F. B. D.; SOARES, S. S. D. **O impacto do Programa Bolsa Família sobre a repetência: resultados a partir do Cadastro Único, Projeto Frequência e Censo Escolar.** Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1814a.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1814a.pdf)>. Acesso em: 13 set. 2018.

PAIVA, Olgamir Amância Ferreira de. **Contradições de transferência de renda no campo da educação: suavizando efeitos da barbárie capitalista ou enfrentando a lógica deste mesmo sistema?** Brasília: líber livro, Brasília, 2012.

PETER, Maria da Glória Arrais; MACHADO, Marcus Vinícius Veras. **Manual de Auditoria Governamental.** São Paulo: Atlas, 2003.

RAFAEL, Edson José. **Fundações e Direito.** São Paulo: Companhia Melhoramentos, 1997.

RASELLA, D. et al. **Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a mortalidade em crianças: uma análise nos municípios brasileiros.** In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.* Brasília: Ipea, 2013. p. 247-396.

RIBEIRO, Daniel Cerqueira. **Sistema de Controle dos Gastos Públicos do Governo Federal: uma ênfase no programa bolsa família.** 155f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, 2009.

ROCHA, A. C. **Auditoria de Gestão - Uma Forma Eficaz de Promoção da Accountability.** In: XXI Encontro da Anpad, 2007. Anais eletrônicos do Enanpad. Rio de Janeiro, Enanpad, 2007.

SANTOS, A. J. **Orçamento Público e os Municípios: alguns conceitos de orçamento e suas repercussões na Administração Pública municipal.** Revista eletrônica de Administração, Porto Alegre, v. 7, n. 4, p. 1-23, jul./ago. 2011.

SILVA, L. M. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo.** São Paulo: Atlas, 2002.

SILVA, Mos. **O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil.** Ciênc. Saúde Coletiva. vol.12, n.6, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v12n6/v12n6a04.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2018.

SILVA, M.O.S.; YAZBEK, M.C.; GIOVANNI, G. **A Política Social Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda.** São Paulo: Cortez, 2004.

SOARES, S. **Análise de bem-estar e decomposição por fatores da queda na desigualdade entre 1995 e 2004.** *Revista Econômica*, Niterói, v. 8, n. 1, p. 83-115, 2006.

SOUZA, L. G. D. **Avaliação pública de políticas educacionais: concepções e práticas avaliativas dos organismos internacionais no Brasil Tese de Doutorado.** Universidade Federal da Bahia. Programa de Pós-Graduação em Educação. Bahia, Brasil, 2015.

SPECK, B. W. **Inovação e Rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil.** São Paulo: Função Konrad Adenauer, 2000.

## ANEXO

Entrevista com o Entrevistado A, do município de Cachoeirinha.

1) Você sabe dizer quantas famílias estão cadastradas no Bolsa Família em Cachoeirinha?

R: 3064 famílias.

2) O responsável pelo pagamento é o governo federal?

R: Sim, conforme as informações do cadastro único. O cadastro único ao final do cadastro calcula a renda per capita. O valor do benefício é calculado através da renda per capita e a composição familiar, quantas pessoas tem, qual idade de cada um, há regras específicas.

3) Se estão estudando ou não?

R: o Estar estudando influencia depois, podendo bloquear um benefício. Na hora de conceder, se está em idade escolar, deveria estar estudando. Depois é que tem as condicionalidades, que é feito bimestral mente. A família que tem filhos em idade escolar, é conferido a cada dois meses e interfere no benefício, pode bloquear, pode suspender, pode cancelar um benefício, conforme o tempo que já está sem ir a escola.

Há uma agenda da escola, condicionalidade da educação e uma agenda da saúde, que são as condicionalidades da saúde. Que são crianças de menos de 7 anos, vacinação e pesagem e mulheres de 14 a 44 anos, idade fértil, realizar acompanhamento, agenda da saúde.

4) Quem cuida dessas condições? Eles precisam levar comprovantes?

R: Não, o bolsa família é um programa de três secretarias. A nossa, assistência, que faz a gestão do programa, a educação e a saúde. As três tem compromisso nisso. As três tem acesso a isso. Então o Ministério da Cidadania se comunicam com o MEC e Ministério da Saúde, passam esses dados, esses dados são disponibilizados, então o pessoal aqui da nossa secretaria da saúde tem esses dados. Então eles tem um mapa, que eles chamam, em cada unidade de saúde. Então as pessoas vão lá, estão no

mapa, tem que acompanhar peso e altura, é descentralizado. Eles tem esse acesso via ministério, mas não é o município quem passa.

