



SUMÁRIO EXECUTIVO

ESTUDO SOBRE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Cristina Almeida Cunha Filgueiras
Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Brasília, novembro de 2006

Sumário Executivo

ESTUDO SOBRE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

1. Apresentação

Este documento apresenta sinteticamente o estudo elaborado para o Departamento de Avaliação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (DA/SAGI) do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), no âmbito do contrato firmado com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), projeto BRA/04/046 – Fortalecimento Institucional para Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Esta pesquisa, executada pela consultora Cristina Almeida Cunha Filgueiras, por via do contrato PNUD nº 001118/2006, foi realizada entre maio e novembro de 2006.

Este estudo objetivou caracterizar e analisar a atuação dos órgãos componentes da Rede Pública de Fiscalização¹ com relação ao Programa Bolsa Família (PBF), considerando os seguintes aspectos: objetivos, métodos e procedimentos utilizados; aspectos focalizados; pontos fortes e limites da fiscalização; recomendações emitidas. Por ser uma análise sobre a fiscalização e o controle do PBF, os resultados apresentados focam nas informações disponíveis sobre quantidade e tipos de falhas e irregularidades no Programa.

Em sua dimensão propositiva, esta pesquisa buscou identificar lacunas e pontos críticos do Programa que possam estar associados à ocorrência de falhas e irregularidades e as principais ações do MDS para corrigi-las. Ademais, o estudo procurou problematizar os desafios específicos para o exercício das funções de controle e fiscalização. Além disso, aponta o tipo de contribuições os órgãos encarregados de controle e fiscalização externos e internos ao MDS têm dado à gestão do Programa e ao se pensar nas dimensões fiscalizatórias e de controle, procura entender quais seriam as condições para que o Programa seja implementado de forma transparente.

1 Em janeiro de 2005 foi lançada a Rede Pública de Fiscalização do Programa Bolsa Família, uma iniciativa formalizada através de convênios específicos assinados pelo MDS com o Ministério Público Federal e ministérios públicos estaduais, o Tribunal de Contas da União e a Controladoria-Geral da União, além dos conselhos de controle social do PBF instaladas no âmbito municipal. Cumpre ressaltar que, apesar de a Rede não mais existir formalmente, seus órgãos participantes continuam a atuar como órgãos de controle e fiscalização do Programa.

2. Metodologia

A sistematização dos dados quantitativos sobre a execução do Programa, das denúncias e das constatações de falhas e irregularidades foram realizadas por dois caminhos: reuniões com gestores federais do MDS e análise de relatórios técnicos disponíveis em diferentes sites. Na página eletrônica do MDS na internet foram acessados documentos, estatísticas e informação variada sobre o funcionamento do PBF e do Cadastro Único para Programas Sociais. Também foram consultados através da internet documentos do Tribunal de Contas da União (TCU), da Procuradoria Geral da República (PGR), do Ministério Público Federal (MPF) e da Controladoria Geral da União (CGU). Com relação a este último órgão, foram consultados em particular os relatórios de fiscalizações realizadas no ano 2005 através do Programa de Sorteios². Também foram realizadas duas reuniões com os responsáveis pela Coordenação-Geral de Fiscalização (CGF) do Departamento de Operações (DEOP) da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), realizadas em maio e julho de 2006. A Coordenação forneceu diversos documentos, entre eles a relação das denúncias sobre o Programa feitas através da central de relacionamento do Ministério (telefone 0800).

3. Resultados

3.1 Rede de controle e fiscalização do PBF: atribuições e atuação efetiva

Basicamente esta pesquisa conseguiu apresentar a existência de três tipos de controle do PBF: controle externo, controle interno e controle social. Por uma questão de escopo, os resultados apresentados se atêm aos dois primeiros tipos de controle.

2 A CGU realiza periodicamente fiscalizações *in loco* nos municípios brasileiros, definidos por meio de sorteios, com a finalidade de averiguar a utilização dos recursos públicos transferidos pela União. É fiscalizada a utilização dos recursos públicos federais transferidos e/ou aplicados nos municípios brasileiros, bem como os serviços públicos prestados por instituições e órgãos federais diretamente ao cidadão. A ideia do sorteio está associada à impossibilidade da CGU de realizar auditoria a todos os municípios brasileiros no mesmo ano. Trata-se de uma inovação no sistema de controle interno no país, iniciada em junho de 2003. Desde então são sorteados publicamente, a cada dois meses, 60 municípios para serem objeto de fiscalização pelas equipes da CGU. A cada visita aos municípios selecionados são produzidos relatórios acerca dos programas fiscalizados, relatórios estes que são posteriormente enviados aos Ministérios responsáveis, ao Ministério Público da União e ao Tribunal de Contas da União. Desde 2003 até julho de 2006 foram realizados 22 sorteios.

3.1.1 CONTROLE INTERNO

A Coordenação-Geral de Fiscalização³

As ações de controle do MDS sobre o PBF se referem principalmente ao cadastramento (checagens de dados do Cadastro Único e cruzamentos com outras bases de dados administrativas⁴), à operação do Programa pela Caixa Econômica Federal (CEF) e à gestão de benefícios. À época do estudo, a fiscalização era desempenhada pela CGF através de atividades a distância e /ou diretamente nos municípios. Cabia, assim, à CGF realizar fiscalizações ativas e reativas, através de ações de vistorias e fiscalização programadas periodicamente: apuração *in loco* e a distância de falhas na execução do PBF e programas remanescentes. Desde o início do PBF, foram realizados trabalhos *in loco* que consistiram no exame amplo dos processos de trabalho, do modelo de execução, da consistência dos cadastros e o serviço prestado pela CEF e seus agentes às prefeituras e aos beneficiários do PBF. Em 2004 e 2005 foram realizadas fiscalizações e vistorias em municípios de 17 estados. No primeiro semestre de 2006, foram realizados 12 trabalhos de vistoria em municípios.

