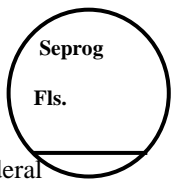


**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal



- **TC n.º.** 014.459/2002-8
- **Ministro Relator:** Adylson Motta
- **Unidade:** Ministério da Assistência e Promoção Social
- **Responsável:** Benedita da Silva, Ministra da Assistência e Promoção Social
- **Gerente do Programa:** Ellen Sampaio, Diretora do Departamento de Informação e Avaliação do Ministério da Assistência e Promoção Social
- **Designação da Equipe:** Portaria ADFIS n.º 1524, de 1 de outubro de 2002
- **Registro Fiscalis:** 942/2002
- **Objetivo da Auditoria:** Contribuir para aperfeiçoar a focalização do Cadastro Único e avaliar seus efeitos na gestão dos programas sociais.
- **Período abrangido pela Auditoria:** Julho/2001 a Agosto/2002

Equipe de Auditoria:

Analista	Matrícula n.º	Lotação	Período
Alessandra Vieira Magalhães	4254-4	4ª Secex	07/10 a 01/11/2002
Ana Celeste Pereira Ferreira	317-4	Secex/PA	07/10 a 01/11/2002
Carla Ribeiro de Motta Chaves	3091-0	6ª Secex	07/10 a 08/11/2002
Durvalina Lúcia do E. Santo Assayag	857-5	Secex/PA	07/10 a 11/10/2002
Evandro de Carvalho Bulcão Vianna	3108-9	Secex/PR	07/10 a 01/11/2002
Fausto Henrique França	1717-5	3ª Secex	07/10 a 01/11/2002
Flávia Dinelli Pontes Leite	452-9	Secex/MG	07/10 a 01/11/2002
Joaquim César Nava Sousa	1823-6	Secex/TO	07/10 a 11/10/2002
Jorge José Martins Júnior	3062-7	Secex/RS	07/10 a 01/11/2002
José Rodrigues de Sousa Filho	3846-6	2ª Secex	07/10 a 01/11/2002
Lúcia Helena Teixeira Braga	2492-9	Secex/MG	07/10 a 11/10/2002
Manoel Joaquim Gomes de Lima	2390-6	Secex/PE	07/10 a 11/10/2002
Manoel José dos Passos Fernandes Júnior	2379-5	Secex/AL	07/10 a 01/11/2002
Marcelo Cardoso Soares (coordenador)	3853-9	Seprog	07/10 a 08/11/2002
Marcelo de Miranda R. Quintiere	2557-7	4ª Secex	07/10 a 01/11/2002
Márcio Alexandre Pimenta La Greca	4571-3	Secex/SP	07/10 a 11/10/2002
Maria Lúcia de Oliveira F. de Lima	3135-6	Seprog	07/10 a 08/11/2002
Nestor Luiz Arosteguy de Carvalho	2955-6	Secex/AL	07/10 a 11/10/2002
Osmar Metzner	2824-0	Secex/PR	07/10 a 11/10/2002
Paulo Gomes Gonçalves	4553-5	Seprog	07/10 a 30/10/2002
Ricardo Eustaquio de Souza	3459-2	Secex/RO	07/10 a 23/10/2002
Sebastião Ednaldo Prazeres de Castro	2856-8	Secex/AM	07/10 a 01/11/2002
Val Cássio Costa Quirino	2932-7	Secex/CE	07/10 a 11/10/2002



Sumário

RESUMO	3
1. INTRODUÇÃO	6
OBJETO DA AUDITORIA	6
ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS	8
PROBLEMA DE AUDITORIA	11
METODOLOGIA	11
AGRADECIMENTOS	12
2. MECANISMOS DE VERIFICAÇÃO DE CONSISTÊNCIA DOS MÓDULOS E APLICATIVOS DO CADASTRO ÚNICO	14
3. FOCALIZAÇÃO DO PÚBLICO-ALVO	20
4. MANUTENÇÃO DO CADASTRO ÚNICO	23
5. CONDIÇÕES OPERACIONAIS DOS MUNICÍPIOS PARA REALIZAR O CADASTRAMENTO	26
6. GERENCIAMENTO DO CADASTRAMENTO	33
7. EFEITOS DO CADASTRO ÚNICO	38
8. MONITORAMENTO	44
9. COMENTÁRIOS DO GESTOR	46
10. CONCLUSÃO	51
11. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	53
APÊNDICE I – REFERÊNCIAS.....	59
APÊNDICE II – SIGLONOMIA.....	60
APÊNDICE III – LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS	61
APÊNDICE IV – DÚVIDAS DOS MUNICÍPIOS QUANTO AO PROCESSO DE CADASTRAMENTO.....	62
APÊNDICE V – LISTA DE ESTUDOS DE CASO	64
APÊNDICE VI – LISTA DOS MUNICÍPIOS NA AMOSTRA DA PESQUISA POSTAL.....	65



Resumo

1. O objeto da auditoria é o *Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal*, que tem por finalidade servir a todos os órgãos públicos federais para a concessão de programas focalizados de caráter permanente, exceto aqueles administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e pela Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social – DATAPREV.
2. Para isso, os municípios devem cadastrar todas as famílias com renda per capita até meio salário mínimo. O papel de agente operador do Cadastro Único e pagador dos benefícios cabe à Caixa Econômica Federal – CAIXA.
3. À época da realização da auditoria, as ações de cadastramento eram coordenadas pela Secretaria de Estado de Assistência Social - SEAS, vinculada ao Ministério de Previdência e Assistência Social - MPAS. Com a edição da Medida Provisória n.º 103, de 01.01.03, a SEAS foi transformada no Ministério da Assistência e Promoção Social – MAPS (art. 31, VII), enquanto que o MPAS foi transformado no Ministério da Previdência Social (art. 31, IX).
4. A auditoria teve como objetivo contribuir para aumentar a qualidade e a cobertura do Cadastro Único, no sentido de incluir o público-alvo, por meio do aperfeiçoamento do processo de cadastramento e da verificação da consistência dos dados. Além disso, considerando-se indissociáveis o Cadastro Único e sua utilização pelos programas sociais do Governo Federal, julgou-se necessário avaliar os efeitos desse cadastro na gestão dos programas e no acesso aos seus benefícios.
5. Os trabalhos de campo foram realizados em 32 municípios de 8 estados da federação (Alagoas, Ceará, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, São Paulo e Tocantins), escolhidos, principalmente, com base no percentual de cadastramento em 22/8/02.
6. A coleta de dados foi realizada por meio de pesquisa postal com 648 municípios, *mystery shopping*, grupo focal com cadastradores, entrevistas estruturadas com 130 beneficiários, gestores estaduais e municipais dos programas que utilizam o Cadastro Único e responsáveis pela digitação e envio dos dados.
7. Algumas situações limitaram o desenvolvimento dos trabalhos. Uma delas foi a dificuldade de trabalhar com a base de dados, devido a seu tamanho (cerca de 17 milhões de registros), a atrasos na entrega e a inconsistências dos dados apresentados pela CAIXA. Outra limitação foi a impossibilidade de cruzamento dos dados do Cadastro Único com a base CPF da Receita Federal, por infringir a normatização que trata do sigilo fiscal. Por fim, problemas operacionais com as transcrições das fitas utilizadas para gravar a realização dos grupos focais não permitiram aprofundar a análise de conteúdo do material coletado.
8. Constatou-se que o critério de unicidade de identificação e cadastramento, uma das premissas do Cadastro Único, não é totalmente cumprido. Os programas aplicativos, da maneira como foram inicialmente implementados, permitiram o cadastramento de uma mesma pessoa com mais de um Número de Identificação Social (NIS), o que possibilita pagamentos indevidos. Também é possível que uma mesma pessoa possua mais de um cadastro com o mesmo NIS.



9. Também foi constatado que ainda não existe sistemática definida pela coordenação do Cadastro Único a ser observada pelos municípios para operacionalizar a atualização e manutenção da base de dados do Cadastro Único. Como consequência, grande volume de solicitações de alterações estão sendo, desde o início do cadastramento, encaminhadas por intermédio de correspondências para os ministérios a que cada benefício se vincula e muitas estão pendentes de solução.

10. A partir do cruzamento das informações do Cadastro Único relativas ao Estado do Rio Grande do Norte com a base Sistema de Benefícios (SISBEN) do INSS, foi possível identificar registros que apresentam subdeclaração de pelo menos R\$ 20 no Cadastro Único. Tal situação comprova a necessidade do estabelecimento de críticas no sistema que contribuam para melhor focalização do cadastramento.

11. Conforme orientação da SEAS, as famílias deveriam ter sido cadastradas até, no máximo, o mês de outubro de 2002, para que tivessem acesso aos recursos dos programas da Rede de Proteção Social ainda naquele ano. Entretanto, com base em projeções e tendências sobre a evolução do cadastramento, espera-se que somente cinco estados tenham finalizado suas atividades em 2002. Os principais motivos identificados para o atraso do cadastramento foram: falta de documentação das famílias, recursos humanos para cadastramento insuficientes, deficiências de treinamento e capacitação, dificuldades no envio das informações para a CAIXA, dificuldade de acesso às famílias, disseminação deficiente de informações aos municípios.

12. Foi constatada a dificuldade de disseminação das informações contidas no Cadastro Único aos gestores dos programas sociais do governo federal, usuários dessa base de dados. Tendo em vista que a informação é ferramenta fundamental ao acompanhamento dos programas, verifica-se que o Cadastro não tem contribuído, de forma significativa, para esse fim. Além disso, verificou-se que os beneficiários têm dificuldade de acesso aos benefícios dos programas sociais usuários do Cadastro Único.

13. Identificaram-se algumas boas práticas que podem contribuir para o melhor desempenho das atividades de cadastramento: ações estaduais e municipais conjuntas voltadas para a solução da falta de documentação das famílias; criação, no Paraná, de Comissão Estadual de Apoio a Implantação do Cadastro Único, de forma a melhorar o apoio e uniformizar as orientações; criação, em Abaetetuba/PA, de Comitê para sistematizar a execução e o monitoramento do Cadastro Único; em Alagoas, treinamento dos Coordenadores Municipais dos Programas, que atuaram como multiplicadores.

14. Com o intuito de contribuir para o melhor desempenho do Cadastro Único, são formuladas algumas recomendações, entre as quais destacam-se as que propõe ao MAPS que: desenvolva sistemática de manutenção do Cadastro Único a ser observada pelos municípios; estude a viabilidade de conceder auxílio financeiro aos municípios com grande número de famílias carentes em locais de difícil acesso (área rural, zona de ilhas, favelas e outros); amplie os canais de comunicação com estados e municípios, aperfeiçoando e uniformizando as orientações expedidas. Ao mesmo tempo, também recomenda-se ao MAPS que solicite à CAIXA que: realize depuração interna na base de dados do Cadastro Único; crie sistemática de crítica dos rendimentos declarados no Cadastro Único tendo como referência as bases do Sistema de Benefícios - SISBEN e da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS; identifique a origem do problema das incompatibilidades entre as diferentes versões de seus aplicativos, implementando as soluções pertinentes; aprimore as ações relacionadas à



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal

Seprog

Fls.

orientação dos gerentes de agências da CAIXA e dos correspondentes bancários nos municípios com informações atualizadas.

15. A implementação das medidas propostas contribuirá para a obtenção de impactos quantitativos e qualitativos, entre os quais se destacam: maior inclusão de famílias pertencentes ao público-alvo; diminuição do risco de pagamento indevido de benefícios; maior validade das informações ao longo do tempo; avanço na inclusão de famílias sem documentação, bem como aquelas residentes em áreas de difícil acesso; maior confiabilidade no envio dos dados pelos municípios; aumento da uniformidade no entendimento sobre o processo de cadastramento; diminuição do atraso no cadastramento por falta de formulários; melhoria no desempenho das atividades desenvolvidas por cadastradores e digitadores; melhoria das informações disponibilizadas aos gestores dos programas federais; maior eficácia no pagamento dos benefícios.



1. Introdução

Objeto da auditoria

1.1 O objeto da auditoria é o Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal, instituído pelo Decreto n.º 3.877, de 24.07.01. Por sua vez, o Decreto Presidencial de 24.10.01¹ criou Grupo de Trabalho para a condução das atividades de cadastramento nos municípios, sob supervisão da Casa Civil da Presidência da República, coordenação da SEAS e com a participação de representantes dos ministérios setoriais responsáveis pelos programas sociais, além da CAIXA.

1.2 Com a edição da Medida Provisória n.º 103, de 01.01.03, a SEAS foi transformada no Ministério da Assistência e Promoção Social – MAPS (art. 31, VII), com a conseqüente transferência das responsabilidades da antiga Secretaria quanto ao Cadastro Único e programas sociais. Todavia, este relatório mantém as referências à SEAS no tocante ao período anterior à edição da MP n.º 103, reservando a menção ao novo Ministério nas partes relativas às recomendações da auditoria.

1.3 De acordo com o artigo 1º do Decreto n.º 3.877, o objetivo é que o Cadastro seja “utilizado por todos os órgãos públicos federais para a concessão de programas focalizados do governo federal de caráter permanente, exceto aqueles administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e pela Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social – DATAPREV”.

1.4 Com isso, pretende-se identificar e caracterizar, em uma única base de dados, os beneficiários dos programas de transferência direta de renda. Serão cadastradas não só as famílias beneficiadas por essas iniciativas, mas também todas as demais que tenham renda familiar per capita até meio salário mínimo, o que deve ajudar na focalização das ações voltadas às populações mais carentes. A sistemática do Cadastro Único prevê que as famílias beneficiárias recebam os recursos diretamente na rede bancária por meio de cartões magnéticos, evitando atrasos no recebimento decorrentes de problemas na intermediação dos repasses pelas esferas estadual e municipal.

1.5 Diversas instituições públicas estão envolvidas no Cadastro Único. A CAIXA Econômica Federal - CAIXA é o agente operador, responsável pelo fornecimento de infraestrutura para organização e manutenção do Cadastro Único, processamento do banco de dados, desenvolvimento e fornecimento dos aplicativos de entrada e transmissão de dados, identificação das pessoas cadastradas com um Número de Identificação Social - NIS, atendimento ao beneficiário e cadastramento de senha, efetivação e processamento dos pagamentos dos benefícios, disponibilização de informações gerenciais.

1.6 Conforme informações obtidas junto à SEAS, os ministérios setoriais responsáveis pelos programas, sob a coordenação nacional da então Secretaria de Estado de Assistência Social e a supervisão da Casa Civil da Presidência da República, têm a atribuição de articular as ações, prestar apoio técnico, acompanhar a implantação do cadastro e repassar os recursos para o pagamento dos benefícios. Aos estados cabe divulgar o Cadastro Único junto aos gestores municipais, fornecer assessoria técnica a esses gestores, acompanhar e monitorar o processo de implantação e fornecer meios para a emissão da documentação dos

¹ O Decreto foi publicado no Diário Oficial da União em 25.10.01 sem a referência de número.



beneficiários². Os municípios, por fim, devem planejar e executar o cadastramento das famílias, manter a base de dados atualizada, monitorar e informar a inclusão ou exclusão de beneficiários.

1.7 Os programas abrangidos atualmente pelo Cadastro Único são os seguintes:

- Bolsa-Alimentação (Ministério da Saúde - MS): a Medida Provisória n.º 2.206, editada em 10/08/01, criou o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde – Bolsa-Alimentação³. A estratégia do programa é promover as condições de saúde e nutrição de gestantes, nutrízes⁴ e crianças de seis meses a seis anos e onze meses de idade, em risco nutricional⁵, pertencentes a famílias com renda mensal de até R\$ 90 per capita. Cada beneficiário recebe a quantia de R\$ 15 por mês, até o máximo de R\$ 45 por família;
- Bolsa-Escola (Ministério da Educação - MEC): o programa foi criado pela Medida Provisória n.º 2.140, de 13/02/2001, convertida na Lei n.º 10.219, de 11/04/01, e regulamentado pelo Decreto n.º 3.823, de 28/05/01 e, posteriormente, pelo Decreto n.º 4.313, de 24/07/02. Seu objetivo é fornecer auxílio financeiro às famílias com renda mensal per capita de até R\$ 90 e que tenham filhos ou dependentes matriculados e freqüentando o ensino fundamental, de forma a garantir a permanência dessas crianças na escola⁶. As famílias beneficiárias recebem R\$ 15 mensais para cada filho ou dependente de 6 a 15 anos, matriculados em estabelecimentos de ensino fundamental regular, com freqüência escolar igual ou superior a oitenta e cinco por cento, até o limite de R\$ 45 por família;
- Bolsa Criança Cidadã - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI (Secretaria de Estado de Assistência Social/Ministério da Previdência e Assistência Social MPAS⁷): o PETI transfere, mensalmente, R\$ 25 nas áreas rurais e R\$ 40 em áreas urbanas, para famílias⁸ que habitam regiões com grave incidência de trabalho infantil penoso, desde que retirem seus filhos de 7 a 14 anos de idade dessas atividades e os encaminhem à escola em jornada ampliada;
- Bolsa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano (Secretaria de Estado de Assistência Social/Ministério da Previdência e Assistência Social): o programa transfere, mensalmente, R\$ 65 para jovens de 15 a 17

² Por meio do Cadastro Único, será possível detectar pessoas que não têm documentação pessoal e traçar estratégias para corrigir essa situação.

³ O Decreto Presidencial n.º 3.934, de 20/09/2001, aprovou o regulamento do programa e a Portaria GM/MS n.º 1.770, de 20/09/2001, estabeleceu instruções para sua implantação e funcionamento.

⁴ Mães que estão amamentando seus filhos com até seis meses de idade, para os quais o leite materno é o principal alimento.

⁵ São consideradas em risco nutricional as gestantes com baixo peso e as crianças que se encontram com relação peso por idade inferior ao percentil 10, segundo o padrão NCHS (National Center for Health Statistics). São considerados em risco de ficarem desnutridas pessoas com peso adequado mas que pertençam a famílias sem condições mínimas de acesso a alimentos, que deverão ser atendidas de acordo com a disponibilidade de bolsas.

⁶ Vedada a concessão do benefício às famílias assistidas pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (art. 7º da Lei 10.219, de 11/04/01).

⁷ Com a edição da Medida Provisória n.º 103/03, o MPAS foi transformado no Ministério da Previdência Social (art. 31, IX).