- 5) O como funciona? Vamos supor a educação, o filho foi desmatriculado do colégio, isso é informado para vocês? Vocês fazem o descadastro, chamam a família? Como funciona?

R: Essa específica de descumprimento da condicionalidade da educação, como a gente chama, é automático. Há um calendário, primeira leitura do ano é fevereiro e março. Em primeiro de abril, quando encerrou março, os secretários das escolas passam para a central, a central vai digitar isso até final de abril, até 25 de abril. Isso é passado para o MEC, o MEC passa para o Ministério da Cidadania, e o Ministério da Cidadania vê quem cumpriu e quem não cumpriu e então da ordem para bloquear quem tem de ser bloqueado, para suspender quem tem de ser suspenso. É tudo automático. Único trabalho é o secretário da escola avisar e acompanhar. Se há o descumprimento, primeiro vem uma advertência, num segundo descumprimento vem o bloqueio, depois uma suspensão, são penalidades gradativas. Vem uma advertência no próprio extrato de pagamento. Diferença de bloqueio e suspensão, bloqueio é uma penalidade de 30 dias, e no mês seguinte recebe retroativo. Suspensão nem gera parcela, suspendeu por 60 dias, voltou a receber no terceiro mês, não recebe as anteriores, não geou parcela.

- 6) O recuso federal já vem distribuído para cada família? Vocês tem acesso a esses recursos?

R: Sim, o pagamento já é feito por conta. A gente tem acesso a bloquear um benefício, isso a gente tem acesso, mas é bloquear o que está disponível ali, não se altera um benefício. Não há como aumentar um benefício. Esse cálculo é todo automático.

- 7) Passa pelo cofre da prefeitura esse recurso?

R: Não, não. Ele vai para as contas de pagamento de cada um dos beneficiários. É um pagamento via CAIXA. Tudo que envolve pagamento,

segunda via de cartão, refazer senha, qualquer coisa de pagamento é via Caixa Econômica Federal. Nós temos acesso a bloquear um benefício.

8) Quais são esses bloqueios?

R: Averiguação de Renda Superior, alguma coisa com renda superior, que se identificou, uma averiguação, uma denúncia, tu foi lá e viu que tinha uma irregularidade, tu pode bloquear por esse motivo. Por alguma omissão de integrante da família, o marido é que tem a renda. Daí justamente não colocou o marido, por que o marido que tem a renda e se colocasse o marido iria perder o bolsa família, então isso também acontece, por omissão de integrante da família. E o terceiro e mais comum que a gente faz é por não localizada no endereço, se mudou, está morando não sei aonde, informou o endereço errado. Então o bloqueio que a gestão municipal tem acesso, nós no caso, ele é um bloqueio, para averiguação, ele não é um bloqueio definitivo. Bloqueia aquele mês, depois pode ser desbloqueado. Mas é uma ferramenta nossa. Houve uma denúncia de que se mudou, está tentando chamar aquela família, família não localizada, não acha, o telefone não atende, é uma ferramenta nossa. Podemos bloquear um benefício e daí tu obriga eles a virem aqui. Mas basicamente são esses motivos, por não localizada no endereço ou famílias com renda superior.

9) E como funciona? Vocês fazem averiguações mensais?

R: Pela regra do cadastro único, todo castro, de todos os cadastros novos e atualizações que a gente faz nos CRAS, 20% tem que ser feito com visita no domicílio. Aqui em Cachoeirinha a gente faz mais, a gente deve fazer uns 40 ou 50%, não consegue fazer todos, mas uns 40 ou 50% a gente faz, são as assistentes sociais que fazem. Vão lá na casa, conferem, entrevistam, tem perfil favorável, tem perfil desfavorável. Tem indício de omissão de renda, foi lá no endereço, não mora mais aqui, os vizinhos informaram que nunca viram, então bloqueia os desfavoráveis. Isso é diário essas visitas delas, ou então recebe denúncias, sempre tem alguém visitando alguém no município. Manda esse parecer para cá, é desfavorável eu faço o bloqueio, daqui a dois meses a família foi lá, é favorável, se faz o desbloqueio, isso é rotineiro.