É também responsabilidade da CGF esclarecer e dar providências com relação às denúncias relacionadas ao PBF encaminhadas ao MDS pela população ou pelos órgãos fiscalizados e, em algumas ocasiões, denúncias veiculadas pela imprensa. No desempenho de suas funções, a CGF cumpre uma extensa gama de atividades, entre as quais consideramos importante destacar:

- Apurar as denúncias sobre o PBF recebidas através da Central de Atendimento do MDS, da Central de Atendimento do MEC – Fala Brasil, de e-mail, de cartas e encaminhados pelos organismos da Rede de Fiscalização. A Portaria nº 1 da SENARC, de 3 de outubro de 2004, indica no artigo 06º que “exceto quando manifestamente inconsistente ou incompleta, a denúncia formal endereçada ao PBF ensejará a abertura de processo específico”. Cada denúncia deveria desencadear um trabalho de consulta;
- Responder e dar encaminhamento às demandas dos órgãos da Rede Pública de Fiscalização;

3 À época do estudo, tratava-se da Coordenação-Geral de Fiscalização (CGF), que passou a ser denominada Coordenação-Geral de Acompanhamento e Fiscalização (CGAF) a partir de fevereiro de 2010. Essa coordenação tem por função apurar denúncias relacionadas ao recebimento indevido do benefício do PBF, bem como ao atendimento de demandas enviadas pelos órgãos de controle externo (CGU, TCU, MPs).

4 Exemplos de alguns registros administrativos utilizados: RAIS (Relação Anual de Informações Sociais), Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi), Base de dados do INSS.

- Fornecer dados e informações (relatórios e pareceres) aos gestores municipais e aos órgãos de controle que compõem a rede pública de fiscalização, para implementação de providências no âmbito de competências destes órgãos;
- Colaborar com os órgãos fiscalizadores no exercício de suas funções em relação ao PBF. Exemplos disto são: a elaboração do manual de orientações para o Ministério Público e a elaboração do questionário base utilizado pela CGU nas fiscalizações nos municípios no Programa de Sorteio;
- Manter atualizadas as informações sobre o PBF que são do conhecimento dos órgãos externos de fiscalização, para que estes possam ajustar suas ordens de serviço nos controles que realizam dos municípios;
- Participar, abordando o tema controle e fiscalização, nas atividades de treinamento realizadas pela SENARC nos estados e municípios sobre a execução do PBF;
- Analisar o relatório da CGU para cada município fiscalizado após cada um dos sorteios e organizar a resposta do MDS no prazo legal estabelecido. Isso inclui o tratamento de falhas e disfunções apuradas. Em meados de 2006 já haviam sido abertos 700 processos em decorrência das fiscalizações da CGU;
- Elaborar e encaminhar à CGU documento de resposta indicando as diligências realizadas com relação às irregularidades indicadas pela Controladoria nos relatórios de fiscalização nos municípios.

3.1.2 CONTROLE EXTERNO

A Controladoria Geral da União

A CGU é o órgão central do sistema de controle interno do poder executivo federal ao qual compete examinar a atuação de agentes públicos e a execução das ações governamentais. O exercício desta atribuição visa contribuir para aumentar a racionalidade na tomada de decisões, ao identificar problemas, sugerir alternativas de solução, prever suas consequências e otimizar a utilização dos recursos disponíveis. A estratégia de controle se concretiza por meio de fiscalizações e auditorias efetuadas por servidores do órgão em todo o país.

À época, o convênio de cooperação técnica entre a CGU e o MDS com relação ao PBF estabelece como papel da CGU:

- a) solicitar ao MDS informações e/ou documentos que contribuam para subsidiar os trabalhos de auditoria e fiscalização realizados pela CGU, mais especificamente as ações do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos;
- b) remeter ao MDS os relatórios de fiscalização elaborados a partir das ações do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos;
- c) realizar, junto com o MDS, palestras, seminários e treinamentos com vistas à troca de experiências e aprofundamento do debate acerca das metodologias de fiscalização, acompanhamento e controle do PBF;
- d) realizar, de acordo com as suas disponibilidades de recursos humanos e materiais, ações conjuntas com o MDS para a apuração de irregularidades no Cadastro Único e/ou benefícios do PBF;
- e) dar apoio logístico, de acordo com as disponibilidades das suas unidades estaduais, às equipes do MDS em trabalho de fiscalização nos municípios;
- f) colaborar com a divulgação do PBF junto aos beneficiários, aos gestores locais, aos conselhos e demais instâncias de controle social e às instituições de controle interno e externo;
- g) contribuir para o estímulo ao controle social e à participação comunitária, mediante a divulgação dos benefícios do Programa em seu Portal da Transparência, a distribuição de cartilhas sobre controle social e outros instrumentos ao seu alcance.

As equipes da CGU verificam nos municípios um conjunto de aspectos do PBF que fazem parte do questionário utilizado nas rotinas de fiscalização. Este questionário foi elaborado com a colaboração da CGF/SENARC e inclui os seguintes aspectos: elegibilidade dos beneficiários (em cada município é checada a situação de uma amostra de beneficiários); cadastramento; pagamento e operação do Programa pela CEF; monitoramento das condicionalidades; e processo de implementação. É realizada análise de documentos obtidos junto a gestores municipais, agências da CEF e instâncias de controle social, bem como análise das entrevistas com diretores de escolas, beneficiários do Programa e outros atores, selecionados em uma amostra representativa.