⁸ Têm prioridade famílias com renda mensal até meio salário mínimo.



anos que sejam carentes e estejam em situação de risco e que, em contrapartida, freqüentem a escola e engajem-se em atividades comunitárias;

- Programa Nacional de Agricultura Familiar - PRONAF (Ministério do Desenvolvimento Agrário): visa prestar apoio técnico e financeiro aos municípios, repassando recursos para financiar, a fundo perdido, investimentos baseados em compromissos negociados entre os beneficiários, os poderes municipais e estaduais e a sociedade civil organizada para possibilitar a implantação, ampliação, modernização, racionalização e realocação de infra-estrutura necessária ao fortalecimento da agricultura familiar⁹. O PRONAF está inserido no Cadastro Único para eventual utilização futura, principalmente quando da implantação do seguro-safra, não havendo nenhuma atividade relacionada em execução atualmente;
- Auxílio-Gás (Ministério de Minas e Energia - MME): o programa foi criado pela Medida Provisória n.º 18, de 28/12/2001, e regulamentado pelo Decreto n.º 4.102, de 24/01/02. São transferidos R\$ 7,50 por mês, pagos bimestralmente, para famílias com renda per capita inferior a meio salário mínimo. O auxílio-gás foi concebido para compensar as famílias carentes pelo aumento do preço do botijão, devido ao fim do subsídio ao GLP (Lei n.º 10.336, de 19/12/01).

Aspectos orçamentários

1.8 O Cadastro Único não conta com orçamento próprio para a execução de suas atividades. O contrato firmado entre a CAIXA e a SEAS prevê um valor estimado de R\$ 159,3 milhões¹⁰ para a execução operacional do cadastramento. Segundo informações obtidas junto à SEAS, os recursos para essas atividades, em 2001, foram oriundos de duas ações vinculadas ao PETI, quais sejam: Atendimento à Criança e ao Adolescente em Jornada Ampliada e Concessão de Bolsa-Criança Cidadã.

1.9 A CAIXA também celebrou contratos com os ministérios da Educação, Minas e Energia e Saúde, para a execução operacional do pagamento dos programas relacionados na tabela 1. A partir de 2002, cada ministério responsável pelos programas e benefícios inclusos no Cadastro Único ficará responsável por custear as despesas administrativas junto à CAIXA. Todavia, não há informações sobre quais rubricas orçamentárias estão destinadas a essas atividades.

⁹ A produção agrícola familiar caracteriza-se por ter parte destinada ao consumo próprio, diferentemente da produção patronal/capitalista onde a totalidade do produto é mercadoria. Entende-se como agricultor familiar o produtor, proprietário ou não da terra, que detém o controle do processo (gerência) e utiliza mão-de-obra familiar. O Censo Agropecuário de 1995/1996 quantificou cerca de 4,2 milhões de estabelecimentos rurais familiares no país.

¹⁰ O valor é estimado por depender dos serviços efetivamente prestados pela CAIXA no fornecimento de infra-estrutura necessária à implementação do Cadastro Único, execução do Cadastramento e pagamento de benefícios.

**Tabela 1**

Valores dos contratos celebrados entre a CAIXA e os ministérios gestores dos programas que utilizam o Cadastro Único - 2002

Ministério	Programa	Valor (R\$)
Educação	Bolsa-Escola	63.422.000,00
Minas e Energia	Auxílio-Gás	36.910.000,00
Saúde	Bolsa-Alimentação	81.524.820,00

Fonte: Contratos celebrados entre a CAIXA e o MEC, MME e MS.

1.10 Em 2001, A Lei Orçamentária autorizou um montante de R\$ 1,814 bilhão para a concessão dos benefícios Bolsa Criança Cidadã – PETI, Bolsa-Agente Jovem, Bolsa-Alimentação e Bolsa-Escola, sendo este último, em termos de recursos financeiros, o maior programa de transferência direta de renda, já que sua dotação, no valor de R\$ 1,5 bilhão equivalia a 84,4% daquele total. Como o Auxílio-Gás foi criado somente em 2002, não houve recursos para este benefício em 2001. A Tabela 2 apresenta a execução financeira de cada uma dessas ações no exercício em pauta.

Tabela 2

Execução Orçamentária das ações de transferência direta de renda vinculadas ao Cadastro Único
Exercício 2001 - Valores expressos em reais

EXERCÍCIO 2001			
BENEFÍCIO	Lei + Créditos (a)	Execução ⁽¹⁾ (b)	% (b/a)
Bolsa-Escola Federal	1.530.665.400	493.467.120	32,2%
Bolsa-Alimentação	100.000.000	388.150	0,4%
Bolsa Criança Cidadã – PETI	164.419.407	128.927.114	78,4%
Bolsa Agente Jovem	18.976.000	13.259.741	69,9%
Auxílio-Gás	0	0	-
Total	1.814.060.807	636.042.125	35,1%

Fonte: Câmara dos Deputados (Banco de Dados de Acompanhamento da Execução Orçamentária da União– 2002).

(1) A coluna “Execução” refere-se àqueles valores empenhados e efetivamente pagos.

1.11 A baixa execução do Bolsa-Escola foi motivada pela indisponibilidade orçamentária da sua principal fonte de financiamento no 1º semestre de 2001, representada por recursos oriundos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Dos R\$ 1,566 bilhão destinados ao Bolsa-Escola, 97,7% eram recursos provenientes do Fundo (ou seja, R\$ 1,484 bilhão), enquanto o restante, cerca de R\$ 46,11 milhões, de recursos ordinários do Tesouro. Como a regulamentação do Fundo ocorreu sete meses após a publicação da Emenda Constitucional que o instituiu (Emenda Constitucional n.º 31, de 14/12/2000), a ação só pode ser executada a partir do segundo semestre de 2001.

1.12 Com relação ao Bolsa-Alimentação, a baixa execução financeira deveu-se à tardia regulamentação do benefício, ocorrida em setembro de 2001, aliada à necessidade de se aguardar o encerramento da vigência dos planos municipais de combate às carências nutricionais, custeados pelo Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais - ICCN¹¹. A

¹¹ A Bolsa-Alimentação substituiu o Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais (ICCN). Os municípios, ao aderirem ao Programa Bolsa-Alimentação, não poderão receber, de forma concomitante, recursos do ICCN, deixando de recebê-los após o primeiro pagamento da Bolsa-alimentação às famílias cadastradas.



execução financeira do ICCN em 2001 alcançou o valor de R\$ 158,6 milhões, o que representou 95 % da dotação de R\$ 167,0 milhões autorizada na Lei Orçamentária Anual - LOA, segundo dados extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI.

1.13 Para o exercício de 2002, conforme apresentado na Tabela 3, o Orçamento Geral da União ampliou para R\$ 3,235 bilhão a dotação destinada à concessão desses benefícios, o que significou um aumento de 78,7% se comparado aos valores alocados em 2001. Esse aumento justifica-se, por um lado, pela criação do Auxílio-Gás, e por outro, pela ampliação das metas de atendimento dos demais benefícios.

Tabela 3

Execução Orçamentária das ações de transferência direta de renda vinculadas ao Cadastro Único
Exercício 2002 - Valores expressos em reais

EXERCÍCIO 2002 (posição em 01 de novembro de 2002)			
BENEFÍCIO	Lei + Créditos (a)	Execução⁽¹⁾ (b)	% (b/a)
Bolsa-Escola Federal	1.808.180.599	1.277.722.682	70,7%
Bolsa-Alimentação	300.000.000	77.580.975	25,9%
Bolsa Criança Cidadã – PETI	245.980.040	187.150.716	76,1%
Bolsa Agente Jovem	44.528.640	27.859.049	62,3%
Auxílio-Gás	837.000.000	474.202.575 ⁽²⁾	56,7%
Total Recursos Orçamentários	3.235.689.279	2.044.515.997	63,2%

Fonte: Câmara dos Deputados (Banco de Dados de Acompanhamento da Execução Orçamentária da União– 2002).

(1) A coluna “Execução” refere-se àqueles valores empenhados e efetivamente pagos.

(2) Valor obtido junto ao gestor do Programa.

1.14 A baixa execução do Bolsa-Alimentação em 2002 deve-se, segundo os gestores federais, a três fatores: necessidade de se aguardar o encerramento da vigência dos planos municipais de combate às carências nutricionais, custeados pelo ICCN (problema já ocorrido no exercício de 2001), lentidão do cadastramento e não-validação dos beneficiários pelos gestores municipais. O gestor federal do Bolsa-Alimentação disponibiliza, via Internet, relação de prováveis beneficiários, em cada município. Essa relação torna-se válida mediante confirmação do gestor municipal. Entretanto, até setembro/2002, 59% dos municípios não havia acessado a referida relação, impossibilitando o nível federal de liberar os recursos para o pagamento dos benefícios. Em razão desse fato, o gestor federal pretende alterar a forma de confirmação da lista de beneficiários.

1.15 Com relação ao Auxílio-Gás, o atraso na execução deve-se ao fato de que o Programa foi regulamentado em janeiro/2002, mas só iniciou, de fato, a operacionalização, em fevereiro, atendendo a 52% do público-alvo. O incremento mensal de famílias no programa cresceu a partir do segundo semestre de 2002, quando a base de dados do Cadastro Único ampliou-se, atingindo 87% do público-alvo em novembro.

1.16 Quanto às despesas conexas com a remuneração da CAIXA pelo processamento de dados e pagamento dos benefícios, apenas o PETI, com R\$ 19,89 milhões, e o Agente Jovem, com R\$ 2,75 milhões, contam com rubrica orçamentária destinada a essa finalidade.



Problema de auditoria

1.17 Estudos iniciais identificaram oportunidades de melhoria na qualidade e na cobertura do Cadastro Único, no sentido de assegurar a inclusão do público-alvo, por meio do aperfeiçoamento do processo de cadastramento e da verificação da consistência dos dados. Além disso, considerando-se indissociáveis o Cadastro Único e sua utilização pelos programas sociais do Governo Federal, julgou-se necessário avaliar os efeitos desse cadastro na gestão dos programas e no acesso a seus benefícios.

1.18 O planejamento da auditoria propôs a investigação desse problema de auditoria mediante a análise de seis questões de auditoria:

1ª questão: O Cadastro Único está conseguindo focalizar o seu público-alvo?

2ª questão: Que procedimentos podem ser adotados para permitir a manutenção do Cadastro Único?

3ª questão: Os módulos e aplicativos utilizados para a operação do banco de dados do Cadastro Único possuem mecanismos de verificação de consistência adequados?

4ª questão: Os procedimentos adotados para efetuar o cadastramento das famílias mostram-se adequados a esta finalidade?

5ª questão: De que maneira vêm sendo desempenhadas as funções de agente operador e pagador?

6ª questão: Quais os efeitos do Cadastro Único para a gestão dos programas sociais e acesso aos benefícios?

Metodologia

1.19 As estratégias metodológicas utilizadas na análise das questões de auditoria foram estudos de caso, pesquisa postal e utilização de dados secundários.

1.20 Os estudos de caso foram realizados em 32 municípios (Apêndice V) de 8 estados da federação (Alagoas, Ceará, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, São Paulo e Tocantins). Para a seleção dos municípios foram considerados o percentual de cadastramento das famílias em 22/8/02, a quantidade de famílias carentes por número de pontos de atendimento da CAIXA no município e a localização geográfica do município, com relação à capital do estado.

1.21 A coleta de dados nos estados visitados foi realizada por meio de entrevistas estruturadas dirigidas a gestores estaduais e municipais dos programas que utilizam o Cadastro Único, responsáveis pela digitação e envio dos dados, cadastradores e 130 beneficiários.

1.22 Os dados secundários foram extraídos da bibliografia científica, Cadastro Único, Sistema de Benefícios (SISBEN) e Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (SISOBI), esses dois últimos gerenciados pela Dataprev.

1.23 A pesquisa foi realizada mediante a aplicação de questionários por via postal a 648 municípios, selecionados por meio de amostra estratificada (Apêndice VI). O percentual de resposta foi de 51,2 % (332 municípios), o que permitiu generalizar as análises e



conclusões para todos os municípios brasileiros. As margens de erro foram calculadas para cada alternativa de todas as questões, sendo seu valor mediano 6,6%.

1.24 Algumas situações limitaram o desenvolvimento dos trabalhos. Devido a problemas operacionais nas transcrições das fitas utilizadas para gravar a realização dos grupos focais, não foi possível aprofundar a análise de conteúdo do material coletado. O cruzamento dos dados do Cadastro Único com a base CPF da Receita Federal para levantar casos de pessoas incluídas no público-alvo e que não tinham apresentado declaração de isento de imposto de renda não foi efetuado por infringir a normatização que trata do sigilo fiscal. Por fim, a análise relacionando a renda declarada no Cadastro Único com características domiciliares e familiares ficou prejudicada por conta dos atrasos na entrega dos dados, das inconsistências e do tamanho da base de dados, com cerca de 17 milhões de registros.

1.25 Os trabalhos de auditoria foram supervisionados pelo Diretor da 2ª Diretoria Técnica da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo – Seprog, Dagomar Henriques Lima.

1.26 O desenho amostral da pesquisa postal foi realizado pela Professora-Adjunta aposentada do Departamento de Estatística da Universidade de Brasília – UnB, Édina Shisue Miazaki. A elaboração do questionário e dos roteiros de entrevistas e de grupos focais contou com a consultoria da Professora Maria das Graças Rua, do Departamento de Sociologia da UnB. Ambas foram contratadas pelo Projeto de Cooperação TCU–Reino Unido, sem ônus para o Tribunal.

Agradecimentos

1.27 Durante a execução da auditoria, a equipe contou com a colaboração de especialistas na área de programas sociais de governo e de técnicos e gestores envolvidos nas atividades do Cadastro Único. Nesse sentido, gostaríamos de agradecer os seguintes apoios:

- Cláudio Antônio de Almeida Py - Coordenador-Geral de Auditoria dos Programas de Previdência e Assistência Social - Secretaria Federal de Controle Interno;
- Coordenações do Cadastro Único em Alagoas, Ceará, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, São Paulo e Tocantins;
- Deusina Lopes da Cruz - Gerente do Benefício de Prestação Continuada da Secretaria de Estado de Assistência Social;
- Ellen Sampaio e equipe do Departamento de Informação e Avaliação da Secretaria de Estado de Assistência Social/MPAS;
- Equipe da Gerência Nacional de Auditoria de Integração da CAIXA;
- Equipe de Tecnologia da CAIXA no Rio de Janeiro;
- Ivanete Boschetti - Coordenadora da Pós-graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social - Fundação Universidade de Brasília – FUB;
- Marcelo Medeiros - Técnico de Planejamento e Pesquisa - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA;



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal

Seprog

Fls.

- Maria da Piedade R. Morais e equipe da Gerência de Gestão de Informações Sociais - GEISO/CAIXA;
- Prefeituras Municipais de Jequiá da Praia, Maceió, São Luís do Quitunde, São Miguel dos Milagres (AL); Fortaleza, Itapipoca, Morada Nova, Russas (CE); Belo Horizonte, Capela Nova, Pequi, Vespasiano (MG); Abaetetuba, Belém, Salinópolis, São Francisco do Pará (PA); Curitiba, Fazenda Rio Grande, Flórida, Maringá (PR); Belo Jardim, Nazaré da Mata, Paudalho, Recife (PE); Jumirim, Jundiá, Salto de Pirapora, São Paulo (SP); Monte do Carmo, Palmas, Porto Nacional, Pugmil (TO).

1.28 O Analista de Controle Externo André Luiz Furtado Pacheco, lotado na Adfis, colaborou na definição das bases de dados externas que deveriam ser utilizadas para comparação com os dados do Cadastro Único. O Analista de Controle Externo Arnaldo Miguel Capovilla, lotado na Setec, colaborou na formatação dos dados fornecidos pela CAIXA, bem como na identificação de inconsistências e na crítica desses dados.



2. Mecanismos de verificação de consistência dos módulos e aplicativos do Cadastro Único

Unicidade de identificação dos beneficiários

2.1 Os programas aplicativos, da maneira como foram inicialmente implementados, permitiram o cadastramento de uma mesma pessoa com mais de um Número de Identificação Social (NIS). É por meio dessa chave que cada beneficiário é identificado, garantindo a unicidade do cadastramento. Um dos efeitos mais graves da falha verificada é a possibilidade de pagamentos indevidos – duplicados – a uma mesma pessoa.

2.2 A unicidade na identificação dos beneficiários é, provavelmente, a característica mais importante do Cadastro Único e requisito básico para o seu sucesso. Tanto é verdade que o Decreto n.º 3.877/2001, que o instituiu, dedicou atenção especial a esse tema:

“Art. 2º Os dados e as informações coletados serão processados pela Caixa Econômica Federal, que procederá à identificação dos beneficiários e atribuirá o respectivo número de identificação social, de forma a garantir a unicidade e a integração do cadastro, no âmbito de todos os programas de transferência de renda, e a racionalização do processo de cadastramento pelos diversos órgãos públicos.” (Grifou-se.)

2.3 Do exame de 864.101 registros selecionados no Cadastro Único¹², foram localizados 4.869 casos de pessoas com mais de um NIS. Visto que há casos de pessoas com mais de dois NIS, o número total de atribuições repetidas de NIS é 4.892. O universo examinado corresponde à totalidade das pessoas cadastradas no Estado do Rio Grande do Norte até 23/09/02, conforme extração de dados fornecida pela CAIXA. Destaca-se que o estado foi escolhido devido ao seu avançado estágio de cadastramento em relação aos demais, além de apresentar menor população, facilitando a manipulação dos dados. Não se deve inferir, em decorrência das inconsistências verificadas, que o Rio Grande do Norte apresenta estratégias de cadastramento piores que outras unidades da federação.

2.4 O critério utilizado para identificar pessoas com mais de um NIS foi a existência de valores idênticos nos campos: CPF; nome; data de nascimento e nome da mãe. Em alguns dos campos, realizou-se seleção manual a fim de identificar prováveis erros de digitação de nomes. Pode ser argumentado que alguns dos critérios são insuficientes como, por exemplo, a combinação nome + data de nascimento + nome da mãe. Embora seja possível existirem pessoas cadastradas no mesmo estado, com o mesmo nome, nascidas no mesmo dia e filhos de mães com nomes idênticos, a probabilidade de tamanha coincidência é estatisticamente muito remota. De qualquer forma, tal dúvida pode ser dirimida por meio de verificações in loco.