10) Vocês precisam fazer todos os meses ou vocês tem uma tabela de quem já foi visitado esse mês, vai ser visitado daqui a um ano?

R: A gente não tem assim uma rotina, um calendário organizado. Como o cadastro é atualizado a cada dois anos, as que tem uma renda mais baixa, um indício de alguma coisa, uma omissão, na entrevista o colega já percebeu, coloca na pilha para visita. Então, a cada dois anos, a cada um ano, as famílias são visitadas e as que tem problemas maiores, crianças descumprindo a escola, são visitadas mais vezes, mas não é uma coisa de certeza de que todas as nove mil são visitadas todo ano, isso não tem como. Mas muitas famílias são visitadas.

11) Quanto a parte de denúncias, há uma média de denúncias que vocês recebem?

R: Denúncia oficial mesmo é muito pouco. Nós temos nesse e-mail, no site da prefeitura, mas se veio cinco ou seis coisas nos quatro anos que isso aí tá aí, foi muito pouco. As pessoas reclamam muito, mas denúncias efetivas são poucas. Alguma denúncia, de ação de fiscalização, nosso controle interno faz fiscalização, pega a cada seis meses a base de dados de quem recebe o benefício e cruza com servidores, estagiários, CCs. Isso o controle interno faz. Eventualmente o Tribunal de Contas do Estado faz, Ministério Público Federal já fez, Controladoria Geral da União, então órgãos de controle tem vários, mas o mais frequente é o Tribunal de Contas do Estado, há uns dois anos o Ministério Público Federal fez uma ação bem grande e trouxe vários apontamentos, mas em geral não se aplica muito porque eles pegam umas bases de dados muito antigas, então a pessoa tinha renda naquele momento, mas agora já não tem mais, está no perfil hoje, então não tem o que fazer. Se no momento anterior omitiu, daí o Ministério toma as providências. As vezes nos CRAS chegam denúncias, eles vão visitar, chega desfavorável e a gente bloqueia.

12) No que tange aos controles que vocês podem ter, quais sugestões tu teria para aprimorar os controles?

R: A exigência é de 20%, então de vários cursos que eu participo, alguns como instrutor, fui formado pelo MDS como instrutor e já dei três cursos como instrutor para o Estado. Cachoeirinha até que faz muita visita, comparando com a realidade, porque nós temos em cada CRAS dois ou três assistentes sociais, mais um psicólogo, e nós temos cinco CRAS no município, então temos uma equipe de vinte técnicos girando praticamente todos os dias. Então esses 40 ou 50% é um bom percentual de visita. Por que tu não precisa visitar todos, tem famílias que tu já conhece, já sabe, são conhecidas. São visitadas aquelas que não tem, no momento da entrevista se percebe, olha não tá com perfil. Não chega a ser um preconceito nosso, mas a gente conhece o perfil de público do bolsa família. Pela experiência tu vê que a família não tem muita cara de bolsa família, vai lá visitar, se viu que precisa mesmo, ótimo, vai ganhar bolsa família. Mas se identifica algumas inconsistências. Então nesse ponto acho que não, melhorar isso, aumentar esse percentual de visita não sei se tem como em Cachoeirinha, que passa também por um momento enxugamento das equipes. Não como fazer isso e não sei se seria efetivo, se teria uma efetividade a ponto de mudar. Acho que tem um bom controle em Cachoeirinha, todos os anos existe uma auditoria que o ministério faz. É anual. O Ministério da Cidadania faz e cruza toda base do cadastro único, essas nove mil e duzentas famílias, com outras bases que o governo federal tem acesso, Receita Federal, Ministério do Trabalho, INSS, até com RENAVAL as vezes eles cruzam, listagem de óbitos. Então eles cruzam com vários bancos de dados que eles tem acesso, e mandam todos os anos essa lista, então ela vem normalmente por fevereiro. Esse ano veio um pouco mais cedo, veio em janeiro, veio uma lista com acho que 3.600 famílias, alguma coisa assim. Então de 9.200 famílias, 3.600 estão nesses dois processos, que é a auditoria e a revisão que é o público que está desatualizado. Então são dois processos que vem juntos no mesmo arquivo. Então quem cruzou com esses dados e se viu que tem uma inconsistência, ou uma omissão de renda, entra na auditoria, que é a chamada averiguação cadastral. Quem eles viram que está só desatualizado, entra na revisão cadastral. Todo esse público, ou boa parte dele, recebe uma carta em casa, sendo convocado para ir ao CRAS atualizar os dados. Não fazendo, tem um