O trabalho de fiscalização da CGU em relação aos programas federais – o PBF entre eles –, cujo propósito é a exposição pública da forma como se aplicam os recursos federais nos municípios sorteados, tem efeito dissuasivo de possíveis irregularidades, fraudes e atos de corrupção. Os relatórios de fiscalização são publicados no Portal da Transparência, onde a CGU divulga também a lista de beneficiários do PBF e a informação sobre o montante de recursos liberados para cada município, de forma a facilitar o acompanhamento pela sociedade.

No período de 11/4 a 1/6/2005 a CGU auditou aspectos relacionados aos controles de gestão e de gestão operacional do PBF. Ademais, diversas ações do MDS foram fiscalizadas em 2005 no contexto desta iniciativa da CGU: a) transferência de renda diretamente às famílias em condições de pobreza e extrema pobreza (Lei n. 10.836 de 2004); b) funcionamento dos conselhos e comissões de gestão compartilhada da assistência social; c) serviços de proteção socioassistencial à criança e ao adolescente; d) serviços de proteção socioassistencial à pessoa idosa; e) atendimento à criança e ao adolescente em ações socioeducativas de convivência; f) concessão de bolsa para jovens de 15 a 17 anos em situação de vulnerabilidade e/ou risco social; e g) construção de cisternas para armazenamento de água.

Grande parte das atividades realizadas pelas Instâncias de Controle Social (ICS) no município foram monitoradas pela CGU e analisadas nesta consultoria. Esta arena é parte constitutiva, enquanto critérios mínimos, para a adesão do município ao PBF, evidenciando a importância do controle social como elemento para implementação do Programa. Contudo, como será demonstrado mais adiante neste documento, uma grande parte das irregularidades apontadas pela CGU nas fiscalizações realizadas nos municípios se refere à inexistência ou inoperância da ICS, ou a deficiências na sua constituição.

O Tribunal de Contas da União (TCU)

O termo de cooperação assinado entre o MDS e o TCU em janeiro de 2005 indica como obrigações do TCU:

- a) realizar monitoramento das recomendações proferidas no Acórdão nº 1596/2004 - TCU Plenário, relativo à avaliação do PBF;
- b) realizar avaliação do impacto das recomendações proferidas no Acórdão nº 240/2003 - TCU Plenário, relativo à avaliação do Cadastro Único;
- c) fornecer ao MDS informações e/ou documentos decorrentes de fiscalizações realizadas no PBF e no Cadastro Único;
- d) disponibilizar ao MDS metodologias, técnicas e instrumentos que permitam a construção e o aperfeiçoamento das estratégias de monitoramento do PBF;
- e) oferecer ao MDS vagas em cursos e treinamentos promovidos pelo TCU, inclusive a distância, acerca das metodologias de fiscalização, monitoramento, avaliação e controle.

Em 2004, foi realizada a Avaliação do PBF, com amplo levantamento de dados através de análise documental e entrevistas em quatro estados da federação

(Bahia, Goiás, Minas Gerais e Rio Grande do Sul). O exame identificou diversas falhas, relacionadas a três âmbitos do Programa: o cumprimento e monitoramento de condicionalidades, a atuação do controle social e a adequação do processo de distribuição de cartões e senhas aos beneficiários. Foram também incorporadas à auditoria questões relativas ao Cadastro Único e à atuação dos governos estaduais⁵.

As recomendações proferidas pelo Tribunal após a avaliação se referiam à atuação do MDS em relação aos pontos considerados críticos na execução do PBF. Dentre elas destacamos:

- definir claramente e informar o sistema de controle de condicionalidades do Programa, a sistemática de controle social e as sanções envolvidas no caso de descumprimento das contrapartidas pelos beneficiários;
- enviar aos municípios listagem indicando as famílias beneficiárias do PBF e dos programas remanescentes (Bolsa Escola e Bolsa Alimentação) e o seu perfil de condicionalidades;
- divulgar para os gestores municipais, agentes de controle social e beneficiários, os critérios de inclusão no Programa, bem como as exigências de cumprimento das condicionalidades e as regras para o seu monitoramento;
- realizar capacitação dos gestores municipais a respeito do Programa e a divulgação aos municípios de que a lista de beneficiários pode ser obtida no site do MDS;
- realizar articulação entre o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) e o PBF, visando promover o cumprimento e o acompanhamento das condicionalidades de saúde e nutrição;
- divulgar os critérios de migração dos programas de transferência de renda anteriores e procedimentos de inclusão das famílias;
- realizar capacitação dos agentes envolvidos no controle social nos três níveis de governo e divulgar material de apoio com informações sobre o desenho do PBF, a competência a ser exercida pelo controle social e a importância desta atuação;
- definir mecanismos que permitam a troca de experiências entre órgãos de controle social de diferentes municípios;
- elaborar cadastro dos órgãos de controle social do PBF;

5 Relatório de Avaliação de Programa. Programa Bolsa Família. Brasília: TCU. 2004. Avaliação do TCU sobre o Programa Bolsa-Família. TCU, 2005.