2.5 Na Tabela 4, estão demonstrados todos os critérios e os respectivos quantitativos de falhas na unicidade verificadas. Os critérios foram aplicados de cima para baixo, excluindo-se, em cada nova etapa de verificação, os casos identificados na anterior. Assim, a primeira verificação foi feita para aqueles registros que apresentassem os mesmos valores para os campos CPF, Nome, Data de Nascimento e Nome da Mãe, tendo sido encontrados quatro casos de pessoas com mais de um NIS. A aplicação do segundo critério excluiu esses quatro casos, tendo sido encontrada uma ocorrência e assim sucessivamente.

¹² Esse número inclui cerca de 33 mil ocorrências repetidas de NIS, assunto tratado na próxima seção. Vale ressaltar que a análise excluiu essas ocorrências, trabalhando apenas com os registros restantes.



Tabela 4

Casos de pessoas com mais de um NIS – Rio Grande do Norte

Critério	Nº Pessoas⁽²⁾	NIS excedentes⁽³⁾
(A) CPF + Nome + Data de nascimento + Nome da mãe	4	4
(B) CPF + Nome + Data de nascimento	1	1
(C) CPF + Nome + Nome da mãe	458	461
(D) CPF + Nome	220	220
(E) CPF + Data de nascimento + Nome da mãe ⁽¹⁾	782	783
(F) CPF + Nome da mãe ⁽¹⁾	100	100
(G) CPF + Data de nascimento ⁽¹⁾	298	298
(H) CPF	1.165	1.181
(I) Nome + Data de nascimento + Nome da mãe	1.841	1.844
Total	4.869	4.892

Fonte: Extração de dados realizada em 23/09/02 pela CAIXA Econômica Federal.

Obs.: (1) Usado seleção manual para identificar nomes de beneficiários com prováveis erros de digitação ou alteração de nome pelo casamento.

(2) Nº de pessoas identificadas com mais de um NIS

(3) Nº de NIS excedentes identificados.

(4) Mesmo que todos os casos das linhas (A) - (H) pudessem ser descaracterizados por se tratarem de pessoas diferentes, persistiria a inconsistência, pois 3.028 números de CPF se refeririam a mais de uma pessoa.

2.6 A própria CAIXA reconheceu a necessidade de aperfeiçoar as rotinas para verificação de unicidade da pessoa. Em documento¹³ que propõe o aperfeiçoamento da “Rotina para Avaliação de Unicidade de Registros Cadastrais”, a CAIXA informa que:

“2. Resultado das apurações específicas, realizadas na base PIS-SIISO, no qual se observou que a quantidade de cidadãos identificados com mais de um NIS – na origem Cadastramento Único, **superou expectativas iniciais em relação ao processo como um todo**, exigindo, assim, uma revisão da rotina que está em produção, como forma de se otimizar a performance do sistema em relação a tais ocorrências.” (Grifou-se).

2.7 Há vários fatores que levaram ao cadastramento de pessoas com mais de um NIS: i) deficiências na rotina de verificação de unicidade; ii) erros de digitação em campos de informação de documento, de nome ou de data de nascimento; iii) falta de coordenação das equipes de cadastramento no âmbito dos municípios.

2.8 A definição das regras para identificar pessoas era inicialmente realizada com a verificação de registros com valores idênticos de *Nome + Data de nascimento + N° de um documento apresentado*. No Cadastro Único, é obrigatória a apresentação pelo beneficiário de, pelo menos, um documento entre: certidão civil; documento de identidade; Carteira de Trabalho e Previdência Social; e título de eleitor. Muitos municípios não usam estratégias coordenadas de cadastramento, isto é, equipes diferentes cadastraram o público-alvo de seus programas específicos, provocando o cadastramento de uma mesma família mais de uma vez. Nessa situação, a apresentação de um documento diferente do oferecido no primeiro cadastramento, ou diferente do que já constava na base PIS-SIISO, provocaria a atribuição de um novo NIS. Essa situação permaneceu até pelo menos 21/08/02.

¹³ SIISO-CADÚNICO/Avaliação de Unicidade – Versão 1.0 06/05/02.



2.9 Uma mesma pessoa com dois NIS distintos é interpretada pelos sistemas como dois beneficiários, podendo ocasionar pagamento em duplicidade de benefícios. Em reunião realizada em 31/10/2002, os gestores do Bolsa-Escola informaram que já foram identificados casos, em fase de apuração, de pagamento indevido de benefícios em virtude das ocorrências ora em exame. Na mesma reunião, a CAIXA informou que a nova rotina de verificação de unicidade já está em operação.

2.10 Embora já implementada, talvez ainda haja espaço para algumas melhorias. A nova rotina tem quatro critérios de análise que são aplicados sucessivamente. Dois deles, porém, contemplam a utilização do código IBGE do município de nascimento, que não é um campo obrigatório no aplicativo de entrada de dados (campo 207 do formulário). Assim, a efetividade da nova rotina pode em muitos casos ficar reduzida, no que toca ao Cadastro Único.

2.11 Além da duplicidade de pagamentos, outro efeito da atribuição de mais de um NIS para uma mesma pessoa é a fragilização do Cadastro Único como ferramenta para políticas de assistência social. O objetivo fundamental do Cadastro é identificar beneficiários efetivos ou potenciais de programas assistenciais. O duplo cadastramento distorce as informações sobre o mapeamento do público-alvo.

2.12 O problema de uma identificação confiável do beneficiário não é exclusivo do Cadastro Único. Notáveis têm sido os esforços no sentido de expurgar inconsistências dos cadastros de órgãos e entidades públicos. Talvez o exemplo mais recente seja o da Secretaria da Receita Federal, que instituiu a Declaração Anual de Isento, que "tem por objetivo principal depurar e manter constantemente atualizados os dados do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF)". Esse tipo de iniciativa é fundamental para que as bases de dados sejam usadas de forma efetiva.

2.13 No Cadastro Único, foram encontrados problemas de verificação de unicidade que, embora sérios, ainda são contornáveis sem maiores dificuldades. No entanto, algumas medidas devem ser implementadas imediatamente. Caso contrário, poderá ser necessário um futuro recadastramento que envolverá custos adicionais.

2.14 Recomenda-se que o MAPS determine à CAIXA Econômica Federal, conforme assegura a Cláusula Quarta do Contrato de 27/12/01 (item I, alínea "a"; e item II, alíneas "g" e "n"), que seja realizada uma depuração interna da base de dados do Cadastro Único, identificando casos de pessoas com mais de um NIS e procedendo-se à análise das situações em que ocorreram, a fim de implementar adaptações na rotina de verificação de unicidade de modo a evitar novas ocorrências no futuro.

2.15 Ao mesmo tempo, os gestores federais dos programas que utilizam o Cadastro Único devem identificar os casos de pagamentos indevidos a beneficiários com mais de um NIS, informando ao Tribunal, nas etapas de monitoramento desta auditoria, os montantes pagos a maior, bem como as medidas adotadas para o seu ressarcimento ou compensação.

2.16 O principal benefício esperado, em virtude da implementação das recomendações acima, é a identificação única de cada pessoa cadastrada, permitindo: i) averiguar pagamentos indevidos de benefícios e evitar a ocorrência de novos casos no futuro; ii) tornar o Cadastro Único um instrumento confiável para definição de políticas públicas, principalmente, aquelas destinadas à assistência social.



Cadastramentos múltiplos

2.17 Os aplicativos desenvolvidos pela CAIXA permitem que uma mesma pessoa possua mais de um cadastro (com mesmo NIS). Como não foram implementados módulos de manutenção dos sistemas, foi feita a opção por aceitar um novo cadastro para uma pessoa já incluída a fim de que essa nova informação não fosse perdida. A existência de dados divergentes sobre uma mesma pessoa ou domicílio fragiliza a obtenção de informações confiáveis sobre a população pobre.

2.18 Foram identificados 458.751 casos de NIS repetidos em um universo de 17.270.129 de registros no Cadastro Único até 23/09/02, o que mostra a ocorrência de pessoas que foram cadastradas pelo menos duas vezes. Assim, de cada 1.000 pessoas cadastradas, 27 se encontram nessa situação de cadastramento repetido. Esses números foram obtidos a partir da extração de dados fornecida pela CAIXA. Na Tabela 5, abaixo, estão discriminadas as multiplicidades por estado.

2.19 O exame da extração de dados fornecida pela CAIXA também demonstrou a existência de códigos domiciliares multiplicados. Os formulários utilizados no cadastramento têm número próprio, de forma que cada família seja identificada pelo seu código específico. Assim, não deveriam existir repetições no Cadastro Único.

2.20 No entanto, foram encontrados 73.072 códigos domiciliares registrados mais de uma vez no Cadastro Único, com 77.438 ocorrências. Parte delas pode decorrer de retransmissão do mesmo formulário, seja por equívoco ou com fins de manutenção. No entanto, foi informado que alguns municípios utilizam fotocópias na falta de formulários, provocando a numeração repetida. Deve ser considerado, também, que o código domiciliar não tem dígito verificador, aceitando erros de digitação. Note-se que os formulários de cadastramento são pré-numerados com o código domiciliar justamente para evitar esse tipo de inconsistência.



Tabela 5

Pessoas com mais de um cadastro - Brasil

UF	N.º total de NIS ¹	NIS Repetidos ²	NIS Excedentes ³	%
AC	89.382	2.007	2.046	2,3%
AL	661.916	25.669	26.625	4,0%
AM	118.234	2.715	2.790	2,4%
AP	31.994	792	816	2,6%
BA	2.231.518	48.576	50.126	2,2%
CE	2.396.310	73.115	75.974	3,2%
ES	164.132	2.515	2.561	1,6%
GO	318.307	9.439	9.706	3,0%
MA	1.114.514	23.452	24.071	2,2%
MG	1.909.423	36.509	37.499	2,0%
MS	178.919	5.884	6.048	3,4%
MT	187.741	2.258	2.288	1,2%
PA	745.203	9.271	9.437	1,3%
PB	998.281	39.455	41.467	4,2%
PE	1.427.147	55.588	58.151	4,1%
PI	672.613	19.275	19.916	3,0%
PR	686.005	13.018	13.385	2,0%
RJ	158.231	2.577	2.655	1,7%
RN	864.101	31.186	32.686	3,8%
RO	65.767	1.202	1.224	1,9%
RR	17.213	665	684	4,0%
RS	566.434	6.352	6.431	1,1%
SC	323.730	8.303	8.492	2,6%
SE	311.063	11.321	11.740	3,8%
SP	881.994	9.130	9.283	1,1%
TO	149.957	2.577	2.650	1,8%
Total	17.270.129	442.851	458.751	2,7%

Obs.: Fonte: Extração de dados efetuada pela CAIXA Econômica Federal em 23/09/02.

(1) Total de registros no Cadastro Único

(2) Quantidade de pessoas que aparecem com mais de um cadastro.

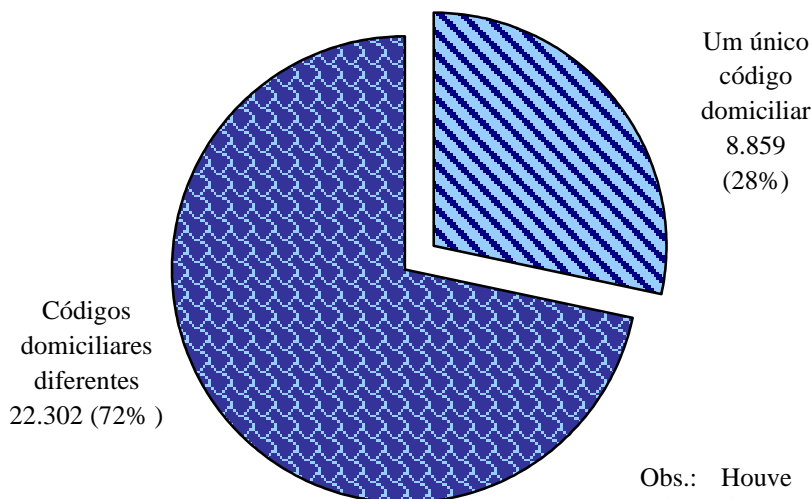
(3) Quantidade de NIS devido ao sobrecadastramento

2.21 Analisando-se somente a extração de dados relativa ao Rio Grande do Norte, verifica-se que 72% das 31.186 pessoas com mais de um cadastro foram registradas com códigos domiciliares diferentes (Gráfico 1). Os outros 28% foram sobrecadastrados no mesmo formulário. Portanto, há um indicativo de que a maioria dos casos de multiplicidade de cadastros de pessoas é mais atribuível a más práticas de cadastramento do que a tentativas de alterar informações já registradas no Cadastro Único (caso em que seria utilizado o mesmo formulário com o mesmo código domiciliar). A falta de coordenação das equipes de cadastramento nos municípios (sobrecadastramento) e a utilização de fotocópias de formulários, que têm numeração pré-impressa, são as causas mais prováveis dessas inconsistências.



Gráfico 1

Pessoas com mais de um cadastro - Rio Grande do Norte



Obs.: Houve 25 pessoas com sobrecadastramentos tanto no mesmo domicílio como em domicílios diferentes.

Fonte: Extração de dados da CAIXA para RN.

2.22 A multiplicidade de cadastramento provoca o armazenamento de informações conflitantes sobre uma mesma pessoa/família, trazendo obstáculos para a identificação de pessoas pobres. Além do mais, as estatísticas sobre a evolução do Cadastro Único ficam superestimadas, pois as multiplicidades não são excluídas do cômputo de pessoas, famílias e domicílios. Se for utilizada a estimativa de famílias pobres como meta para finalização ou redução da prioridade dada ao Cadastro Único, muitas famílias podem ser deixadas de fora por conta desses sobrecadastramentos (2,7% do total de pessoas cadastradas em 23/09/2002, conforme a Tabela 5, acima).

2.23 É recomendável que o MAPS defina critérios para tratamento de cadastramentos múltiplos, solicitando à CAIXA que implemente rotinas que bloqueiem o seu processamento. Os benefícios esperados decorrentes da implementação dessa recomendação são: permitir o acompanhamento da evolução real do cadastramento; melhorar a consistência das informações cadastrais, aprimorando o Cadastro Único como instrumento para políticas de assistência social; inclusão de famílias que poderiam deixar de ser cadastradas pelo atingimento da meta com o cômputo de cadastramentos múltiplos.



3. Focalização do público-alvo

3.1 A inclusão das famílias efetivamente pertencentes ao público-alvo no Cadastro Único foi examinada pelo prisma do levantamento de omissões na renda declarada no cadastramento. Deve-se evitar que, por conta de subdeclaração da renda, famílias fora da faixa de atendimento dos programas sociais ocupem o lugar daquelas a quem se destinam as transferências monetárias. Nesse sentido, foi constatado que não têm sido empregados mecanismos de verificação dos rendimentos declarados no cadastramento.

3.2 A partir do cruzamento das informações do Cadastro Único relativas ao Estado do Rio Grande do Norte com a base Sistema de Benefícios (SISBEN) do INSS, foi possível identificar 1.914 cadastrados que recebiam acima de R\$ 180 de benefício de acordo com os registros do INSS. Destes, 652 registros apresentaram uma subdeclaração de pelo menos R\$ 20¹⁴ no Cadastro Único, incluindo 301 registros com diferenças acima de um salário mínimo¹⁵.

3.3 É importante notar que 228 dessas subdeclarações tiveram o efeito de incluir as famílias correspondentes no público-alvo do Cadastro Único. Esse número foi levantado tomando-se o cuidado de verificar se o registro do recebimento de aposentadorias e pensões não foi feito de outro modo, como, por exemplo, o campo 251 do formulário de cadastramento (“outras rendas”).

3.4 O SISBEN contém dados sobre o pagamento de todos os benefícios do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). A base registra cerca de 18 milhões de benefícios ativos, sendo 488.942 somente no Rio Grande do Norte. O cruzamento de dados entre o Cadastro e o SISBEN foi feito utilizando o NIS e o Número de identificação do Trabalhador (NIT)¹⁶ como campos-chave.

3.5 Cabe mencionar que o Relatório de Auditoria de Acompanhamento da Gestão do INSS para o exercício 2001/2, elaborado pela Secretaria Federal de Controle Interno, apontou que cerca de 36% dos registros do SISBEN apresentavam inconsistências no NIT, tais como valores preenchidos apenas com zero, apenas com nove ou duplicados. Tais inconsistências limitaram o escopo da comparação com a base do Cadastro Único, implicando que os resultados encontrados provavelmente estão subestimados.

3.6 Uma forma alternativa de cruzar os dados das duas bases consiste em usar os campos que informam o nome do cadastrado, data de nascimento e nome da mãe. Tal possibilidade não pôde ser testada no decorrer da auditoria por envolver um processo trabalhoso de depuração de inconsistências nas duas bases, principalmente por conta das diferentes formas de registrar nomes, como, por exemplo, o uso de sobrenomes abreviados, erros de digitação e outros¹⁷. O tratamento dessas inconsistências é possível por meio de rotinas de fonetização que, entretanto, envolvem uma longa verificação caso a caso das origens das diferenças.

¹⁴ A extração do SISBEN usada nos cruzamentos é datada de fevereiro de 2002. Assim, foi utilizado o valor de R\$ 20 como margem de segurança para evitar captar diferenças originadas no reajuste do salário mínimo que, em abril/2002, passou de R\$ 180 para R\$ 200.

¹⁵ Esses números se originaram de cerca de 864 mil pessoas cadastradas no estado em 23/09/02.

¹⁶ O NIT faz parte do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) e é igual ao NIS, a menos de inconsistências pontuais.

¹⁷ Assim, por exemplo, João Melo da Silva numa base e João Mello da Silva em outra retornam como inconsistências, mesmo se tratando da mesma pessoa.



3.7 Outra possibilidade de verificação de omissões de renda é o contraste das informações do Cadastro Único com aquelas provenientes da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). A RAIS é um levantamento anual realizado pelo Ministério do Trabalho e Emprego sobre o mercado de trabalho formal. Todas as empresas no país devem preencher um formulário com informações sobre o seu estabelecimento e os seus empregados como, por exemplo, idade, sexo, escolaridade e salário. Para esse último item é fornecido o valor mensal médio.

3.8 Dessa forma, os salários registrados na RAIS podem ser cruzados com aqueles registrados no Cadastro Único para verificar a ocorrência de subdeclaração de rendimentos oriundos do trabalho com carteira assinada. Para se testar essa possibilidade, foi solicitado à CAIXA, como agente operadora da base, que fornecesse uma relação contendo, para todo o Brasil, o NIS e a renda média do trabalho daquelas pessoas registradas na RAIS. Todavia, tal informação não foi disponibilizada dentro do prazo de execução da auditoria, impossibilitando a realização do procedimento.