calendário de bloqueio, começa a bloquear benefício. Bloqueou, dois meses depois ainda não fez, cancela. Ou então se é uma situação muito grave, já está em auditoria pelo segundo ano seguido, cancela de cara e três meses depois não fez, exclui do cadastro único da família. Então existe uma rotina do ministério mesmo de averiguação. Eles fazem, mas a gente que trabalha aqui. A gente recebe essa listagem e vai nas unidades, vai na casa, vai chamar, vai convocar.

13) A auditoria in loco é com vocês e o cruzamento de dados é com o ministério?

R: Isso, todo trabalho do bolsa família é pelo município. O ministério e o estado não se envolvem nisso.

14) Quanto tempo tu trabalho com o Bolsa Família?

R: Desde que eu entrei no município, sete anos e meio.

15) Como tu avalia um programa de saída do Bolsa Família? Que a família não necessite mais utilizar o Bolsa Família?

R: Eu não sei se eu posso ajudar muito nesse ponto, mas não tem. Não tem algo específico que garanta que as pessoas vão sair do bolsa família. Tem famílias que estão no BF desde que foi criado. E as vezes não é mais a própria família, mas é a filha dela. Então isso tem. Mas tinha, em outros momentos quando acho que o governo federal tinha um pouco mais de dinheiro para destinar a isso. Teve já programas, o PRONATEC, PRO-JOVEM, teve programas que usavam a base do cadastro único e a preferência era para beneficiários do Bolsa Família, então tu dava cursos, tu dava formações. Se isso na época foi eficaz, eu não sei te dizer, mas tinha essas formações. Há uns dois ou três anos, isso já não tem mais, então tu tem o Bolsa Família e pronto. Acredito que faz falta esses cursos, essas formações. O nome do programa federal era PRONATEC, mas quem dava os cursos era o SENAC, SESI, SENAI, cursos de economia, administrativo, gráfica, os cursos do SENAC e rede SENAI, e diversos outros cursos que tinha. Aqui em Cachoeirinha, lembro de formações, de turmas que concluíram, mas há uns três anos, eles com certeza não tem mais. Acho que isso ajudava,

mas saber se realmente foi efetivo ou não, teria que ir mais a fundo buscar, ver históricos. Mas no momento não está tento, acho válido ter. Isso existiu, é previsto isso nas regras do Bolsa Família, mas não está acontecendo no momento.

16) Quais os órgãos de controle externo ao município?

R: Tribunal de Contas do Estado, Tribunal de Contas da União, a Controladoria Geral da União e o Ministério Público Federal de vez em quando se envolve nisso. Mas normalmente assim, o que eu já recebi foi do Ministério Público Federal e Tribunal de Contas do Estado. Isso quando vem direto para nós. O que tem acontecido ultimamente, eles estão melhorando isso. Já tem a auditoria anual, daí as vezes vinha, o Ministério Público Federal e se atropelava, mandava mais uma listagem gigante para nós com aqueles prazos estreitos do judiciário. Então o que eles começaram a fazer, eles estão mandando isso direto para o Ministério da Cidadania e eles estão incluindo na listagem anual. Vem a listagem normal e os adendos com os achados do Tribunal de Contas da União, com os achados do Ministério Público, mas chega por vários órgãos. O controle interno frequentemente faz uma verificação. Eles pedem umas amostragem. Aleatoriamente, de três mil famílias, pedem umas sessenta famílias, vão nos CRAS buscar esses documentos e veem se a documentação está em dia, se está tudo ok. Mas também cruzam com servidores nossos que eles tem acesso. Então, não tem problema algum tu ser servidor e receber Bolsa Família, desde que a renda dele atinja os critérios. Só isso que eles buscam, se não está omitindo renda.

## Entrevista com o Entrevistado B, do município de Cachoeirinha.

1) Você sabe dizer quantas famílias estão cadastradas no Bolsa Família em Cachoeirinha?

R: 3064 famílias.

2) O responsável pelo pagamento é o governo federal? O município possui alguma autonomia com este recurso?