- divulgar para os municípios, boas práticas de manutenção e atualização do Cadastro Único;
- incluir nas parcerias organizadas com os governos estaduais os procedimentos esperados para que estes possam cumprir suas atribuições no Programa;
- adotar indicadores de desempenho do Programa;
- determinar à CEF: a revisão do processo de cadastramento das senhas; a entrega mensal aos municípios da lista dos cartões que não foram repassados às famílias e de benefícios não sacados; a descentralização da entrega dos cartões em grandes municípios entre suas agências; a adequação da rede de atendimento da CEF à previsão de expansão do Bolsa Família e estudo de alternativas⁶

A lista de recomendações apresentadas pelo TCU com relação ao PBF é reveladora das características do processo de trabalho desenvolvido nas auditorias de natureza operacional que o órgão tem adotado nos últimos anos. A Constituição de 1988 atribuiu ao TCU competência para realizar auditoria de natureza operacional, também conhecida como auditoria de desempenho ou auditoria de gestão. Nesse tipo de exame, há preocupação central com os resultados produzidos pelos programas governamentais.

Os Ministérios Públicos da União (MPU) e dos Estados (MPes)

A atuação principal do Ministério Público (MP) no que se refere ao PBF é a investigação de casos, por iniciativa própria ou a partir de denúncias individuais ou veiculadas através da imprensa. Procuradores e promotores realizam diligências para investigar irregularidades e eventualmente propor ações penais, cíveis ou administrativas. Tanto no âmbito federal quanto nos estados, o MP tem solicitado ao MDS a fiscalização e a apuração de irregularidades na execução do Programa. O MP também realiza reuniões públicas para esclarecer supostas irregularidades.

6 A SENARC apresentou ao TCU descrição e justificativa minuciosa das providências tomadas pelo MDS para o cumprimento das recomendações e correção das deficiências constatadas nos exames de auditoria (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Ofício n. 376. Brasília. 20/04/2005), a partir do Relatório de auditoria operacional-Primeiro monitoramento da implementação das recomendações exaradas por meio do Acórdão Plenário n. 240/2003. 24/03/2004b, realizado pelo Tribunal de Contas da União.

O convênio de cooperação técnica celebrado em 20/01/2005 entre MDS e MPU e em cada estado da federação, menciona como pretensões e obrigações da Procuradoria:

- a) obter do MDS as informações e/ou documentos disponíveis necessários à responsabilização civil, administrativa e criminal dos agentes de infrações cometidas na implementação e execução do PBF, dos programas remanescentes de transferência de renda e do Cadastro Único;
- b) efetuar diligências de caráter informativo, objetivando a apuração de ilícitos relacionados ao PBF, programas remanescentes e Cadastro Único;
- c) propor, com base nas informações e/ou documentos fornecidos pelo MDS, as ações penais, cíveis e/ou administrativas pertinentes, bem como acompanhar a sua instrução;
- d) fornecer as informações solicitadas pelo MDS, visando subsidiar medidas administrativas de responsabilidade daquele órgão;
- e) divulgar informativos, roteiros práticos, manuais, orientações e publicações do MDS para cumprimento da legislação relativa aos Programas;
- f) designar membros e/ou servidores para proferir palestras ou realizar treinamentos dos quadros dos municípios ou dos estados conveniados ao MDS com relação ao regime jurídico, à implementação, à execução e à fiscalização do PBF, programas remanescentes e Cadastro Único.

3.1.3 SÍNTESE DA ATUAÇÃO DAS ENTIDADES SUPERIORES DE FISCALIZAÇÃO

As três instituições externas analisadas estão preocupadas com os elementos centrais do PBF e com os seguintes pontos considerados mais críticos e passíveis de falhas, irregularidades e fraudes: o processo de cadastramento e a manutenção do Cadastro Único; a prestação de serviços pela CEF na operação do Programa; o cumprimento das condicionalidades pelas famílias e seu acompanhamento; e a constituição e funcionamento da ICS no município. Não foram encontradas, na documentação consultada, referências a fiscalizações por órgãos externos com relação ao credenciamento de usuários dos diversos sistemas e aplicativos eletrônicos de gestão de benefícios e acompanhamento dos beneficiários e ao uso pelo município dos recursos transferidos para apoio à gestão (Índice de Gestão Descentralizada - IGD) do Programa. Por outro lado, o cumprimento pelas famílias beneficiárias das condicionalidades na área de saúde é um tema raramente abordado nas fiscalizações.

As diferenças encontradas com relação aos aspectos do PBF abordados nas fiscalizações e auditorias podem ser atribuídas principalmente aos propósitos

específicos de cada instituição. Desse modo, no trabalho do MP é dado maior destaque aos temas relacionados ao cadastramento e à inclusão no Programa de grupos vulneráveis (principalmente famílias em extrema pobreza, crianças em grave risco nutricional, grupos indígenas, quilombolas, de assentados em acampamentos, removidas por barragens). No que diz respeito à CGU, instituição encarregada do controle interno da administração pública no país, há um trabalho minucioso de levantamento de dados nos municípios sobre a operação do Programa, que revela a preocupação com a transparência das decisões dos gestores públicos do Programa em todos os níveis. Em relação ao TCU, há preocupação com relação à legalidade dos procedimentos de gestão e à efetividade do Programa. O Tribunal focaliza também na sua análise, o cumprimento pelo MDS das funções de controle e fiscalização. O quadro a seguir sintetiza as atribuições principais, os procedimentos de fiscalização e os principais aspectos abordados neste estudo a partir da análise dos relatórios de fiscalização elaborados por esses três órgãos.