3.9 As considerações anteriores evidenciam a existência de oportunidades para a introdução de mecanismos de verificação de omissões de renda nas informações prestadas ao Cadastro Único. Tais cruzamentos, realizados periodicamente, tendem a aumentar a confiabilidade e a qualidade dos dados cadastrados, evitando classificar como carentes aquelas famílias que não registraram corretamente os seus rendimentos.

3.10 Assim, cabe recomendar ao MAPS que determine à CAIXA, de acordo com a Cláusula Quarta do Contrato de 27/12/01 (item I, alínea "a"; e item II, alíneas "g" e "n"), criar sistemática de crítica dos rendimentos declarados no Cadastro Único tendo como referência as bases do SISBEN e da RAIS, como forma de aumentar a confiabilidade e qualidade dos dados cadastrados e evitar a inclusão indevida de famílias na faixa de renda do público-alvo.

3.11 Tal medida impediria que essas famílias recebessem transferências monetárias destinadas ao público-alvo efetivo dos programas sociais. Atualmente, o simples fato de estar dentro do corte de $\frac{1}{2}$ salário mínimo per capita já habilita a família ao recebimento do auxílio-gás, podendo a transferência total chegar a R\$ 97,50 por mês¹⁸. Como exemplo, um benefício médio mensal em torno de R\$ 50 para as 228 famílias mencionadas anteriormente geraria uma transferência anual em torno de R\$ 136.800. Supondo que a situação no Rio Grande do Norte seja representativa para o Brasil¹⁹, o valor para o país chegaria a cerca de R\$ 4,7 milhões por ano, considerando-se o número de famílias cadastradas até 23/10/02.

3.12 Esse valor deve aumentar, na medida em que novas iniciativas governamentais passem a utilizar o Cadastro Único como fonte de informações sobre seus beneficiários, como é o caso da tarifa social para as contas de luz. De acordo com a Resolução n.º 485, de 29/08/02, da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), as famílias que consomem mensalmente entre 80 e 200 kWh, atendidas por circuito monofásico e que estejam inscritas no Cadastro Único²⁰ terão direito a uma tarifa menor, além de estarem isentas da cobrança do seguro apagão e da tarifa extra para cobrir as perdas com o racionamento de energia.

3.13 Dessa forma, a possibilidade de recebimento de transferências monetárias, conjugada com a percepção da fragilidade dos controles sobre a declaração dos rendimentos,

¹⁸ No caso de habilitação no Bolsa-Escola e Bolsa-Alimentação com o número máximo de bolsas (R\$ 45 para cada programa), mais R\$ 15 do Auxílio-gás pagos bimestralmente.

¹⁹ 228 famílias encontradas para cerca de 138.882 pesquisadas no SISBEN utilizando o NIS como campo-chave.

²⁰ Na verdade, a Resolução prevê, em seu art. 2º, inciso II, alínea "b", que o enquadramento no critério de baixa renda também ocorre para os beneficiários, efetivos ou potenciais, do Bolsa-Escola ou Bolsa-Alimentação.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal

Seprog

Fls.

tende a incentivar, ao longo do tempo, a ocorrência de fraudes, principalmente com novos benefícios sendo vinculados ao Cadastro Único.

3.14 Em contrapartida, o registro mais cuidadoso das informações abriria espaço para que as pessoas de fato dentro do limite de renda fossem cadastradas. Dado o objetivo de inserir todas as famílias carentes do país no Cadastro Único, uma família incluída indevidamente mascara o atingimento da meta e tende a impedir que uma outra pertencente ao público-alvo seja registrada. Nesse sentido, os estudos de caso mostraram que os municípios geralmente encerram suas atividades de cadastramento com o atingimento de suas metas²¹, e não a partir de uma verificação de que não há mais pobres a serem cadastrados.

²¹ Mesmo porque o número de formulários que a prefeitura recebe para o cadastramento equivale, de maneira geral, à estimativa de famílias carentes no município.



4. Manutenção do Cadastro Único

4.1 Encontra-se em desenvolvimento, com previsão de implementação para janeiro de 2003, a rotina de alteração cadastral, que será inserida a partir da versão 5.0 do aplicativo de entrada e complementação de dados, para permitir alterações, inclusões e exclusões de informações, quando enviadas pelas prefeituras municipais. Todavia, ainda não existe sistemática definida pela coordenação do Cadastro Único a ser observada pelos municípios para operacionalizar a atualização e manutenção da base de dados.

4.2 Essa ausência de sistemática de revisão da base de dados torna possível, por exemplo, a ocorrência de 30 pessoas incluídas no Cadastro Único com registro de óbito, sendo 25 deles antes do início do cadastramento²². Esses números foram obtidos a partir do cruzamento dos dados do Cadastro Único com o SISBEN e o Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (SISOBI), usando o CPF como campo-chave.

4.3 Apenas recentemente houve a preocupação em desenvolver o aplicativo, tendo em vista a priorização que foi dada aos procedimentos de inclusão de famílias beneficiárias no banco de dados. Por meio de correspondência datada de 16/08/02 aos participantes do Grupo de Trabalho, a SEAS reconheceu a necessidade urgente de preparar o programa de manutenção do Cadastro Único, sob pena de tornar-se um trabalho inacabado, sem os instrumentos que o manteriam atualizado. A aprovação da pré-proposta, solicitada à CAIXA, pelos gestores federais dos programas deu a partida para o desenvolvimento do aplicativo.

4.4 Como conseqüência da postergação da definição da sistemática de atualização dos dados, grande volume de solicitações de alterações estão sendo, desde o início do cadastramento, encaminhadas por intermédio de correspondências para os ministérios a que cada benefício se vincula e muitas estão pendentes de solução.

4.5 Sugere-se que o MAPS priorize o processamento das alterações que foram objeto de solicitações por meio de ofícios, podendo ser utilizado o trabalho como fase de teste prévio à implementação definitiva da rotina de alteração de dados.

4.6 Em entrevistas realizadas junto aos gestores municipais dos programas de governo que utilizam o Cadastro Único, constatou-se que os municípios estão aguardando orientações do Governo Federal acerca de como proceder a manutenção e atualização das informações. Essa situação foi enfatizada pelos entrevistados de Belo Jardim/PE e Belém/PA.

4.7 Como sugestões sobre a forma de se operacionalizar essa atualização e manutenção, os gestores municipais entrevistados citaram:

- utilização dos agentes de saúde como cadastradores dos beneficiários por estarem em contato permanente com as famílias (Capela Nova/MG, Curitiba/PR, Fazenda Rio Grande/PR, Flórida/PR, Maringá/PR, São Francisco do Pará/PA e São Miguel dos Milagres/AL);
- além das visitas domiciliares dos agentes de saúde, as escolas poderiam auxiliar o processo de atualização e manutenção dos dados das famílias a

²² Esse fato não indica, necessariamente, uma tentativa de fraude. Existe a possibilidade de que prefeituras tenham utilizado cadastros anteriores próprios e simplesmente migrado os dados para o Cadastro Único.



que pertencem seus alunos (Monte do Carmo/TO, Porto Nacional/TO, Russas/CE, Salinópolis/PA e São Luiz do Quitunde/AL);

- a família seria orientada a comunicar qualquer mudança (Capela Nova/MG e Morada Nova/CE).

4.8 Além disso, muitos gestores municipais entrevistados apontaram como ponto crítico para realização de futura revisão dos dados cadastrados os altos custos do cadastramento para a Prefeitura e a falta de recursos oriundos do Governo Federal para cobrir essas despesas.

4.9 Como exemplo de revisão cadastral em outro programa da administração federal, cita-se o Sistema BPC - Benefício de Prestação Continuada concedido à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 67 anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família. Conforme o art. 21 da Lei nº 8.742, de 07/12/93, há previsão de procedimentos de revisão para fins de continuidade de benefício a cada dois anos.

4.10 Para os procedimentos de revisão previstos no BPC, a SEAS repassa recursos aos municípios. Compete-lhe a transferência de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS aos estados para o co-financiamento do processo de revisão. As Secretarias Estaduais de Assistência Social recebem R\$ 20 por benefício revisado, dos quais R\$ 18 são repassados para seus municípios.

4.11 Entende-se pertinente que o MAPS estude a possibilidade de haver repasse aos municípios de recursos para manutenção/atualização permanente dos dados inseridos no Cadastro Único, utilizando como exemplo o mecanismo adotado pelo BPC.

4.12 Com relação à rotina de manutenção que deverá ser realizada pelos municípios, há que se alertar sobre a necessidade de se proceder a inclusão e exclusão dos beneficiários de forma tempestiva, em função dos efeitos financeiros que geram. Assim, a periodicidade para realização da revisão deverá observar as condições específicas inerentes a cada programa. A alteração dos dados deve ocorrer com agilidade, de modo a evitar prejuízos aos beneficiários e à gestão dos programas.

4.13 Tendo em vista que os terminais da CAIXA emitem extrato para os titulares do cartão, discriminando os créditos relativos a cada Bolsa, parece viável a veiculação de mensagem, se necessária a convocação de beneficiários para fins de atualização de dados.

4.14 Como parte da revisão periódica, pode-se orientar os municípios a requisitar aos Cartórios de Registro Civil informações sobre nascimentos, casamentos e óbitos, acontecimentos que acarretam mudanças na composição das famílias. Também o SISOBI pode ser utilizado como sinalizador de que a família deve ser visitada ou convocada para atualizar o registro de seus dados.

4.15 Conforme o art. nº 68 da Lei nº 8.212, de 24/07/91, todos os Serviços de Registro Civil de Pessoas Naturais estão obrigados a comunicar ao INSS, até o dia dez de cada mês, os óbitos registrados no mês imediatamente anterior, ou sua inexistência no mesmo período²³.

²³ Os dados do SISOBI estão disponíveis para download no endereço www.dataprev.gov.br/servicos/sisobi.shtm.
SisDir: idSisdoc_395003v1-50 - 01445920028_RAO_X_X_Relatório final - Cadastro Único - Atualizado_RFI_2006_SEPROG.DT-2_X_MAUURICIOGP.doc (Compartilhado)



4.16 Ante a constatação de que não há definição de sistemática de atualização do Cadastro Único utilizando-se outras bases de dados mantidas pelo governo federal, entende-se que o sistema SISOBI pode ser utilizado, pois, a partir da informação de falecimento de membro da família cadastrada, o município pode realizar visita domiciliar ou convocá-la para alteração dos dados no Cadastro Único.

4.17 Todavia, o cruzamento de dados do Cadastro Único com o SISOBI usando o campo CPF teve algumas limitações. No Cadastro, existem 3.367.111 pessoas com CPF, enquanto o SISOBI apresentou 752.800 registros com CPF, num total de 3.384.611. Foram encontradas 334 coincidências entre as duas bases, sendo que a maioria delas se deveu a erros no registro das informações²⁴. Nesse sentido, valem as mesmas considerações feitas no capítulo anterior sobre o cruzamento entre o Cadastro Único e o SISBEN e a possibilidade de utilização dos campos nome; data de nascimento e nome da mãe para futuras verificações.

4.18 Ressalte-se que a implementação da rotina de manutenção deve ser precedida de programa de capacitação dos responsáveis nos municípios, com toda a orientação necessária, incluindo módulo de treinamento prático. Deve-se alertar também a respeito da importância de que sejam adotados procedimentos adequados de atualização e manutenção e sobre o risco de perda de todo esforço despendido com a implantação do Cadastro Único, se houver redução de sua vida útil.

4.19 O Cadastro Único constitui importante instrumento para auxiliar na formulação de programas sociais e isso só será possível se ele for mantido como uma base de informação confiável, atualizada e de qualidade. Como há a possibilidade de outras iniciativas governamentais utilizarem o Cadastro Único, como ocorreu, por exemplo com a tarifa social para o consumo de energia elétrica, sua importância, assim como a exigência em relação à atualidade da base de dados, crescem.

4.20 Nesse sentido, as considerações acima reforçam a seguinte recomendação, contida no trabalho “Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República”, elaborado pelo TCU para o exercício de 2001:

"Ao Comitê de Acompanhamento e Gestão do Projeto Alvorada²⁵, que:

c) adote mecanismos específicos para o acompanhamento dos dados inseridos no Cadastro Único, instituído pelo Decreto 3.877, de 24.7.201, objetivando assegurar a fidedignidade e atualização das informações que serão a base para o pagamento dos benefícios e concessão de serviços às famílias inseridas nos programas sociais de âmbito federal de transferência de renda;" (p. 585).

²⁴ CPF's inválidos ou de terceiros nas duas bases, erros de digitação.

²⁵ A partir de setembro de 2000, um conjunto de programas e ações governamentais, com vistas à redução das desigualdades regionais e melhoria das condições de vida das áreas mais carentes do país, passou a ser gerenciado de forma diferenciada, constituindo o Projeto Alvorada.



5. Condições operacionais dos municípios para realizar o cadastramento

5.1 Tomando por base a orientação da SEAS para que as famílias fossem cadastradas até, no máximo, o mês de outubro de 2002²⁶ a fim de que tivessem acesso aos recursos dos programas da Rede de Proteção Social ainda naquele ano, constata-se que o grau de cobertura já alcançado pelo Cadastro Único mostra-se insatisfatório, o que pode vir a penalizar famílias que já têm direito aos benefícios e/ou são potenciais beneficiárias. A situação é mais preocupante quanto àquelas famílias que recebem o Bolsa Criança Cidadã (PETI) e o Bolsa Agente Jovem, já que correm o risco de ter seus benefícios suspensos por não estarem incluídas no Cadastro Único.

5.2 Os dados relativos à posição de cadastramento em 23/10/02 (Tabela 6) revelam que 4.958 municípios já enviaram parte dos formulários preenchidos, o que representa, em números absolutos, um total de 4.807.773 famílias já cadastradas (51,6% da meta estimada). O percentual de famílias cadastradas varia muito entre os estados, sendo que alguns deles encontram-se bastante atrasados, como é o caso do Rio de Janeiro e do Distrito Federal. Na extremidade oposta, o Rio Grande do Norte destaca-se com 92,5% de famílias cadastradas, seguido por Ceará (79,3%), Paraíba (75,9%) e Pará (70,6%). Portanto, de 27 estados, somente 4 conseguiram atingir um desempenho de cadastramento acima de 70% das metas fixadas.

Tabela 6 – Posição de Cadastramento por Estado (em 23/10/02)

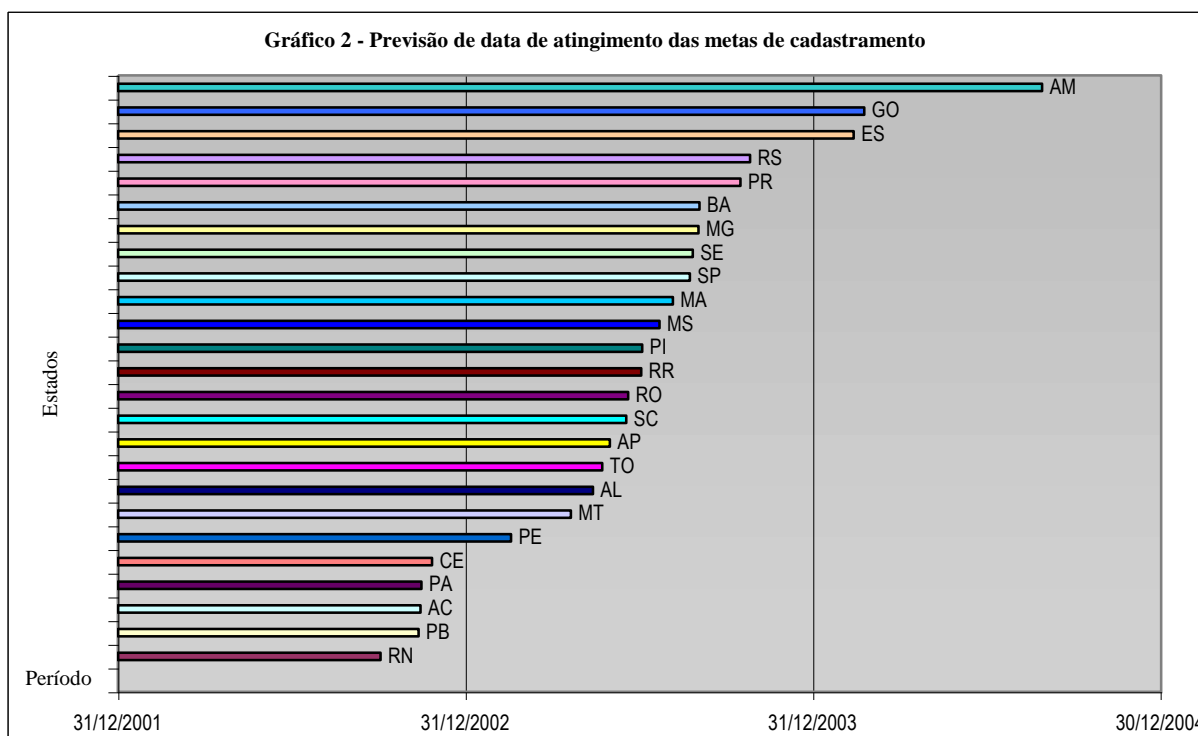
UF	Total de municípios	Municípios na base do Cadastro Único	Estimativa de famílias carentes	Famílias carentes cadastradas	Percentual de famílias cadastradas
RN	167	166	247.783	229.117	92,5%
CE	184	184	767.284	608.517	79,3%
PB	223	219	335.653	254.774	75,9%
PA	143	133	231.932	163.779	70,6%
SC	293	277	162.282	98.204	60,5%
PE	185	182	716.508	423.083	59,0%
RO	52	41	32.470	19.148	59,0%
MG	853	737	989.776	554.628	56,0%
PI	222	213	339.770	186.807	55,0%
AL	102	101	309.839	169.984	54,9%
MA	217	204	654.911	334.602	51,1%
BA	417	360	1.285.501	625.225	48,6%
SE	75	74	158.804	75.634	47,6%
AC	22	19	28.539	22.827	47,2%
MT	139	108	115.693	53.762	46,5%
RS	497	418	404.352	184.577	45,6%
MS	77	74	106.398	47.748	44,9%
RR	15	13	8.345	3.651	43,7%
PR	399	375	468.956	203.460	43,4%
TO	139	112	101.577	43.456	42,8%
SP	645	518	772.508	277.313	35,9%
GO	246	216	284.323	90.090	31,7%
AP	16	15	23.763	7.178	30,2%
ES	78	70	159.503	47.350	29,7%
AM	62	52	121.640	29.945	24,6%
RJ	91	73	413.467	52.914	12,8%
DF	1	0	72.958	0	0%
TOTAL	5.561	4.958	9.314.535	4.807.773	51,6%

²⁶ Informação contida em cartilha de orientação distribuída pela SEAS.