R: O pagamento do benefício Bolsa Família é um pagamento direto na conta do beneficiário. A gestão deste pagamento não passa pelo município. A gestão é feita pela Caixa Econômica Federal, antigamente junto ao MDS, hoje Ministério da Cidadania. O município é responsável por fazer o cadastro, feito o cadastro, as famílias entram numa fila nacional, desta fila nacional são extraídos os dados para compor as famílias que irão compor o Bolsa Família e elas passam a receber o benefício via governo federal e no momento que a família passa a receber o recurso, nós recebemos um comunicado de que essa família entrou no Bolsa Família e ela passa a ser acompanhada pela saúde e pela educação, quando ela tem crianças e adolescentes em idade de acompanhamento.

3) Como funciona a condicionalidade do estudo? Como é feito esse controle?

R: O responsável pela gestão da frequência escolar é o município, e ele é o responsável pela gestão da frequência de todas as escolas do seu município, isso significa escolas municipais, estaduais, federais e particulares. O município é responsável pela frequência escolar de toda a rede de escolas públicas e privadas em Cachoeirinha, onde tenha uma criança ou adolescente matriculado, devemos captar a informação da frequência escolar.

Como funciona na prática isso: bimestralmente, são 5 acompanhamentos por ano, geramos relatórios de frequência, que são encaminhados pelo sistema do MEC. O MEC disponibiliza o relatório de quem está sendo acompanhado por frequência. Nós geramos esses relatórios e mandamos para as escolas e estabelecemos um prazo para que as escolas façam a informação direto no

sistema e devolvam os relatórios. Sempre tem aqueles casos que a escola não dispõe. A escola sabe que o aluno saiu, mas não sabe para onde ele foi, então quem faz esse ajuste fino somos nós. Bimestralmente é informado o percentual de frequência de cada aluno ao longo do ano.

4) Existem alguns bloqueios para esse fim, sabe informar como eles funcionam?

R: A frequência escolar é medida da seguinte forma: crianças e jovens até 15 anos, devem possuir um percentual mínimo de 85%. Jovens de 16 e 17 anos, por já entrarem no mundo do trabalho e por terem outras concorrências, devem possuir um percentual de 75% de frequência. Todos que tiverem um índice menor ao indicado, terão bloqueios. Como funcionam os bloqueios: a primeira vez que uma criança falta, a família recebe uma advertência por escrito. Na segunda vez, há um bloqueio, o benefício fica bloqueado por 30 dias, depois ele é liberado. A partir da terceira vez, passam a ser suspensões bimestrais e não recebe esse dinheiro retroativo. Existem casos que justificam as faltas sem sanções, por exemplo, por motivos de doenças, falta de transporte, greve, existem justificativas que não geram bloqueio de benefício.

5) Essas justificativas são lançadas direto na escola?

R: Sim, cada vez que a escola informa um percentual abaixo, deve informar o porque de ter ocorrido. Se estava doente, desmotivado, em drogadição.

6) Como funciona a parte do acompanhamento da saúde?

R: A saúde acompanha o calendário vacinal e a mulher em idade fértil. O acompanhamento consiste em peso, medições, antropometria. Realiza dois acompanhamentos anuais, no primeiro e no segundo semestres. Caso a família deixe de realizar o acompanhamento, pode acarretar em algum bloqueio.

7) Quem realiza as averiguações?

R: São lançados os dados no sistema e bimestralmente o ministério averigua quem sobre bloqueio ou alguma sanção. Enviados os dados para os

respectivos ministérios, a CAIXA gera um arquivo com as famílias que receberam algum tipo de sanção, seja bloqueio, advertência ou suspensão. O arquivo vem para o município e é enviado para os CRAS. Os CRAS tomam as providências cabíveis para acompanhamento das famílias.

8) Saberá me informar se recebem denúncias?

R: As denúncias, em sua maioria, são recebidas pela assistência. Mas são recebidas denúncias de escolas, quando o aluno não tem perfil.

9) Como funciona este procedimento?

R: Quando uma escola denuncia que o aluno não possui o perfil, é encaminhado para o CRAS, que realizará visita de averiguação. Do CRAS, volta o relatório para a secretaria e é informado ao ministério se é procedente ou não.

10) Existe algum tipo de auditoria que realizam nas escolas? Se estão realizando os procedimentos corretos?