QUADRO 1: Síntese dos órgãos do governo federal na rede de controle e fiscalização do Programa Bolsa Família

	CGU	TCU	MP
Missão da instituição	Execução do sistema de controle interno do poder executivo federal, examinando a atuação de agentes públicos e a execução das ações governamentais. Contribuir para aumentar a racionalidade na tomada de decisões, ao identificar problemas, sugerir alternativas de solução, prever suas consequências e otimizar a utilização dos recursos disponíveis. Promover a transparência nos programas do governo federal. Controle dos recursos públicos, combate à corrupção e à impunidade.	Fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, considerando a legalidade, a legitimidade e a economicidade. Esta função é exercida para o auxílio do Poder Legislativo, a quem compete a atribuição máxima de fiscalização.	Defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Tutela dos interesses difusos e coletivos e defesa dos direitos dos cidadãos.
Métodos e procedimentos de fiscalização do PBF	Fiscalização <i>in loco</i> de uma amostra de municípios sorteados a cada dois meses. O PBF está incluído na fiscalização em todos os municípios sorteados: na rotina de fiscalização, os fiscalizadores utilizam um questionário estruturado com a colaboração da CGF; procedimentos de fiscalização: consultas a bancos de dados, vistoria de documentos, visitas a beneficiários, entrevistas com gestores municipais, diretores de escola, beneficiários e outros. Coleta de outras evidências como depoimentos e registros fotográficos	Avaliação de desempenho: o Avaliação do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (2003). Coleta de dados documentais e entrevistas em uma amostra de estados e municípios; Avaliação do Programa Bolsa Família (2005). Coleta de dados documentais e entrevistas em uma amostra de estados e municípios. Monitoramento das recomendações dos estudos de avaliação.	Solicitação de esclarecimentos ao MDS e à CEF. Realização de reuniões públicas. Investigação para apuração de denúncias de irregularidades. Recebimento de denúncias sobre o programa. Questionário eletrônico para uso dos procuradores e promotores nos estados e municípios, elaborado pela Promotoria Federal dos Direitos do Cidadão.

Aspectos focalizados pelas fiscalizações e auditorias	Controles de gestão: atendimento pelo MDS de diligências do TCU e da CGU. Gestão operacional: controles e fiscalizações realizados pela CGF. Adoção de indicadores de desempenho, legalidade e vigência dos termos de adesão dos municípios ao Programa; legalidade e vigência dos termos de cooperação. Elegibilidade dos beneficiários e irregularidades no cadastro das famílias; duplicidade de benefícios; atualização do Cadastro Único; benefícios não sacados. Existência e funcionamento da coordenação municipal do programa. Capacitação dos gestores municipais; divulgação aos municípios da lista de beneficiários. Cumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias e seu monitoramento pelo gestor municipal. Existência e funcionamento da ICS. Deficiências na operação do programa pela CEF. Controle social.	Adoção de indicadores de desempenho do Programa. Sistema de controle de condicionalidades do programa. Sanções envolvidas no caso de descumprimento das contrapartidas pelos beneficiários, utilização do SISVAN e do aplicativo de informação de frequência escolar pelos municípios; vinculação dos beneficiários do PBF com a unidade de saúde municipal; articulação com o PACS para o cumprimento e o acompanhamento das condicionalidades de saúde e nutrição; divulgação dos critérios de inclusão no Programa; capacitação dos gestores municipais; divulgação dos critérios de migração dos programas de transferência de renda anteriores e procedimentos de inclusão das famílias; capacitação dos membros do conselho de controle social; manutenção e atualização do Cadastro Único; atuação da CEF como agente operador do programa	Elegibilidade dos beneficiários; irregularidades no cadastro de famílias. Temas da gestão do Programa no âmbito do MDS. Temas de gestão do Programa incluídos no manual de orientações sobre o PBF para procuradores do Ministério Público nos estados e municípios. Preocupação especial com relação a: famílias em extrema pobreza, crianças em grave risco nutricional, grupos indígenas, quilombolas, assentados em acampamentos, removidas por barragens. existência de filas nas agências da CEF para pagamento do benefício e retirada dos cartões magnéticos.
Aspectos mais destacados do trabalho desenvolvido	A fiscalização é realizada diretamente nos municípios e em contato com beneficiários, gestores municipais, representantes de conselhos sociais, gerentes da CEF e diretores de escola. Grande quantidade de municípios fiscalizados desde 2003. A utilização de sorteios e a ampla divulgação dos relatórios de fiscalização cumprem um papel de dissuasão de possíveis irregularidades e fraudes na execução do PBF. Contribuição para transparência da gestão do PBF.	Visão interna do Programa e do órgão gestor federal: auditoria de desempenho, enfoque de resultados; definição de indicadores de gestão; revisão crítica do desenvolvimento no MDS das funções de controle e fiscalização.	Presença em todos os estados. Possibilidade de promover ação cível, administrativa e penal. Contato direto com beneficiários, cidadãos e gestores municipais. Pode ser acionado diretamente pelos cidadãos. Atuação do Grupo de Trabalho Alimentação Adequada, coordenado pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão.

3.2 Instância de Controle Social

Existem duas alternativas para a definição do conselho no município: a primeira é a criação de um conselho específico, dedicado exclusivamente ao controle do PBF, que deve ser formalizado e cumprir com as exigências legais de funcionamento (estatuto, processos de escolha definidos, reuniões, atas de reuniões, etc.). O conselho deve ser intersetorial (composto por representantes das áreas de assistência social, saúde, educação, segurança alimentar, da criança e adolescente) e com paridade entre governo e sociedade. A segunda alternativa é o controle social ser exercido por um conselho já existente no município (por exemplo, o Conselho Municipal de Assistência Social ou o Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente), desde que garantidas a paridade e a intersetorialidade. Nesse caso, deve ser formalmente atribuída ao conselho a função de instância local de controle social do PBF no município.