5.3 Ressalte-se, ainda, que esses números devem ser analisados com certa cautela, pois são dados brutos tabulados pela CAIXA, ou seja, não estão expurgados os cadastros em duplicidade e/ou aqueles em que a renda per capita da família supera o atual teto de R\$ 100.

5.4 Em que pese o fato de muitos municípios somente agora estarem inserindo os dados coletados no sistema e encaminhando-os para a CAIXA, é de se esperar, com base em projeções e tendências sobre a evolução do cadastramento, que somente cinco estados finalizarão suas atividades em 2002. Do restante, dezoito estados terminarão em 2003 e três em 2004 (de forma a não enviesar as projeções, não foram incluídos na tendência o RJ e DF, por estarem muito atrasados no encaminhamento dos dados).



Fonte: Extração de dados da CAIXA de 23/09/02.

5.5 Considerando-se os dados apresentados, questiona-se se o Cadastro Único conseguirá ser eficaz com seu público-alvo, de forma a assegurar a extensão da sua cobertura a todas as famílias carentes que preenchem os requisitos básicos para participação em determinado programa federal. Tendo em vista que a partir desse cadastro todos os procedimentos de transferência de recursos diretamente às famílias seguirão essa base de dados única, pode haver problema para a chegada dos recursos àquelas famílias beneficiadas mas que, por qualquer motivo, não tenham sido incluídas.

5.6 Esse quadro de atraso no cadastramento origina-se de diversos fatores. Neste capítulo, serão abordados aqueles relacionados com as condições operacionais dos municípios, enquanto que o seguinte tratará do gerenciamento do cadastramento.

Documentação das famílias



5.7 De acordo com o resultado da pesquisa postal realizada, 64,5% dos municípios revelaram ser a falta de documentação dos beneficiários a maior razão para o atraso ou impedimento do Cadastro Único nas suas localidades. Os procedimentos adotados pelos municípios na ausência de documentação são os seguintes:

Tabela 7

Procedimentos adotados nos municípios na ausência de documentação

PROCEDIMENTOS	%
O Município preenche o formulário com as informações da família, mas sua inclusão no Cadastro Único fica condicionada à apresentação do documento	63,0
O Município cadastra apenas os membros da família com documentação e desconsidera os demais	19,3
O Município não considera a família para fins de cadastramento	2,4
Outros	15,3
TOTAL	100

Fonte: Pesquisa postal

5.8 O procedimento mais comum do cadastrador é o de efetuar o preenchimento do formulário com as demais informações dos membros da família, ficando a inclusão dos dados no Cadastro Único condicionada à apresentação da documentação pendente. Dados da pesquisa postal demonstraram que 63,0% dos municípios agem dessa forma.

5.9 Por outro lado, 47% dos municípios não estão adotando o procedimento atualmente recomendado de efetuar o preenchimento do formulário com as informações de todos os membros da família, com inclusão no Cadastro Único condicionada à apresentação de pelo menos um documento. Desses, 60% simplesmente desconsideram a família e/ou seu(s) membro(s) sem documentação, o que atenta contra a finalidade do Cadastro Único.

5.10 Verifica-se, assim, que a existência de famílias e/ou membros sem documentos constitui um grande entrave ao cadastramento, sendo encontradas várias gerações sem identificação civil, situação agravada pelo fato de que a expedição do registro de adultos demanda procedimentos jurídicos tais como audiência de testemunhas, com significativa demora das sentenças judiciais, diante dos inúmeros processos existentes nas Varas de Justiça, conforme informações dos gestores entrevistados. A maior dificuldade diagnosticada foi em relação a pessoas que haviam perdido a Certidão de Nascimento e não se lembravam o local do registro de seu nascimento.

5.11 No entanto, verificaram-se aspectos positivos quanto ao resgate da cidadania, pois os pais são obrigados a registrar seus filhos e evitar problemas futuros para a criança quando ela chega na escola. Como os programas Bolsa-Escola e Bolsa-Alimentação também já exigiam documentos para habilitar a família a receber o benefício, a situação de falta de documentação de muitas famílias (aquelas já inseridas nos programas) já tinha sido contornada.

5.12 Nos trabalhos de campo, foram observadas algumas ações estaduais e municipais conjuntas visando facilitar a expedição de documentos para a população. As mesmas servem de exemplos de boas práticas e são listadas a seguir:

Tabela 8

Ações para solucionar falta de documentação



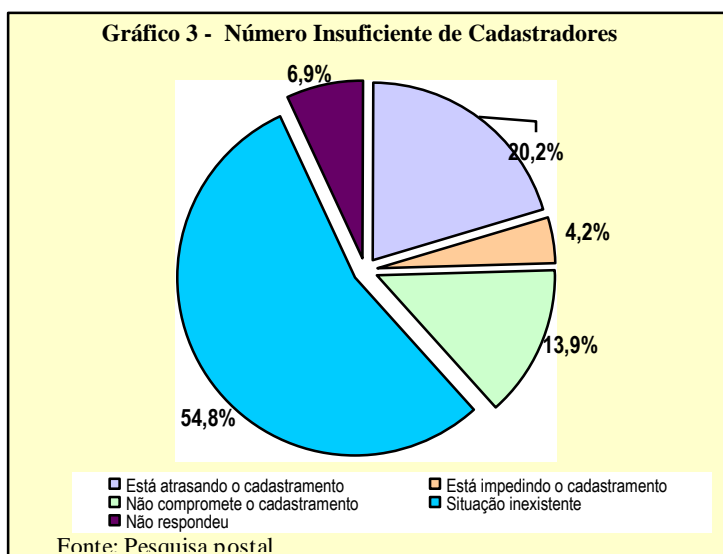
PROGRAMA	LOCAL
"Caminhão do Cidadão"	Ceará/CE
"Cidadania e Justiça Itinerante"	Pará/PA
"Casa do Cidadão"	Abaetetuba/PA
"Hospital Amigo da Criança"	Belém/PA
"Cidadania ao Alcance de Todos"	Paraná/PR
"Poupa Tempo"	São Paulo/SP

Fonte: Estudos de caso.

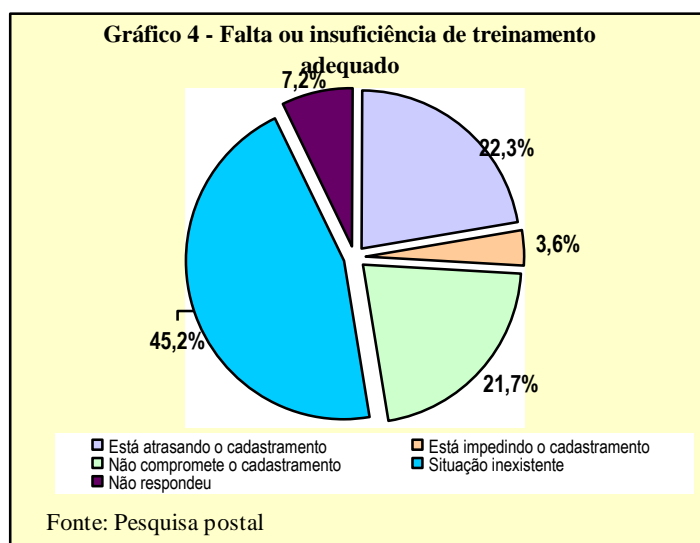
5.13 Dessa forma, cabe recomendação no sentido de promover ações para garantir a expedição de documentação do público-alvo do Cadastro Único. Tal medida possibilitará um significativo avanço na inclusão daquelas famílias com esse tipo de pendências.

Recursos humanos envolvidos no cadastramento

5.14 A insuficiência de recursos humanos foi classificada por 24,4% dos municípios que responderam a pesquisa postal como fator de atraso ou impedimento no cadastramento das famílias, conforme ilustrado no Gráfico 3.



5.15 Outra constatação foi que as equipes que realizaram o levantamento dos dados não tinham experiência e familiaridade com essa sistemática de trabalho. A falta ou insuficiência de capacitação foi citada por 25,9% dos municípios que responderam a pesquisa postal como fator que está atrasando ou impedindo o cadastramento das famílias, conforme o Gráfico 4.



5.16 Em geral, o cadastramento vem sendo realizado por pequenas equipes de técnicos e funcionários da própria prefeitura, constituídas por um contingente, muitas vezes exclusivo, de assistentes sociais e agentes de saúde. O fato de priorizar funcionários vinculados à área social justifica-se devido a esses profissionais estarem sempre em contato com as famílias.

5.17 No entanto, os municípios reclamam que os professores, agentes de saúde e técnicos tiveram que compatibilizar e/ou deixar de desempenhar suas atividades normais para fazer o cadastramento, prejudicando, em muitos casos, a execução dos programas para os quais estão alocados. Foram relatados casos em que agentes de saúde deixaram de fazer as visitas regulares junto às famílias (comprometendo exames periódicos de hipertensão, diabetes, etc) para trabalhar no Cadastro, o que prejudicou o atendimento médico de famílias e gerou acúmulo de trabalho para esses profissionais. Um dos gestores entrevistados mencionou que foi disponibilizada uma semana para os professores realizarem o cadastramento, incorrendo em suspensão das aulas para atender o prazo.

5.18 Via de regra, o cadastramento não implicou elevação significativa nos gastos municipais com o custeio de pessoal, uma vez que não se procedeu a novas contratações e, na maioria dos casos, não houve remuneração especial para os cadastradores fazerem esse tipo de serviço. Nos municípios visitados, constatou-se que não houve terceirização das atividades de levantamento dos dados (entrevista com as famílias e preenchimento dos formulários), devido a falta de previsão de recursos orçamentários para esta finalidade e de apoio financeiro da União. Em Maringá/PR, os gestores argumentaram que não basta simplesmente terceirizar essa atividade, pois as pessoas que vão cadastrar necessitam conhecer bem o funcionamento e os critérios dos programas.

5.19 Alguns gestores entrevistados ressaltaram que, devido à tarefa de cadastramento ser de relativa complexidade, não há como descartar a possibilidade de ocorrerem falhas na consistência e na qualidade das informações prestadas, principalmente quando as famílias não foram entrevistadas em seus próprios domicílios.

5.20 Dessa forma, recomenda-se ao MAPS que a definição da sistemática de manutenção leve em conta as condições municipais, de forma a não haver prejuízo à qualidade das informações registradas no Cadastro Único.



Dificuldades no envio das informações

5.21 Em 15 dos 32 municípios visitados, os responsáveis relataram a existência de dificuldades no envio dos dados para a CAIXA. As principais causas referem-se a problemas com a certificação eletrônica, dificuldades com o arquivo-retorno, problemas de conexão com a Internet, lentidão do sistema e versões conflitantes dos programas. Esses problemas têm acarretado atraso no cadastramento e no recebimento dos benefícios.

5.22 O aplicativo de entrada de dados disponibilizado aos municípios, de forma a permitir que as informações coletadas sejam transmitidas à base de dados do cadastro, encontra-se disponível na página da CAIXA na Internet, cuja identificação do município se dá por meio da certificação eletrônica. A partir da digitação dos dados coletados, eles podem ser transmitidos via Internet ou por meio de disquete entregue à agência da CAIXA com a qual o município mantém relacionamento, não havendo limite para o número de cadastros a encaminhar de cada vez.

5.23 A certificação eletrônica é composta por um arquivo de Certificado Eletrônico, normalmente gravado em disquete e uma senha fornecida pela CAIXA às prefeituras. O aplicativo exige a certificação eletrônica para transmissão do arquivo. O arquivo-retorno é disponibilizado pela CAIXA após o processamento do arquivo contendo os domicílios transmitidos pelas prefeituras. Ele contém os dados transmitidos acrescidos do NIS. A captura do arquivo-retorno é feita por meio do aplicativo Conectividade. As dificuldades encontradas pelos municípios com relação à certificação eletrônica e arquivo-retorno originam-se, provavelmente, das deficiências de treinamento, que serão relatadas no capítulo 6.

5.24 Os problemas referentes à conexão com a Internet e lentidão do sistema não se relacionam, diretamente, aos aplicativos disponibilizados pela CAIXA. São causados pelas deficiências dos equipamentos e sistemas de informática disponíveis nos municípios. Em muitos casos, trata-se de localidades carentes, sem recursos tecnológicos ou com número insuficiente face às atividades demandadas, constatando-se o uso compartilhado de um ou dois computadores para o cadastramento e outros trabalhos das prefeituras, máquinas com defeito ou faltando componentes. Além disso, não há recursos financeiros próprios para aquisição de novos equipamentos e contratação de serviços de digitação, executados via de regra por funcionários das prefeituras com outras atribuições, agravando a sobrecarga dos recursos municipais.

5.25 Em três municípios visitados os responsáveis pela digitação e envio dos dados informaram que as novas versões dos programas não aceitam formulários digitados na versão anterior. Tal situação não deveria ocorrer, pois causa, por vezes, redigitação de informações, o que implica atraso nos trabalhos de cadastramento. Sendo assim, entende-se que a CAIXA deve envidar esforços para identificar a origem do problema com as versões de seus aplicativos, encaminhando as soluções pertinentes.

Acesso às famílias

5.26 Outro aspecto apontado pelos municípios como gerador de atraso e/ou fator impeditivo do cadastramento do público-alvo foi o difícil acesso às famílias residentes na área rural e zona de ilhas, conforme evidenciado nas entrevistas com gestores estaduais e municipais e em 21,4% das respostas à pesquisa postal realizada.



5.27 Nos municípios localizados em regiões metropolitanas dos grandes centros urbanos, foi registrada a existência de áreas de risco, tais como grotas, favelas, invasões e locais com altos índices de criminalidade, a exemplo do Rio de Janeiro, em relação ao crime organizado, com reflexos no processo de cadastramento das famílias. Foi identificada boa prática adotada na cidade de Maceió/AL, no sentido de comunicação prévia à comunidade, por meio de beneficiários já atendidos pelos programas, para que seja facilitado o acesso aos domicílios.

5.28 A SEAS não repassa auxílio financeiro para o cadastramento, embora tenha reconhecido em expediente oficial, “as dificuldades dos Municípios com mais de vinte mil habitantes com renda per capita de até R\$ 90,00 e localizados em regiões metropolitanas de organizar o Cadastro Único”²⁷. Em Belém/PA, foi firmado termo de convênio entre a Prefeitura Municipal e o MPAS com esse fim, sendo que a transferência financeira não foi efetivada em virtude da proibição vigente no período eleitoral.

5.29 Também não foi verificada ajuda financeira dos estados para essa finalidade, constatando-se os esforços municipais em proceder ao cadastramento de sua população carente, sem previsão orçamentária/financeira, resultando em dificuldades de contabilizar as despesas decorrentes da implantação do Cadastro Único e revelando a falta de condições para sua manutenção, com vistas à atualização dos dados cadastrados.

5.30 Assim, propõe-se ao MAPS que estude a viabilidade de repassar auxílio financeiro também àqueles municípios com grande número de famílias carentes em locais de difícil acesso (área rural, zona de ilhas, favelas e outros), como forma de garantir a inclusão dessas pessoas no Cadastro Único.

²⁷ A Prefeitura Municipal de Belo Horizonte estimou o custo unitário entre R\$ 10 e R\$ 12 por família cadastrada, considerado alto, haja vista o elevado número de famílias pobres por município. Diante das peculiaridades regionais de municípios com zonas geográficas de difícil acesso, como campos e/ou ilhas, tal dispêndio pode se apresentar ainda mais oneroso para o Tesouro Municipal.



6. Gerenciamento do cadastramento

Disseminação de informações aos municípios

6.1 Conforme a cartilha de perguntas e respostas sobre o Cadastro Único, elaborada pela SEAS, adotou-se como critério de auditoria a orientação de que os municípios deveriam criar grupo de trabalho composto por representantes das secretarias executoras dos programas abrangidos – Saúde, Educação, Assistência Social, e outras correlatas – de modo a unificar o processo de cadastramento de todas as famílias com renda per capita de até ½ salário mínimo.

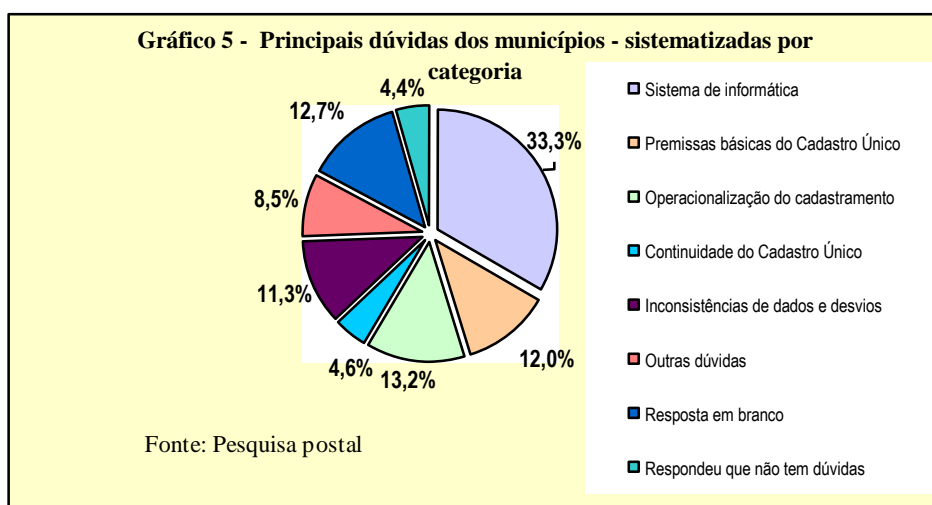
6.2 No entanto, a pesquisa postal mostrou que, na maioria dos casos, não houve coordenação entre as secretarias municipais, as quais cadastravam isoladamente o público-alvo dos programas sociais vinculados. Constatou-se que apenas 43,1% dos municípios que responderam à pesquisa postal informaram ter recebido a orientação inicial de que deveriam constituir um grupo único de trabalho responsável pelo cadastramento de todas as famílias com renda per capita de até ½ salário mínimo.