R: Ficam mais por parte dos controles externos. Não temos uma auditoria, mas seria um trabalho de supervisão e orientação. Verificam-se se os relatórios estão corretamente preenchidos, realizamos cursos e procedimentos no sentido de ajustes.

11) Quais os órgãos que realizam esses controles?

R: O Bolsa Família é auditado pelo Ministério Público Federal, pelo Tribunal de Contas da União, pela Controladoria Geral da União.

12) Pelo teu conhecimento dos controles exercidos, teria alguma sugestão de melhoria?

R: O PBF é um dos programas mais controlados e mais auditados que existem. Não sei se existe algum outro mais auditado que este. Existe cruzamento com a base RAIS, com a Receita Federal, com cartão de crédito, com CPF, com financiamentos. Se algo acontece no CPF do beneficiário, o programa percebe isso e já realiza os bloqueios. O que se percebe é que, a

partir de 2016, os bloqueios estão acontecendo em uma velocidade muito acelerada. Anteriormente, existiam mais prazos para as famílias explicarem as situações. Muitas vezes, quem perde o benefício são as famílias mais vulneráveis, pois são as menos organizadas.

13) A lista de cadastro do Bolsa Família é finita? Como funciona?

R: Depende da dotação orçamentária da União. Essa dotação define o número de famílias que recebem o benefício. Não é distribuído por município. São selecionadas famílias pelo nível de renda. Pode acontecer de ter algum município que não tenham beneficiários do Bolsa Família. Municípios com menor renda, tendem a ter mais beneficiários.

14) Como tu avalia um programa de saída do Bolsa Família? Que a família não necessite mais utilizar o Bolsa Família?

R: O Bolsa Família foi pensado em três eixos, o alívio imediato da pobreza, as condicionalidades (exercícios de direito a saúde, educação e assistência) e a possibilidade de geração de emprego e renda através da criação de micro crédito, educação do trabalho. O primeiro eixo acontece, o segundo eixo acontece, mas o terceiro eixo nunca se efetivou totalmente. Existiu durante algum tempo o PRONATEC, que eram cursos de capacitação, principalmente para os adultos da família. O Pró-Jovem não possui vinculação com o Bolsa Família, mas em geral eram beneficiários do PBF. O eixo de emancipação, nunca se efetivou. Eu avalio que ele nunca se efetivou por dois motivos: primeiro por que ele é muito mais difícil de acontecer, pois é muito mais subjetivo. Não se pode pensar para um país continental como o Brasil, uma única porta de saída do PBF. Teríamos que pensar em micro políticas, em micro ações, em ações diferente em cada município ou regiões. Aqui entrariam as parcerias com estados e municípios. Atualmente os estados e municípios se exigem de propor políticas e ações no PBF. Outra grande questão que avalio que é um problema de emancipação do programa, é a própria crise em que o país está mergulhado.

**Questionário aplicado em entrevista com servidores da Secretaria da  
Assistência Social do Município de Cachoeirinha/RS.**

- 1) Você sabe dizer quantas famílias estão cadastradas no Bolsa Família em Cachoeirinha?
- 2) O responsável pelo pagamento é o governo federal?
- 3) Se estão estudando ou não?
- 4) Quem cuida dessas condições? Eles precisam levar comprovantes?
- 5) O como funciona? Vamos supor a educação, o filho foi desmatriculado do colégio, isso é informado para vocês? Vocês fazem o descadastro, chamam a família? Como funciona?
- 6) O recuso federal já vem distribuído para cada família? Vocês tem acesso a esses recursos?
- 7) Passa pelo cofre da prefeitura esse recurso?
- 8) Quais são esses bloqueios?
- 9) E como funciona? Vocês fazem averiguações mensais?
- 10) Vocês precisam fazer todos os meses ou vocês tem uma tabela de quem já foi visitado esse mês, vai ser visitado daqui a um ano?
- 11) Quanto a parte de denúncias, há uma média de denúncias que vocês recebem?
- 12) No que tange aos controles que vocês podem ter, quais sugestões tu teria para aprimorar os controles?
- 13) A auditoria in loco é com vocês e o cruzamento de dados é com o ministério?
- 14) Quanto tempo tu trabalho com o Bolsa Família?
- 15) Como tu avalia um programa de saída do Bolsa Família? Que a família não necessite mais utilizar o Bolsa Família?
- 16) Quais os órgãos de controle externo ao município?