Cabem à instância municipal de controle social diversas atribuições relacionadas ao cadastramento único, à gestão de benefícios, ao controle do cumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias, às ações complementares e ao exercício de controle e fiscalização do PBF. A expectativa do gestor federal do Programa é que cada conselho acompanhe de perto tudo o que se refere à implementação do Programa na esfera local e contribua para dar conhecimento, ao governo municipal e às instituições integrantes da rede pública de fiscalização, da existência de eventuais irregularidades.

Não há um diagnóstico sobre o funcionamento dos conselhos do Programa no país. O MDS organizou em 2006, a partir dos termos de adesão ao Programa enviados pelos municípios, um cadastro de instâncias de controle social, o qual poderia servir de base para levantamento sobre a constituição dos conselhos e seu formato e, posteriormente, estudos sobre o funcionamento destas instâncias.

3.3 Denúncias e constatações de falhas e de irregularidades

Esta seção apresenta os números de denúncias realizadas e fatos constatados em fiscalizações conduzidas pela CGF e pela CGU a respeito do PBF. Em seguida, são analisados os tipos de falhas e irregularidades, agrupados em áreas temáticas. Para concluir, é demonstrado como o MDS tem agido em relação à ocorrência destes fatos.

A maior proporção de denúncias chega através da central de atendimento telefônico do MDS. Em 2004, este canal de relacionamento recebeu 2.002.071 ligações, sendo que 71% se referiam ao PBF. Após triagem de consistência, foram enviadas para fiscalização 4.560 ligações, que correspondem a 0,23% do total de ligações recebidas. Cabe à CGF analisar as denúncias e, de acordo com a gravidade, adotar medidas de fiscalização no local ou a distância.

Com relação às denúncias de irregularidades na gestão do PBF, é importante assinalar que, de acordo com informação da CGF, após a realização de investigação,

nem todas as denúncias se confirmam. Porém, não são todas as denúncias que são investigadas de forma oportuna. Algumas denúncias são arquivadas porque não apresentam os elementos mínimos (tais como nome do denunciante, fato concreto a apurar) que permitam uma investigação. Além disso, aquelas irregularidades e fraudes que se confirmam após a apuração nem sempre dão lugar à correção e à eventual sanção ao responsável.

Já os relatórios da CGU para os municípios fiscalizados no Programa de Sorteios Públicos constituem a fonte mais organizada e sistemática onde são apontadas falhas e irregularidades na execução do PBF. As principais conclusões dos relatórios de 2005 foram sintetizadas pela CGF e são apresentadas no Quadro 2.

Quadro 2 - Síntese dos principais fatos constatados sobre o Programa Bolsa Família nos municípios fiscalizados pela Controladoria-Geral da União em 2005.

Área de fiscalização	Quantidade	Principais fatos constatados
Atuação do gestor municipal	243 prefeituras visitadas	Em 50% das prefeituras a coordenação municipal do Programa não havia sido constituída.
		Em 29% dos municípios a instância de controle social não havia sido formada
		Em 62% dos municípios não ficou evidenciada a ocorrência de divulgação da relação dos beneficiários do Programa.
		32% das prefeituras não divulgaram o Programa.
		Em 40% dos municípios não foi encontrada evidência de mobilização da prefeitura para sensibilizar as famílias a manter o cadastro atualizado e cumprir as condicionalidades.
		Em 13% das prefeituras foi encontrada divergências entre as informações da base de dados do Programa e os formulários de cadastramento das famílias.
		22% dos diretores de 1.109 escolas visitadas não exerciam suas atribuições com relação ao Programa, sendo que 13% desconhecem estas atribuições.

Controle Social	Informações obtidas em 243 municípios	Em 26% dos municípios a ICS não havia sido constituída
		Em 18% das ICS existentes não havia paridade entre representantes governamentais e não governamentais.
		26% das ICS afirmaram não ter acesso às informações básicas para acompanhamento do Programa.
		60% dos conselhos sociais não realizaram visitas às escolas e postos de saúde para acompanhar o cumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias do Programa.
Gestão de Benefícios	5.064 famílias beneficiárias visitadas	9% dos pagamentos de benefícios às famílias deixaram de ser pagos ou foram realizados em montante divergente do previsto.
		7% das famílias beneficiárias visitadas apresentavam evidências de renda per capita superior à renda prevista no Programa.
		1,6% das famílias informaram que lhes foram impostas condições para saque do benefício (venda casada).
Atuação da CEF como agente operador do Programa	256 agências visitadas	Em 5% das agências não ocorreu ou ocorreu só eventualmente a divulgação das datas de pagamento dos benefícios.
		Em 17% das agências não foram apresentados os comprovantes de entrega aos beneficiários dos cartões de saque.
		32% das agências onde havia cartões não entregues não se mobilizaram para localização e entrega dos cartões aos beneficiários.

3.4 Tipos de falhas e irregularidades sinalizadas pelos mecanismos de controle

Essa sessão tem por objetivo apresentar, a partir de uma categorização realizada pela consultora, os principais elementos – “tipos” – de falhas e/ou irregularidades apresentadas pelas diferentes instâncias e instituições de controle frente à operacionalização do PBF nos municípios brasileiros.