6.3 O restante dos municípios confirmou ter recebido uma gama de orientações sobre esse tema, divergentes do critério acima. Por exemplo, cerca de 14,8% dos municípios confirmaram que a orientação inicial recebida era no sentido de proceder apenas ao recadastramento das famílias já atendidas em algum programa social, como Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, PETI e Agente Jovem. Cerca de 7,8% dos municípios alegam ter recebido a orientação para cadastrar todas as famílias residentes no município, independentemente da renda per capita.

6.4 A dificuldade de disseminação de informações reflete-se também no levantamento das principais dúvidas dos municípios quanto ao processo de cadastramento. O Gráfico 5 apresenta aquelas remanescentes entre os gestores municipais. A esse respeito, 74 municípios (17,1% dos respondentes) apresentaram a questão em branco ou declararam que, apesar dos problemas iniciais detectados, atualmente não possuem dúvidas quanto ao Cadastro.

6.5 As dúvidas associadas ao sistema de informática respondem por 33,3% do total de respostas encaminhadas.

Dentre os tópicos dessa categoria destaca-se a questão da atualização e/ou manutenção do cadastro, com 11,3%, e os problemas com o arquivo-retorno, com 5,1%. Dentre as demais dúvidas apresentadas, destacam-se: a) como se deveria priorizar as famílias cadastradas para o recebimento dos benefícios?; b) como os municípios acessarão as informações do Cadastro





Único?; c) como fazer a inclusão de novas famílias?; e d) problemas com os campos 270, 271 e 272²⁸.

6.6 As questões acerca do prazo final para o cadastramento e da possibilidade de aumento da oferta de vagas nos programas foram citadas por, respectivamente, 5,1% e 4,4% dos municípios. Há expectativa de que o cadastro vá revelar que as metas dos programas são baixas. O Apêndice IV apresenta tabela contendo a sistematização das respostas obtidas, agregadas em 8 categorias.

6.7 A insuficiência de informações aos municípios foi diagnosticada mesmo a despeito dos esforços empreendidos pela SEAS. A metodologia de divulgação, apoio e capacitação utilizada pela Coordenação Nacional do Cadastro Único junto aos municípios foi estruturada, inicialmente, por meio da distribuição de fitas de vídeo para as prefeituras, alocação de uma pessoa como representante da SEAS em cada Estado, de forma a atuar como facilitador do processo de cadastramento e promoção de reuniões com gestores municipais. Equipes dos Portais do Alvorada²⁹ e gerentes locais da CAIXA também atuam como agentes consultivos junto aos municípios.

6.8 Foram identificadas quatro causas para explicar esse problema no fluxo de informações. A primeira faz menção à ausência de consulta prévia aos estados e municípios, visando colher sugestões e críticas sobre os instrumentos e ações pertinentes ao Cadastro Único, como dados a serem coletados, campos obrigatórios, distribuição dos formulários, prazos e custos. No papel de importante *stakeholder* do processo de cadastramento, os municípios deveriam ter participado o processo de formulação do Cadastro Único, a fim de apresentarem suas sugestões e críticas, tendo em vista que compete a eles identificar, selecionar e cadastrar as famílias alvo do Cadastro.

6.9 A segunda causa relaciona-se com a ausência de um teste-piloto que conferisse a viabilidade da sistemática de cadastramento proposta. Poderiam ter sido testados, principalmente, o formulário para coleta dos dados, a aplicabilidade e o grau de detalhamento de obrigatoriedade das informações, os aplicativos de digitação e de transmissão dos dados, os relatórios e o sistema de gerenciamento do banco de dados do Cadastro Único, visando identificar e corrigir, previamente, inconsistências e inadequações que provavelmente apareceriam, como de fato apareceram, na fase de execução do cadastramento.

6.10 A terceira causa diz respeito à falta de elaboração tempestiva de um manual contendo orientações operacionais sobre o Cadastro Único, que deveria ter sido enviado previamente aos municípios. A elaboração em tempo hábil desse manual poderia ter suprido a maioria das dúvidas indicadas na pesquisa postal e evitaria que houvesse a diversidade de orientações que os municípios apontaram ter recebido.

6.11 O último fator está relacionado com as mudanças de orientações ao longo do processo de cadastramento. A mudança de orientação pode ser positiva quando traz esclarecimentos e correção de rumos, mas a necessidade de mudanças ao longo do processo de cadastramento pode ser indício de deficiências da fase de planejamento para o lançamento do Cadastro Único, tendo levado à falta de uniformidade nas orientações expedidas aos

²⁸ Campo 270 - Participa de algum programa do Governo Federal ou recebe algum benefício social?; Campo 271 - É beneficiário prioritário para o Programa Bolsa-Alimentação?; Campo 272 - É beneficiário prioritário para o Programa Bolsa-Escola?

²⁹ O Portal do Alvorada é um núcleo local criado pelo Governo Federal, com apoio das prefeituras municipais, que funciona como instrumento de informação à comunidade e acompanhamento do Projeto Alvorada em nível local.



municípios. De fato, 57% dos municípios confirmaram ter havido mudança de orientação durante o cadastramento, em que pese 33% dos municípios que não identificaram nenhuma mudança. Nesse sentido, as quatro mudanças de versão do aplicativo de entrada de dados e as alterações no formulário de cadastramento foram elementos que introduziram incertezas em relação às orientações que os municípios deveriam seguir.

6.12 O principal efeito das deficiências de disseminação de informações foi a falta de articulação entre as secretarias municipais, o que acabou por gerar sobrecadastramento de famílias e domicílios, desperdício de tempo e recursos humanos e esgotamento dos formulários.

6.13 Como boas práticas, pode-se citar o caso do Paraná³⁰, onde, por iniciativa do próprio Estado, foi criada a Comissão Estadual de Apoio a Implantação do Cadastro Único, de forma a melhorar o apoio e uniformizar as orientações. Aproveitando a rede de quinze escritórios regionais espalhados no estado, foram realizadas quinze reuniões de capacitação com os representantes dos municípios, uma em cada escritório, no período de 22 de abril a 22 de maio de 2002, quando foi distribuída cartilha com orientações sobre o processo de cadastramento, legislação dos programas e telefones de contato para dirimir dúvidas.

6.14 Como outro bom exemplo, no município de Abaetetuba/PA, seguindo orientação do Estado, a prefeitura elaborou um projeto e criou um Comitê, por meio de decreto, com representantes das Secretarias de Assistência Social, Educação, Cultura e Desporto, Saúde e Meio Ambiente, para sistematizar a execução e o monitoramento do Cadastro Único.

6.15 Assim, cabe recomendar ao MAPS que amplie os canais de comunicação com estados e municípios, aperfeiçoando e uniformizando as orientações expedidas, com base nas principais dúvidas levantadas, mediante a distribuição de Manual de Procedimentos do Cadastro Único.

Serviço telefônico de informações

6.16 O serviço telefônico oferecido pela CAIXA para tirar dúvidas e prestar informações, por meio do número 0800 550101 apresenta deficiências. Dos 332 municípios que responderam à pesquisa postal, 78% tentaram utilizar o serviço, com os seguintes resultados: 38,3% foi bem sucedida, 11,1% não conseguiram concluir a ligação e 28,6% não tiveram as dúvidas esclarecidas. As visitas aos municípios e o *mystery shopping*³¹ ratificaram a necessidade de aprimoramento do serviço 0800.

6.17 Foram identificadas duas causas principais para as deficiências do serviço telefônico: o número 0800 550101 não é específico para o Cadastro Único; os atendentes não são suficientemente treinados para responder às perguntas sobre o Cadastro e sobre os programas sociais que o utilizam. A deficiência do serviço telefônico implica que os gestores e a população podem receber orientações insuficientes para esclarecimento de suas dúvidas ou, até mesmo, orientações incorretas.

³⁰ O relativo atraso do Paraná no cadastramento deve-se mais à demora no começo das atividades naquele estado.

³¹ Verificação da qualidade e do desempenho do serviço sob análise pela perspectiva do usuário. Para isso, o próprio pesquisador, ou alguém contratado, faz uso do serviço para verificar o nível de atendimento, a fidedignidade das informações, etc.



6.18 No Paraná, nos quatro municípios visitados, e no município de São Francisco do Pará/PA, o esclarecimento de dúvidas é feito por meio de outro número, o 0800 561041. Conforme informações de técnicos da CAIXA, este é o número indicado para o esclarecimento de dúvidas dos gestores dos programas operacionalizados pela CAIXA. Sendo assim, propõe-se que o referido número seja amplamente divulgado para os gestores estaduais e municipais do Cadastro.

Emissão e distribuição do formulário de cadastramento

6.19 De acordo com as respostas dos questionários postais, 31,3% dos municípios informaram que o número insuficiente de formulários está atrasando o cadastramento. Em 6% dos municípios, a situação é mais grave e chega a impedir os trabalhos.

6.20 Além do sobrecadastramento, parece estar havendo uma subestimativa do número de famílias carentes utilizado como meta do Cadastro Único. O número de famílias com renda mensal per capita de até ½ salário mínimo por município foi estimado com base nas informações do Censo 1991, cruzadas com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD/1999. A conclusão obtida dos estudos de caso e da análise dos questionários postais indica que, em diversos municípios, o público-alvo parece ser maior do que o estimado.

6.21 Para evitar o atraso no cadastramento por insuficiência de formulários, entende-se pertinente recomendar ao MAPS que faça o levantamento de famílias carentes com base nos dados do Censo IBGE/2000, de modo a identificar os municípios com insuficiência de formulários e solicitar à CAIXA o envio dos mesmos.

Treinamento e capacitação de agentes envolvidos no processo de cadastramento

6.22 Com base nas respostas dos questionários postais e das entrevistas com os gestores municipais, constatou-se que a realização de treinamento para os cadastradores mostrou-se deficiente em alguns casos, vez que foi de curta duração, com uma exposição de informações gerais sobre o cadastramento e dirigido a poucas pessoas. Em 26% dos municípios, o treinamento dos cadastradores foi considerado insuficiente e 13,3% dos municípios sugeriram maior capacitação dos envolvidos nas atividades de cadastramento. Tais evidências estão relacionadas ao tempo disponibilizado para o treinamento, aquém do necessário para sanar as dúvidas referentes ao preenchimento do formulário de cadastro, bem como àquelas sobre coleta de informações junto à população carente. Como efeito, há possibilidade de aumento da ocorrência de erros cometidos e de cadastros incompletos ou contendo informações já coletadas por outra equipe de cadastradores.

6.23 Sobre a digitação dos dados coletados, a capacitação oferecida aos digitadores revelou-se insuficiente. Na maioria dos municípios visitados, houve relatos de que apenas uma pessoa foi treinada e que os digitadores não vêm recebendo as orientações necessárias. Ademais, verificou-se que são comuns os erros de digitação e outras atividades relacionadas com o envio do banco de dados do município para a CAIXA.



6.24 Como boa prática relacionada ao treinamento, observou-se que, no Estado de Alagoas, a CAIXA ofereceu treinamento sobre cadastramento aos Coordenadores Municipais dos Programas, os quais atuaram como multiplicadores.

6.25 Com o intuito de melhorar a capacitação voltada à atividade de cadastramento, caberiam recomendações ao MAPS e à CAIXA no sentido de que seja aprimorado e intensificado o treinamento oferecido aos agentes municipais envolvidos no Cadastro Único, com vistas a fornecer orientações pertinentes aos cadastradores e digitadores. De igual modo, sejam aprimoradas as ações relacionadas à orientação dos gerentes de agências da CAIXA e dos correspondentes bancários nos municípios com informações atualizadas, a fim de que estes auxiliem com relação às eventuais dúvidas sobre o Cadastro Único.

6.26 Com a implementação das recomendações propostas, espera-se o melhor desempenho das atividades desenvolvidas pelos cadastradores e digitadores, com a diminuição do número de erros de preenchimento do formulários de cadastro, de cadastros rejeitados pelo processamento da base de dados junto à CAIXA, além da solução eficiente das dúvidas e problemas relacionados com as atividades do Cadastro Único.



7. Efeitos do Cadastro Único

Gestão dos Programas Sociais

7.1 Foi constatada a dificuldade de disseminação das informações contidas no Cadastro Único aos gestores dos programas sociais do governo federal, usuários dessa base de dados. Tendo em vista que a informação é ferramenta fundamental ao acompanhamento dos programas, verifica-se que o Cadastro não tem ainda contribuído, de forma significativa, para esse fim.

7.2 Segundo alguns gestores federais, as consultas e os relatórios oferecidos pelo Cadastro Único não atendem às necessidades de gerenciamento das ações governamentais. Não houve a orientação inicial de saber quais informações deveriam ser disponibilizadas aos gestores, de modo a subsidiá-los na condução dos programas. Como exemplo disso, tem-se a demanda por relatórios que informem quantas e quais famílias cadastradas atendem ao perfil de renda do Cadastro Único e quantas vezes informações sobre a mesma família foram transmitidas para a CAIXA.

7.3 Dos trinta e dois gestores municipais entrevistados, vinte e cinco responderam que não têm acesso a relatórios gerenciais extraídos do banco de dados do Cadastro Único; cinco disseram ter acessado relatórios, mas que esses não atendem às suas necessidades, ou não podem avaliá-los, devido à recente disponibilidade dos documentos; e dois afirmaram que os relatórios são adequados.

7.4 Nas entrevistas com oito gestores estaduais, apenas quatro informaram utilizar relatórios disponibilizados pela CAIXA para acompanhando o processo de cadastramento desenvolvido nos municípios.

7.5 O Cadastro Único, na forma como foi concebido, deveria proporcionar aos três níveis de governo informações destinadas a formulação e implantação de políticas públicas capazes de atender às necessidades da população em situação de pobreza. Em outras palavras, deveria ser um instrumento de identificação das principais carências de seu público-alvo, disponibilizando informações a respeito da renda das famílias, sua constituição, grau de escolaridade de seus membros, suas necessidades mais prementes, condições de saúde e higiene e outros.

7.6 A indisponibilidade de informações gerenciais decorre do fato de que, na fase de implantação do Cadastro Único, os aplicativos desenvolvidos eram voltados apenas ao cadastramento das famílias, à digitação e à transmissão dos dados para a CAIXA. Não foi implementado, desde o início, o acesso dos gestores dos diversos programas a esses dados, por meio de ferramentas que permitissem consultas e/ou extração de relatórios gerenciais.

7.7 As versões 1 e 2 do Aplicativo de Entrada de Dados e Complementação Cadastral, disponibilizadas no período de 14/02 a 19/05/02, não ofereciam qualquer informação gerencial. Já a versão 3, utilizada no período de 20/05 a 21/07/02, trouxe alguma inovação nesse sentido, pois permitia a emissão de relatório com a posição sintética dos domicílios e pessoas cadastradas na base da prefeitura. Somente com a implementação do Programa Atualizador para o Aplicativo de Entrada de Dados e Complementação Cadastral – Versão 4.5, disponibilizado no site da CAIXA a partir de 29/08/2002, foi, de fato, implementada a possibilidade de geração, visualização, impressão e gravação dos seguintes relatórios, extraídos do banco de dados local do município: Relatório Sintético CADUN0001



– Posição de Domicílios e Pessoas Cadastradas e Relatório Analítico CADUN0002 – Posição Analítica de Domicílios e Pessoas.

7.8 Há que se ressaltar, porém, que, uma vez gerados a partir da base de dados dos municípios, esses relatórios fornecem mais subsídios ao gerenciamento das ações de cadastramento propriamente ditas. Um dos relatórios oferecidos, por exemplo, informa somente os quantitativos de domicílios rurais e urbanos digitados e de pessoas com e sem documentação cadastradas, por faixa etária. Tais relatórios não contêm, portanto, informações relevantes para a gestão dos programas, como: quantas das famílias cadastradas foram beneficiadas pelos programas; quais famílias já receberam o Cartão Cidadão; volume de recursos disponibilizados pagos e não pagos; quais pessoas não vêm sacando seus benefícios e outros.

7.9 Durante os trabalhos de campo e a partir da análise das respostas à pesquisa postal, pôde-se verificar que os responsáveis pelos programas no âmbito municipal apresentam dúvidas, não só com relação aos dados constantes do Cadastro Único, mas também sobre o uso dos dados do próprio Cadastro e a gestão dos programas sociais do governo federal. A exemplo disso, alguns dos questionamentos mais frequentes são:

- a) quais os benefícios que estarão vindo por intermédio desses cartões;
- b) por que muitas das pessoas que já eram beneficiárias de algum dos programas pararam de receber o benefício depois de serem cadastradas no Cadastro Único;
- c) como gerar relatório contendo o nome dos beneficiários;
- d) se o número de vagas nos programas poderá aumentar;
- e) quais os motivos para se cancelar um benefício;
- f) como acompanhar o enquadramento das famílias nos programas;
- g) como é feito o controle e acompanhamento dos programas;
- h) se o número de cadastros é diferente daquele transmitido pela CAIXA;
- i) por que há tanta demora na concessão do benefício;
- j) o que fazer com os cartões que apresentam erros;
- k) por que há famílias beneficiadas e ainda sem cartão;
- l) por que existem casos de duplicidade de cartão e senha;
- m) quais os motivos que originaram o bloqueio e/ou cancelamento dos benefícios.

7.10 Cumpre registrar, entretanto, que as gestões federais dos programas já vêm disponibilizando muitas dessas informações nos sites dos programas, além de remeter, aos municípios, relatórios paralelos ao Cadastro Único, tais como as listas de beneficiários do Bolsa-Escola e do Bolsa-Alimentação. Também a CAIXA possui página na Internet com informações sobre o Cadastro Único, além de já estar implementando alguns outros relatórios, a exemplo da relação de cartões emitidos por beneficiário.

7.11 Todavia, apesar do esforço empreendido tanto pelos gestores federais quanto pela CAIXA com vistas a satisfazer as demandas por informações, as inovações introduzidas não foram adequadamente divulgadas, nem precedidas de consultas a seus usuários. Mais ainda, seria de grande importância para os gestores municipais ter acesso a relatórios



contendo outras informações necessárias à gestão dos programas, especialmente com relação aos benefícios não sacados, para que possam verificar a razão dessas ocorrências junto aos beneficiários.

7.12 Cabe, portanto, recomendar ao MAPS que solicite à CAIXA que identifique as necessidades de informação dos gestores federais, estaduais e municipais dos programas usuários do Cadastro Único, desenvolvendo aplicativos que permitam a consulta e a extração de relatórios gerenciais para os gestores, a exemplo da relação de benefícios disponibilizados e não sacados.

7.13 Outro ponto que merece destaque refere-se à imprecisão dos registros constantes do Cadastro Único. Inconsistências e/ou incorreções dos dados geram informações errôneas, impactando negativamente a gestão dos programas. Para ilustrar essa afirmativa, constatou-se que há vários municípios cadastrados mais de uma vez, registrados com nomes de pessoas físicas e jurídicas, ou simplesmente sob a designação genérica de “Município” ou “Prefeitura”.

7.14 Além disso, foram detectadas várias duplicidades de registros, dando origem, em muitos dos casos, a pagamentos indevidos. Esse tópico tem sido objeto de preocupação por parte dos gestores federais, vez que se afigura como um risco ao sucesso dos programas sociais. O gestor do Bolsa-Escola solicitou à CAIXA levantamento de possíveis casos de duplicidade existentes no Cadastro Único, assim como dos consequentes pagamentos efetuados, tendo informado já estar tomando as providências cabíveis para correção de eventuais desvios.

7.15 Alguns dos gestores federais entrevistados apontaram, também, problemas no processamento dos dados pela CAIXA, acarretando morosidade no repasse dos cadastros transmitidos pelos municípios e perda de dados. Esses fatos decorrem, em parte, da utilização dos mesmos recursos computacionais pela CAIXA para processar pesadas bases de dados (Cadastro Único, FGTS, PIS/Pasep) e acarretam atrasos na concessão e no pagamento dos benefícios, prejudicando, assim, a população carente.

7.16 O problema específico de perda de dados foi detectado ao se comparar o número de registros válidos transmitidos pelos municípios para a CAIXA com a informação repassada por essa instituição para a gerência federal dos programas. Semanalmente, após processar os dados transmitidos pelos municípios na semana anterior, a CAIXA remete aos gestores federais arquivo em CD, contendo os registros. Segundo o gestor federal entrevistado, ao fazer contato com alguns municípios, estes referiam-se a famílias cadastradas que não estavam contidas no arquivo remetido pela CAIXA. Foi solicitado, então, que a CAIXA fornecesse outro arquivo, em fita DAT, com o processamento mensal dos mesmos dados. Verificou-se, então, que o número de registros constantes dessa fita era significativamente maior que o somatório dos contidos nos CDs disponibilizados no mês. A adoção de providências para o conserto dessa falha já foi solicitada à CAIXA. Até o momento, contudo, não há notícia de solução.

7.17 Esses fatos reforçam a necessidade da recomendação de que o MAPS solicite à CAIXA que realize uma depuração interna da base de dados do Cadastro Único, de modo a obter o grau de precisão desejável nas informações constantes do Cadastro Único.

7.18 A questão da pesquisa postal a respeito das mudanças do Cadastro Único na gestão dos programas, no âmbito municipal, produziu o seguinte quadro:

**Tabela 9**

Avaliação dos efeitos do Cadastro Único na gestão dos programas sociais

Avaliação	Melhorou	Piorou	Inalterado	Ainda não é possível avaliar	Não respondeu
Programa	%	%	%	%	%
Bolsa-Alimentação	31,9	2,7	2,4	53,3	9,6
Bolsa-Escola	55,7	2,1	11,1	24,4	6,6
Peti e Agente Jovem	31,9	0,6	3,9	35,5	28,1
Identificação e localização das famílias carentes	61,4	0,3	12,3	15,4	10,5
Rapidez no pagamento dos benefícios	43,7	2,7	12,3	31,3	9,9

Fonte: Pesquisa postal.

7.19 Da análise do quadro acima, verifica-se um percentual expressivo de respostas de que ainda não é possível avaliar os efeitos do Cadastro na gestão dos vários programas sociais, provavelmente devido ao pouco tempo de existência dessa base de dados. Pode-se afirmar, contudo, que existe a percepção de que o Cadastro Único já trouxe, em alguma medida, aperfeiçoamentos para essas gestões nas municipalidades.

7.20 Nas entrevistas realizadas, os gestores estaduais e municipais apontaram, como principal benefício resultante do Cadastro Único, a possibilidade da identificação socioeconômica das famílias cadastradas, favorecendo, assim, a implementação e o planejamento de ações destinadas ao atendimento das necessidades da população mais carente. Essa constatação é corroborada pelos questionários, tendo em vista que 61,4% das respostas apresentadas indicaram que houve melhora na identificação e localização das famílias carentes.

7.21 Foram verificadas algumas alterações nas rotinas de seleção e habilitação dos beneficiários e de concessão e pagamento dos benefícios na gestão federal dos programas após a implantação do Cadastro. No Bolsa-Alimentação, por exemplo, o Cadastro Único trouxe significativas mudanças na sua forma de operacionalização, acarretando maior lapso de tempo entre a transmissão dos dados cadastrais da família pelo município e o pagamento do benefício.

7.22 No programa Bolsa-Escola, que já era operacionalizado pela CAIXA, foi sentida uma desaceleração no cadastramento de seus beneficiários, tendo em vista que, a partir da implantação do Cadastro Único, as ações de registro tiveram como alvo famílias de baixa renda, e não somente as que possuíam crianças em idade escolar.

7.23 A despeito dos argumentos acima apresentados, a maioria dos gestores federais entrevistados alega que o Cadastro Único impactou positivamente a gestão dos programas, na medida em que permitiu a ampliação da cobertura dessas ações sociais.

Acesso aos benefícios dos programas sociais



7.24 Dos estudos de caso e das informações colhidas por meio de questionários, constatou-se dificuldade por parte dos beneficiários em ter acesso aos benefícios dos programas sociais usuários do Cadastro Único.

7.25 Foi evidenciado alto índice de benefícios disponibilizados, mas não sacados. No relatório sintético de benefícios disponibilizados e não pagos fornecido pela CAIXA referente ao primeiro semestre de 2002, foi identificado que aproximadamente 34,4% dos recursos disponibilizados pelo programa Bolsa-Alimentação não foram sacados, ficando a média mensal de não-resgate na faixa de 37,3 %. Alguns dos prováveis motivos são relacionados a seguir.

7.26 Um deles parece estar na distribuição dos cartões eletrônicos aos usuários para saque do benefício. No período de janeiro de 2002 a agosto de 2002, foram emitidos 3.548.999 cartões, tendo sido distribuídos 2.342.184 desses, ou seja, 67% do total. Embora a falta do cartão não seja impedimento absoluto para o recebimento do benefício³², as opções de acesso são maiores caso os beneficiários estejam em sua posse. Ademais, quase sempre as famílias tomam conhecimento de que foram beneficiadas por algum dos programas sociais por meio da entrega dos cartões.

7.27 Esse problema deve-se, principalmente, ao fato de os municípios estarem tendo dificuldades em avisar os beneficiários sobre a chegada de seu cartão eletrônico, vez que da lista fornecida pela CAIXA às municipalidades consta apenas o nome dessas pessoas. Segundo informações obtidas junto a essa instituição, já está sendo gerado, desde agosto de 2002, relatório contendo o endereço de cada um dos beneficiários, objetivando facilitar sua localização e, conseqüentemente, melhorar a entrega dos cartões. Tais relatórios são gerados mensalmente e disponibilizados para as agências via rede de comunicação interna, ficando a cargo dos gerentes da CAIXA divulgar a existência desse documento para os municípios.

7.28 Um outro motivo é a ausência de agência da CAIXA ou o baixo número de postos de pagamento na maioria dos municípios, dando causa a filas para o recebimento dos benefícios. De acordo com dados informados pela CAIXA atinentes à rede disponibilizada para atendimento aos beneficiários, identificou-se que, dentre os 5.561 municípios brasileiros, 5 não dispõem de agência ou correspondente bancário, enquanto que 4.412 municípios (79% do total) têm como único representante da CAIXA um correspondente bancário. Segundo depoimentos colhidos por ocasião das entrevistas, é mais provável se obter informações/orientações adequadas sobre o cadastramento ou o recebimento dos benefícios em uma agência da CAIXA do que nos correspondentes bancários. Este pode ser um dos motivos das demoradas filas para o recebimento dos benefícios, queixa freqüente dos beneficiários nas entrevistas.

7.29 Há que se considerar, também, o custo de deslocamento dos beneficiários para o recebimento do cartão e para o saque do benefício mensalmente, tendo em vista tratar-se de população carente que, na maioria dos casos, não pode arcar com mais essa despesa. Conforme os relatos, em algumas situações são necessários diversos deslocamentos dos beneficiários aos postos de pagamento a fim de receberem o primeiro benefício, em razão da constante falta de informações neste período inicial de implantação do Cadastro Único.

7.30 Para solucionar esse problema, alguns dos gestores estaduais e municipais sugeriram expandir a rede responsável pelo pagamento dos benefícios, aproveitando-se, por exemplo, da capilaridade do Banco do Brasil e da Empresa de Correios e Telégrafos.

³² O beneficiário pode fazer o saque direto no caixa.



7.31 Nesse sentido, cabe recomendar ao MAPS que solicite à CAIXA estudo sobre a possibilidade de aumentar o número de postos de pagamento nos municípios, ou de celebrar convênio com outras entidades para melhor operacionalizar o pagamento dos benefícios;

7.32 É importante ressaltar a inaptidão de alguns beneficiários para utilizar o cartão eletrônico. Em muitas das entrevistas realizadas, foi relatado a entrega do cartão e senha a um funcionário da agência ou do posto da CAIXA para que o benefício fosse sacado. Observou-se, também, que, em alguns municípios, está sendo recomendado aos beneficiários adotar como senha os 6 últimos dígitos do NIS. Esses fatos acabam gerando insegurança por parte do beneficiário quanto ao recebimento do benefício e aumentam a possibilidade de ocorrência de fraudes.

7.33 Segundo relatórios obtidos na CAIXA, nos meses de janeiro a agosto de 2002 foram distribuídos 2.342.184 cartões magnéticos a beneficiários dos programas sociais. Neste mesmo período, foram extraviados 38.767 cartões (1,65% do total) e recadastradas 388.157 senhas, perfazendo 16,57% do total de cartões distribuídos. Em que pese a proporção de cartões extraviados ser relativamente pequena, o grande número de senhas recadastradas sugerem um despreparo dos usuários/beneficiários em lidar com este sistema de identificação.

7.34 Finalmente, cabe registrar a inexistência de canal de comunicação formal para que os beneficiários recorram em caso de dúvidas quanto ao recebimento do benefício. No Cartão Cidadão distribuído não consta qualquer número de telefone para esse fim. Apenas a carta que encaminha esse cartão informa um telefone destinado a notificar perdas ou furtos daquele objeto.

7.35 Seria conveniente, portanto, que a CAIXA promovesse ações junto aos municípios para melhor orientar os beneficiários sobre a correta utilização do cartão magnético e da senha. Tal medida possibilitará um melhor uso do cartão, tendendo a diminuir o risco de ocorrência de fraudes e o número de senhas recadastradas.



8. Monitoramento

8.1. Durante o levantamento de auditoria, foi promovido *workshop* com gestores da SEAS e da CAIXA para identificar os principais produtos gerados pelo Cadastro Único e, com base nesses produtos, definir indicadores de desempenho.

Tabela 10

Indicadores de desempenho

Indicador	Fórmula de cálculo e análise do indicador
a) Taxa mensal de processamento de cadastros	(número de cadastros processados mensalmente / meta mensal de processamento de cadastros) * 100. O objetivo deste indicador é verificar se a meta mensal de processamento de cadastros vem sendo atingida.
b) Taxa de famílias cadastradas pertencentes ao público-alvo	(famílias cadastradas com renda < 1/2 SM / total de famílias cadastradas) * 100. Esse indicador deverá ser calculado para cada município, com o objetivo de mostrar o grau de focalização em termos de famílias cadastradas dentro do público-alvo.
c) Taxa de cadastros rejeitados	(número de cadastros rejeitados / número de cadastros enviados) * 100. O acompanhamento deste indicador tem por objetivo verificar se os municípios encontram dificuldades para operar os sistemas de entrada de dados e envio de informações.
d) Taxa de NIS duplicados	(número de NIS duplicados / número total de NIS) * 100. Este indicador refletirá o grau de sobrecadastramento nos municípios.
e) Taxa de atingimento da meta municipal de cadastramento	(número de famílias com renda < 1/2 SM cadastradas/estimativa de famílias com renda < 1/2 SM) * 100. Com esse indicador será possível verificar a situação de cadastramento do município com relação à meta estabelecida, bem como estimar o prazo final de cadastramento.
f) Grau de convergência da renda per capita média no Cadastro Único em relação ao Censo 2000	renda per capita média das famílias com renda < 1/2 SM no Cadastro Único / renda per capita média das famílias com renda < 1/2 SM no Censo 2000. O indicador proposto busca verificar se o padrão de renda das famílias cadastradas assemelha-se ao registrado no Censo 2000, estimando, assim, a qualidade do cadastramento.
g) Relação entre quantidade de famílias e postos de atendimento da CAIXA	número de famílias beneficiárias/número de postos de atendimento da CAIXA. O objetivo deste indicador é verificar se, nos municípios, os beneficiários têm encontrado dificuldades para obter informações ou receber os benefícios em razão do número insuficiente de postos de atendimento da CAIXA.
h) Taxa de recursos não sacados por programa	(valor dos recursos não sacados/valor total dos recursos disponibilizados)*100, por programa. A análise desse indicador permitirá verificar se os beneficiários de um determinado programa têm tido dificuldade de acesso ao benefício em seu município.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal

Seprog

Fls.

8.2. Considerando que as medidas sugeridas nesta auditoria podem demandar implementação progressiva, é oportuno determinar ao MAPS que remeta ao Tribunal, no prazo de 60 dias, plano de ação contendo o conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho recomendados nas alíneas “a” a “h” do subitem anterior, contemplando prazo para o atingimento dessas metas, e o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, com o nome dos responsáveis pela implementação dessas medidas. Adicionalmente, considerando que as medidas sugeridas podem demandar implementação por etapas ou implantação progressiva, é oportuno recomendar ao MAPS que, para facilitar o monitoramento da auditoria, defina, no prazo de 60 dias, plano de ação contendo cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações (precedentes Decisão 660/2002-Plenário, Ata 21/2002; Decisão 712/2002-Plenário, Ata 22/2002, Decisão 590/2002-Plenário; Ata 18/2002; Decisão 614/2002-Plenário, Ata 20/2002, Decisão 649/2002-Plenário, Ata 16/2002, Decisão 414/2002-Plenário, Ata 13/2002-P).

8.3. Recomenda-se, ainda, que ao MAPS estabeleça um grupo de contato de auditoria, com a participação da CAIXA, para atuar como canal de comunicação com este Tribunal e para acompanhar a implementação das recomendações desta Corte de Contas, a evolução dos indicadores de desempenho e o atingimento das respectivas metas.



9. Comentários do Gestor

9.1. De acordo com o estabelecido no item 6.5 do Manual de Auditoria de Natureza Operacional do TCU, foi encaminhada cópia do relatório preliminar de auditoria à então Secretaria de Estado de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social, à Secretaria Executiva do Ministério das Minas e Energia, à Secretaria de Políticas de Saúde do Ministério da Saúde, à Caixa Econômica Federal – CAIXA e à Secretaria Nacional do Programa Bolsa Escola do Ministério da Educação, a fim de colher suas opiniões e comentários. Todos os responsáveis enviaram os comentários solicitados.

9.2. Todos os comentários foram analisados, sendo que aqueles com os quais houve concordância foram incorporados a este relatório. A seguir, são tratados os comentários que não foram suficientes para modificar o conteúdo das recomendações.

9.3. **A Secretaria de Estado de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social (SEAS/MPAS)** apresentou os seguintes comentários sobre o relatório preliminar:

9.3.1 Comentário da SEAS/MPAS: relativamente à recomendação I, “a”,

“*I recomendar à Secretaria de Estado de Assistência Social que:*

a) desenvolva sistemática de manutenção a ser observada pelos municípios, estudando a possibilidade de incluir os seguintes aspectos:

- *priorizar o processamento das alterações que foram objeto de solicitações por meio de ofícios, podendo ser utilizado o trabalho como fase de teste prévio à implementação definitiva da rotina de alteração de dados;*
- *repassar aos municípios recursos para manutenção e atualização permanente dos dados inseridos no Cadastro Único, a exemplo do mecanismo adotado pelo Benefício de Prestação Continuada - BPC;*
- *estabelecer a obrigatoriedade e a periodicidade de realização de revisão do Cadastro, inclusive quanto à necessidade de se proceder a inclusão e exclusão dos beneficiários de forma tempestiva, em função da geração de efeitos financeiros;*
- *orientar os municípios a requisitar aos Cartórios de Registro Civil, em períodos estabelecidos previamente, informações sobre nascimentos, casamentos e óbitos em suas localidades, como forma de levantar dados que acarretam mudanças na composição das famílias;*
- *realizar programa de capacitação dos responsáveis nos municípios pela execução da sistemática de manutenção cadastral, buscando dar atenção especial àqueles municípios cujas condições operacionais apresentem maiores riscos à qualidade das informações no Cadastro Único;*
- *utilizar, para veiculação de mensagem, o extrato emitido pela CAIXA, se necessária a convocação de beneficiários para fins de atualização de dados”;*

a SEAS/MPAS declarou o seguinte:

- a Secretaria, juntamente com os ministérios integrantes do Grupo de Trabalho do Cadastro Único, encaminhou à CAIXA, em setembro de 2002, solicitação para desenvolvimento de sistema de manutenção do Cadastro. O referido sistema está em desenvolvimento na área de tecnologia da CAIXA, devendo estar disponível para uso das prefeituras a partir de janeiro de 2003;

- não há previsão orçamentária para o repasse de recursos aos municípios para fins de manutenção cadastral. A SEAS considera que os benefícios pagos a partir da operação



do Cadastro Único movimentam o comércio local, aumentando a arrecadação de impostos das prefeituras e permitindo a cobertura de gastos adicionais. A Secretaria também ressaltou o papel do Cadastro como instrumento de formulação de políticas públicas, o que deverá ficar mais evidente em 2003 com a promoção de ações nesse sentido;

9.3.1.1 Análise: o desenvolvimento de rotinas informatizadas para a manutenção do Cadastro é um fato bastante positivo. Todavia, a elaboração de sistemática de manutenção vai além desse aspecto, envolvendo também a definição do perfil de informações necessárias, sua estratégia de coleta e crítica e sua periodicidade.