3.4.1 Cadastramento e visita às famílias

Os problemas mais comuns foram: famílias com renda superior à permitida pelos critérios de elegibilidade do Programa; multiplicidade de pagamentos de benefícios (devido a duas situações possíveis: uma família registrada mais de

uma vez, com NIS diferentes; uma criança vinculada a mais de um responsável legal); priorização de cadastramento de famílias residentes nas áreas urbanas dos municípios, deixando de cadastrar zonas rurais; cadastro desatualizado; demora em efetuar a transmissão dos dados do Cadastro Único à CEF; falhas no preenchimento ou na atualização do código INEP da escola nos cadastros dos alunos; não foram realizadas visitas para confirmação dos dados declarados pelas famílias.

3.4.2 Caixa Econômica Federal, Agente Operador

Entrega de cartões aos beneficiários realizada por terceiros, no período em que somente a CEF estava autorizada a fazê-lo; falhas na atribuição de senhas para saque; registro indevido de senhas associadas ao NIS; saques de benefícios realizados sem que a família tivesse recebido o cartão; venda casada imposta à família para que retire o cartão; cobrança de taxa pelo serviço de pagamento; ausência de assinatura do beneficiário no Termo de Responsabilidade para uso do cartão/Senha do Cidadão; não localização dos comprovantes de entrega aos beneficiários dos cartões de saque (fato constatado em 17% das agências visitadas pelos fiscalizadores da CGU em 2005); deficiência na rede de agências para entrega dos cartões de saque; agências não se mobilizam para encontrar as famílias que não retiram os cartões de saque (32% das agências visitadas pelos fiscalizadores da CGU em 2005); existência no município de famílias que são beneficiárias, porém desconhecem esta situação.

3.4.3 Atuação dos gestores municipais

Inexistência da Coordenação Municipal do PBF (situação verificada em 50% das prefeituras visitadas pelos fiscalizadores da CGU em 2005); não realização de capacitação da equipe de Coordenação Municipal do PBF, quando esta existia; gerenciamento inadequado do Cadastro Único; falta de estrutura para o monitoramento do cumprimento das condicionalidades e verificação das inconsistências nas informações cadastrais; ausência de responsáveis pelo acompanhamento das condicionalidades; precariedade na segurança do acesso ao aplicativo do Cadastro Único; falta de apuração da renda da família; falta de divulgação da relação dos beneficiários do PBF; atuação insuficiente do gestor municipal para tratamento dos bloqueios de benefícios em caso de suspeita de irregularidades; fraude de cadastro para receber benefícios realizada por coordenador e/ou servidores municipais.

3.4.4 Condicionalidades em educação e saúde

No que diz respeito à educação, as prefeituras enviam o relatório com dados de frequência escolar ao Ministério da Educação (MEC), por sistema de transferência de dados online. O conjunto dos dados é posteriormente transmitido pelo MEC ao MDS. As fontes consultadas indicam uma grande quantidade de falhas e irregularidades relacionadas às seguintes situações: crianças não localizadas nas

escolas do município indicadas no Cadastro Único; crianças não matriculadas; inexistência de apuração mensal da frequência escolar; frequência escolar inferior ao mínimo exigido de 85%; município não está informando a frequência escolar dos alunos; desconhecimento por diretores de escola das suas atribuições no Programa; ausência de ações do governo municipal orientadas às famílias beneficiárias para estimulá-las a cumprir as condicionalidades; as escolas no município não repassam à prefeitura a frequência dos alunos beneficiados.

3.4.5 Instância de Controle Social

As principais falhas e irregularidades encontradas em relação às ICS do PBF na amostra de municípios fiscalizados pela CGU em 2005 foram: inexistência do conselho (que não havia sido constituído em 26% dos municípios fiscalizados); atuação deficiente, provocando a ausência de controle efetivo; falhas na criação: falta de paridade entre governo e sociedade na composição do conselho; falha na designação dos representantes; ausência de registro em atas das reuniões do conselho; conselho não conhece a relação dos beneficiários; conselho não visita as famílias beneficiárias; não houve capacitação dos membros do conselho.

4. Considerações finais

Depreende-se do exame realizado, o grande volume de trabalho envolvido na gestão do PBF, incluindo o controle e a fiscalização. Contudo, ainda há o que fazer para melhorar. Para a compreensão dos desafios envolvidos no controle e na fiscalização do PBF, o estudo levantou alguns elementos que contribuem para que a gestão do Programa seja de grande complexidade. São eles:

1. A origem do Programa: o PBF surgiu da fusão de quatro programas, cada um deles possuindo procedimentos de implementação e base de dados próprios. Posteriormente foi agregado também o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Além disso, desde sua criação o PBF sofreu diversos ajustes, os aspectos específicos da gestão do Programa foram sendo paulatinamente desenhados e foram sendo adotadas portarias e instruções normativas, o que exigiu trabalho contínuo de informação e divulgação junto aos agentes institucionais envolvidos (prefeituras, governos estaduais, CEF, escolas, Ministério de Saúde, MEC, órgãos componentes da rede de fiscalização e conselhos de controle social).

O ritmo acelerado da expansão do Programa imprimiu exigências múltiplas aos responsáveis em todos os níveis, tendo sido colocado em andamento sem que estivessem estabelecidos todos os mecanismos e procedimentos relacionados a cadastro, acompanhamento de condicionalidades, regulamentação do controle social e outros aspectos. A incorporação, em 2004, de um milhão de famílias que não tinham acesso até então a programas de transferência de renda, distribuídas em todo o território nacional, gerou pressão importante

para a gestão. A pressão se manteve deste então, já que em três anos o Programa se expandiu continuamente até atingir a cobertura de 11,1 milhões de famílias.

2. Trata-se de um Programa federal de execução descentralizada: o Brasil possuía, à época do estudo, 5.564 municípios, dos quais 4.018 (75%) tinham população de até 20.000 habitantes. Grande parte destes pequenos municípios, como também os de médio e grande porte, possuía limitada capacidade para o desempenho da gestão social. A responsabilidade pela gestão do Programa no âmbito local é muito diversificada, recaindo sobre organismos diversos, segundo o município. O coordenador do Programa pode estar situado em uma secretaria de assistência social, em uma cidade, ou no Gabinete do Prefeito, em outra, ou na Secretaria de Educação num terceiro caso. Além disto, é frequente a existência de problemas de coordenação dentro do governo municipal, o que pode repercutir desfavoravelmente na gestão local do PBF. Apesar de cada município ter firmado junto ao MDS um Termo de Adesão para a execução do PBF, existem limites à capacidade do governo federal para obter cooperação das prefeituras em todos os aspectos necessários ao bom desempenho local do Programa.

3. Considerando a descentralização e a capilaridade do Programa, desde o início estava estabelecido como sendo indispensável o papel da sociedade no controle social. Contudo, somente dois anos após a criação do PBF foi regulamentada pelo MDS a criação dos conselhos de controle social. Até o período de realização deste estudo, eles não tinham sido implantados em grande parte do país, ou então tinham atuação débil. O Cadastro Único, que tem sido continuamente aperfeiçoado no seu formato e funcionamento, tendo passado por periódicas revisões e auditorias. O MDS tem insistido, através de diversos mecanismos de incentivo e sanção aos municípios, na melhoria da qualidade das informações cadastrais, já que ela incide diretamente na focalização do Programa sobre as famílias mais necessitadas. Evidentemente, existe o risco de manipulação de dados cadastrais no âmbito local, porém o gestor federal tem tomado providências de regulamentação e realizado auditorias para reduzir a possibilidade de que isto ocorra;

4. O mecanismo do Cartão Cidadão, que elimina a influência de intermediários políticos na entrega mensal do benefício às famílias. O benefício é pago diretamente pelo MDS ao representante legal da família, que o retira de acordo com a sua decisão e conveniência nas agências da CEF ou casas lotéricas. Isto reduz a possibilidade de vinculação entre “distribuição de benefícios” e agentes políticos locais, contribuindo para romper com práticas de distribuição de favores e busca de ganhos políticos a partir dos programas sociais;

5. O esforço de transparência da gestão do Programa. A informação mensal com o nome do responsável legal de cada família beneficiária do PBF e o valor

monetário recebido encontram-se disponíveis no Portal da Transparência do governo federal e no site da CEF para consulta aberta por qualquer pessoa ou instituição. Trata-se de um dos escassos casos no país de possibilidade livre de consulta a respeito de recebimento por pessoa física de recursos públicos. Além disto, está disponível no site do MDS a informação sobre as transferências monetárias realizadas a cada uma das prefeituras a título de incentivo à gestão do Programa, bem como a metodologia utilizada pela SENARC para o cálculo do IGD. Encontram-se no site da CGU os relatórios da fiscalização executada em cada um dos municípios selecionados no Programa de sorteio.

6. Para avançar no controle do PBF, na transparência e na prestação de contas à sociedade sobre o esforço que ele implica e os resultados obtidos, é relevante continuar apostando em dois âmbitos essenciais. O primeiro é o aperfeiçoamento da gestão pública, com adoção de instrumentos adequados de coordenação, equipes de trabalho capacitadas e em número suficiente para o desempenho das tarefas, exercício efetivo de monitoramento e avaliação e incorporação dos seus resultados para o aprimoramento institucional e aumento da efetividade dos Programas governamentais. O segundo âmbito se refere ao desempenho das entidades de fiscalização superior do Estado e à atuação efetiva dos conselhos sociais nos municípios.

Para terminar, podemos retomar a afirmação de Fonseca (2006)⁷ de que a política social implica “o desafio de fazer, analisar e corrigir simultaneamente”. Em relação à gestão do PBF, se trata do desafio de fazer, fiscalizar, avaliar e corrigir simultaneamente, tendo por parceiros gestores dispersos em 5.560 municípios e como beneficiárias 11,1 milhões de famílias vivendo em situação de vulnerabilidade social e pobreza.

7 Fonseca, Ana. Avaliação de políticas sociais. O desafio de fazer, analisar e corrigir simultaneamente. Disponível em < <http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/gasto/2005/fonseca.pdf>>. Acesso em 13 de maio de 2006.

Ficha Técnica

Execução da pesquisa

Cristina Almeida Cunha Filgueiras

Unidades Responsáveis

Secretário de Avaliação e Gestão da Informação

Rômulo Paes de Sousa

Diretora de Avaliação e Monitoramento

Jeni Vaitsman

Coordenação Geral de Avaliação e Monitoramento de Execução e Impacto

Luis Otavio Pires Farias

Secretária Nacional de Renda de Cidadania

Rosani Evangelista Cunha

Elaboração, edição e diagramação deste sumário executivo

Elaboração

Bruno Cabral França

Revisão

Renata Mirandola Bichir

Júnia Valéria Quiroga da Cunha

Diagramação

Tarcísio Silva

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

Esplanada dos Ministérios | Bloco A | Sala 323

CEP: 70.054-906 Brasília | DF

Fone: 61 3433-1509 | Fax: 3433-1529

www.mds.gov.br/sagi