9.3.1.2 A discussão sobre a necessidade de transferir recursos para que os municípios façam a atualização e manutenção dos dados merece ser aprofundada. Não está estabelecido como fato que eventuais aumentos de arrecadação de impostos são sempre suficientes para cobrir as despesas que as prefeituras terão com aquelas atividades. Certamente existem situações diferenciadas entre os municípios, o que recomenda tratamentos também diferenciados, sempre tendo como pano de fundo as disponibilidades orçamentárias do período. Não se deve perder de vista, porém, que os prejuízos de se ter o Cadastro Único desatualizado podem ser bem superiores aos custos de manutenção, com pagamentos indevidos a quem deixou de ter direito aos benefícios e falta de acesso por parte de legítimos beneficiários.

9.3.2 Comentário da SEAS/MPAS: relativamente à recomendação I, “d”,

“d) faça o levantamento de famílias carentes com base nos dados do Censo IBGE/2000, de modo a identificar os municípios com insuficiência de formulários e solicitar à CAIXA o envio dos mesmos”,

a Secretaria esclareceu que a estimativa de famílias pobres com a qual o Cadastro vem trabalhando desde o seu início foi construída a partir dos dados do Censo 2000, cruzados com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1999, ambas realizadas pelo IBGE. Com a disponibilização das informações econômicas sobre a renda familiar dos recenseados apenas em dezembro de 2002, será solicitada uma revisão da estimativa de famílias pobres por município, com base nestas últimas informações.

9.3.2.1 Análise: ao esclarecimento prestado pela SEAS, cabem alguns acréscimos. Até a divulgação da amostra³³ do Censo 2000, em dezembro de 2002, a estimativa do número de famílias pobres por município só podia ser calculada com base nas informações correspondentes do Censo 1991, já que este era o único levantamento disponível com dados sobre a renda das famílias em nível municipal. Essa estimativa foi complementada com os números populacionais do Censo 2000 e com a estimativa de famílias pobres por estados da PNAD 1999. De qualquer forma, com a disponibilidade das novas informações será possível calcular estimativas mais atualizadas e precisas.

9.3.3 Comentário da SEAS/MPAS: com relação à recomendação I, “e”,

“e) institua os seguintes indicadores de desempenho:

*1) Taxa mensal de processamento de cadastros = (número de cadastros processados mensalmente / meta mensal de processamento de cadastros) * 100;*

³³ Para uma parcela de domicílios pesquisados no Censo, é aplicado um questionário com perguntas mais detalhadas sobre diversos aspectos, inclusive rendimentos familiares. No Censo 2000, as proporções foram de um para cada cinco domicílios nos municípios com até 15 mil habitantes e de um para dez domicílios nos municípios acima de 15 mil habitantes.



2) *Taxa de famílias cadastradas pertencentes ao público-alvo = (famílias cadastradas no município com renda per capita < 1/2 SM / total de famílias cadastradas no município) * 100;*

3) *Taxa de cadastros rejeitados = (número de cadastrados do município rejeitados / número de cadastrados enviados pelo município) * 100;*

4) *Taxa de NIS duplicados = (número de NIS duplicados do município / número total de NIS do município) * 100;*

5) *Taxa de atingimento da meta municipal de cadastramento = (número de famílias com renda per capita < 1/2 SM cadastradas no município / estimativa municipal de famílias com renda < 1/2 SM) * 100;*

6) *Grau de convergência da renda per capita média no Cadastro Único em relação ao Censo 2000 = renda per capita média das famílias com renda < 1/2 SM no Cadastro Único / renda per capita média das famílias com renda < 1/2 SM no Censo 2000;*

7) *Relação entre quantidade de famílias e postos de atendimento da CAIXA = número de famílias beneficiárias no município / número de postos de atendimento da CAIXA no município;*

8) *Taxa de recursos não sacados por programa = (valor dos recursos não sacados no município / valor total dos recursos disponibilizados para o município) * 100, por programa”;*

a Secretaria informou que a recomendação será devidamente avaliada pelas áreas técnicas da SEAS e pelos Ministérios participantes do Grupo de Trabalho do Cadastro Único. O órgão ressaltou seu entendimento de que o item 8 (Taxa de recursos não sacados por programa) deverá ser objeto de preocupação dos Ministérios executores dos programas sociais de transferência direta de renda.

9.3.3.1 Análise: entendemos que as informações para o cálculo do item 8 devem ser levantadas pelos Ministérios pertinentes, cabendo à SEAS a centralização dos resultados. Vale lembrar que os indicadores em tela foram acordados em reunião com os gestores da Secretaria durante a auditoria.

9.4 **A Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição da Secretaria de Políticas de Saúde do Ministério da Saúde (CGPAN/SPS/MS) destacou o**

“magnífico trabalho desenvolvido pela eminente equipe de auditoria do egrégio Tribunal. Respeitando todos os princípios fundamentais que devem imperar na Administração Pública, o corpo técnico apontou com isenção e propriedade cada ponto significativo. As recomendações à Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição, presentes na proposta de encaminhamento, são pertinentes, claras e objetivas”.

Com relação às recomendações, são os seguintes os comentários :

9.4.1 Comentário da CGPAN: com relação à recomendação II,

“II. recomendar à Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição/MS, à Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola/MEC, à Secretaria de Estado de Assistência Social/MPAS e à Secretaria-Executiva do Ministério de Minas e Energia que:

a) identifiquem os casos de pagamentos indevidos a beneficiários com mais de um NIS ou incluídos no público-alvo devido a omissões de renda no cadastramento, providenciando medidas para o seu ressarcimento ou compensação;



b) estudem formas de compensação financeira aos beneficiários dos programas que ainda não foram habilitados por problemas de cadastramento no seu município ou por atrasos no processamento da CAIXA”,

a Coordenação informou que está implementando mecanismos de controle semelhantes ao sugerido na versão preliminar do relatório. Os beneficiários indevidamente registrados estão sendo imediatamente excluídos da lista de benefícios e os que fazem jus, porém em duplicidade, têm o benefício a maior cancelado.

9.4.1.1 Análise: os esforços da Coordenação quanto à implantação dos mecanismos de controle são muito positivos, restando examinar as providências quanto ao ressarcimento e compensação dos pagamentos indevidos.

9.5 A **Secretaria Executiva do MME (SE/MME)** considerou que o relatório de auditoria “apresenta uma descrição detalhada dos procedimentos e conceitos do programa, bem como das dificuldades encontradas durante o processo de cadastramento, processamento das informações, e ainda as deficiências e fragilidades do processo, que acarretam prejuízos de qualidade dos serviços e de recursos públicos e aos beneficiários dos programas”. O gestor destacou a relevância de dois problemas apontados pela auditoria: a urgência de implementação do aplicativo de manutenção do banco de dados e a necessidade de depuração das inconsistências encontradas nos NIS do Cadastro Único. Além disso, a Secretaria teceu outros comentários sobre a auditoria, analisados a seguir :

9.5.1 Comentário da SE/MME: quanto às recomendações propostas, a Secretaria afirmou que certamente contribuirão para melhorar o processo, conquanto algumas sejam de eficácia limitada. Como exemplo, foi citado o cruzamento de informações com outras bases de dados, prejudicada pela diversidade de públicos-alvo e da reconhecida existência de inconsistências nos bancos de dados de órgãos e entidades públicas. Também as recomendações de caráter mais genérico, como aquelas direcionadas para a capacitação e integração com os municípios, não devem sanar totalmente as dificuldades que lhes deram origem, por mais que se invista nessas ações.

9.5.1.1 Análise: é fato que as bases de dados de órgãos e entidades públicas apresentam inconsistências. Todavia, entendemos que são justamente os cruzamentos entre essas bases que ajudam a revelar muitas das inconsistências existentes, permitindo a sua posterior depuração. Certamente, essa tarefa deve ser realizada com o cuidado de se discriminar as informações de acordo com o perfil do público-alvo desejado, evitando introduzir novas distorções nos dados. Quanto ao alcance das recomendações tidas como genéricas, é realmente possível que as mesmas não consigam superar todos os problemas levantados, mas certamente devem trazer melhorias substanciais para o processos subjacentes ao Cadastro Único.

9.5.2 Comentário da SE/MME: o gestor complementou as informações sobre o Auxílio-Gás apresentadas no relatório, relatando que a Lei n.º 10.336, de 19.12.02, regulamentou a Emenda Constitucional n.º 33, de 11.12.01, que instituiu a CIDE (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico). A Lei n.º 9.478, de 06.08.97, eliminou os subsídios existentes nos preços do GLP, sendo que seu art. 73, parágrafo único, estabeleceu que, transcorrido o período de transição (até 31.12.01), os preços dos derivados básicos de petróleo somente poderiam conter subsídios que tivessem sido propostos pelo Conselho Nacional de Política Energética – CNPE e aprovados pelo Congresso Nacional.



9.5.2.1 Análise: embora reconhecendo o zelo do gestor com o registro completo das informações, entendemos que o escopo da auditoria, centrada no Cadastro Único e não nos programas sociais que o utilizam, não demanda a complementação da legislação já consignada no relatório.

9.5.3 Comentário da SE/MME: com relação à recomendação I, letra “e”, item 8, o gestor considerou que o cálculo do indicador “Taxa de recursos não sacados por programa” não é uma atribuição da SEAS, já que a mesma não é gestora de todos os programas. Como a SEAS é responsável pelo contrato do Cadastro Único e pelo conseqüente dispêndio com a tarifa “operação de pagamento”, independentemente de quantos benefícios são pagos em uma operação, ela deveria calcular o indicador sem desagregá-lo por programa, cabendo essa tarefa aos gestores específicos.

9.5.3.1 Análise: como a SEAS é a gestora do Cadastro Único, entendemos que deva centralizar as informações sobre os valores não sacados, sendo o cálculo por programa efetuado por cada gestor específico.

9.6 **A Superintendência Nacional de Distribuição de Serviços ao Cidadão da CAIXA (SUDEL)** considerou que “as recomendações descritas são válidas na medida em que o objetivo maior da referida auditoria é o de contribuir para o aprimoramento dos processos de trabalho pertinentes ao Cadastramento Único”. Não obstante, o órgão apresentou as seguintes considerações:

9.6.1 Comentário da SUDEL: a Superintendência ressaltou que

“parte das recomendações apresentadas são decorrentes da estratégia de implementação adotada para o Cadastramento, a qual foi definida para ser realizada em etapas modulares, distintas e sucessivas, com priorização inicial para a rápida inclusão das famílias pobres na base de dados. Por outro lado, o Cadastramento deve ser considerado como um processo novo, ainda em fase de implementação, cujas correções e ajustes estarão acontecendo ao longo dos estágios de sua realização”.

Além disso, a coleta, digitação e transmissão dos dados das famílias são atividades realizadas pelos municípios, com a conseqüente responsabilidade por parte dos problemas de identificação de pessoas citados no relatório. Considerando que uma parcela desses erros jamais poderá ser corrigida por meio de processos tecnológicos, a SUDEL sugere que seja incluída no Relatório Final recomendação para a regulamentação legal das relações entre estados e municípios e o Cadastramento Único.

9.6.1.1 Análise: a opção feita pela rápida inclusão das famílias pobres no Cadastro Único foi percebida desde o início dos trabalhos de auditoria. Nesse sentido, o relatório apontou uma série de conseqüências dessa escolha, justamente com o objetivo de apresentar recomendações que possam trazer correções e ajustes ao processo de cadastramento e banco de dados do Cadastro Único, incluindo medidas direcionadas para melhorar o desempenho das atividades realizadas pelos municípios. A experiência adquirida nos estudos de caso realizados na auditoria sugere que os erros a que se refere a SUDEL estão mais relacionados à falta de condições operacionais das prefeituras, situação que não seria facilmente resolvida apenas com a elaboração do referido instrumento legal. De qualquer forma, em contatos anteriores com a SEAS/MPAS, foi informado que estava em preparação um projeto de lei tratando das obrigações de estados e municípios em relação ao Cadastro Único.



10. Conclusão

10.1. A presente auditoria teve como objetivo avaliar o Cadastro Único, principalmente quanto aos aspectos da qualidade e confiabilidade das informações, tendo em vista seu propósito de servir a todos os órgãos públicos federais para a concessão de programas focalizados de caráter permanente.

10.2. Ao final dos trabalhos, pôde-se inferir que a característica mais marcante do Cadastro Único até agora talvez seja a forte ênfase na inclusão acelerada das 9,3 milhões de famílias carentes no banco de dados, todavia deixando em segundo plano alguns cuidados mais voltados para a qualidade do processo de cadastramento, bem como do próprio banco de dados. De maneira geral, essa constatação permeia as oportunidades de melhoria identificadas e as respectivas recomendações.

10.3. Um dos principais achados da auditoria foi que o critério de unicidade de identificação e cadastramento, uma das premissas do Cadastro Único, não é totalmente cumprido. Por essa razão, foi possível identificar a ocorrência de cadastramentos da mesma pessoa com mais de um NIS, o que possibilita pagamentos indevidos. Também foram identificados casos de pessoas que possuíam mais de um cadastro com o mesmo NIS. Para sanar esse problema, recomendou-se ao MAPS que determinasse à CAIXA a realização de uma depuração interna da base de dados do Cadastro Único.

10.4. Um outro aspecto registrado foi a ausência de mecanismos de verificação dos rendimentos declarados no cadastramento, o que tem permitido que algumas famílias sejam incluídas no público-alvo por conta de omissões na renda declarada, ocupando o lugar daquelas a quem se destinam as transferências monetárias. Tal situação comprova a necessidade do estabelecimento de críticas no sistema que contribuam para uma melhor focalização do cadastramento.

10.5. O foco concentrado na inclusão das famílias se reflete também na falta de sistemática definida pela então SEAS a ser observada pelos municípios para operacionalizar a atualização e a manutenção dos dados do Cadastro Único. Para garantir a utilidade das informações ao longo do tempo, foi recomendado ao MAPS que definisse essa sistemática, tendo sido sugerido a observância de alguns aspectos.

10.6. Mesmo com a ênfase na rápida inclusão de famílias, há um relativo atraso no cadastramento, à luz da orientação da SEAS de que as mesmas deveriam ter sido cadastradas até o mês de outubro de 2002 para que tivessem acesso aos recursos dos programas da Rede de Proteção Social ainda naquele exercício. A auditoria apontou algumas oportunidades de melhoria nas condições operacionais dos municípios para as atividades de cadastramento, bem como no gerenciamento das mesmas, propondo recomendações que tendem a repercutir favoravelmente na celeridade da inclusão do público-alvo no Cadastro Único.

10.7. Por fim, entende-se que a utilização do Cadastro Único na gestão dos programas sociais e no acesso aos benefícios pode ser dinamizado. Para isso, foram propostas recomendações no sentido de aprimorar a veiculação de informações aos gestores desses programas, bem como as orientações dirigidas aos beneficiários sobre a correta utilização do cartão magnético e senha.

10.8. Embora a validação dos dados não tenha feito parte do escopo dos trabalhos, o uso pretendido do Cadastro Único como instrumento de formulação de políticas públicas permite algumas considerações. Diante das dificuldades apontadas no processo de cadastramento, seria de esperar que elas influenciassem negativamente não só a cobertura, mas também a validade das informações registradas.



10.9. Nesse sentido, alguns gestores entrevistados declararam haver possibilidade de falhas na consistência e na qualidade das informações prestadas, principalmente quando as famílias não foram entrevistadas em suas próprias residências. Essa preocupação é reforçada pelo trabalho de Ramos (2002), em que são mencionados alguns problemas potenciais com as informações do Cadastro Único, com destaque para dois: identificação do público-alvo e limitações nos recursos humanos utilizados nas tarefas de campo.

10.10. O primeiro diz respeito à falta de critérios técnicos ou objetivos para selecionar o público-alvo. Cabe aos gestores municipais determinar quem será cadastrado, o que pode acarretar inclusões indevidas no Cadastro Único. No pior caso, o cadastramento pode ser utilizado para fins político-eleitorais, como forma de angariar apoio para a administração local.

10.11. O segundo trata da falta de qualificação específica para o levantamento de informações domiciliares. De acordo com o texto, o treinamento das pessoas envolvidas na coleta dos dados é “crucial na qualidade e consistência das informações proporcionadas por uma Pesquisa de Domicílio” (p. 16). Dada a dificuldade de se verificar muitas das informações declaradas, a forma como as mesmas são levantadas ajuda a atenuar possíveis inconsistências o que, por sua vez, remete ao treinamento recebido. No caso do Cadastro Único, a coleta de dados é feita basicamente por pessoas sem experiência nesse tipo de atividade.

10.12. Surpreendentemente, o trabalho em questão apontou um significativo grau de convergência entre os dados do Cadastro Único e os das PNAD's de 1999 e 2001. A partir do cálculo e comparação do Índice de Desenvolvimento Familiar (IDF) nas duas bases³⁴, o trabalho concluiu que as informações contidas no Cadastro Único parecem ser consistentes com aquelas registradas nas PNAD's para o público-alvo.

10.13. Contudo, esse resultado deve ser analisado com algum cuidado. Quando da comparação entre as duas bases, o Cadastro Único contava com cerca de 40% da meta de cadastramento de famílias³⁵, percentual com grandes variações entre os municípios e estados. Uma análise posterior, quando o cadastramento estiver mais próximo de sua conclusão, terá melhores condições para validar as informações coletadas. Um outro subsídio importante deve vir de trabalho executado pelo IPEA, em que foram recoletados os dados para uma amostra de cerca de cinco mil beneficiários no Estado da Paraíba e com previsão de divulgação dos resultados em dezembro de 2002.

10.14. Vale mencionar que a auditoria não constatou indícios de que o cadastramento direcionado por critérios político-eleitorais fosse uma prática generalizada. Um caso tornado público foi em Águas Lindas de Goiás (GO), onde foi constatada a ocorrência de desvios no cadastramento dos beneficiários do Bolsa-Escola, situação em processo de apuração pela Secretaria Federal de Controle Interno e pelos gestores do programa.

10.15. De qualquer forma, entende-se que as recomendações propostas no âmbito deste trabalho deverão repercutir positivamente também na garantia da fidedignidade das informações coletadas no cadastramento.

³⁴ O IDF é um indicador multidimensional da pobreza, tendo a família como unidade de análise. Os aspectos levantados são: vulnerabilidade, acesso ao conhecimento, acesso ao trabalho, disponibilidade de recursos, desenvolvimento infantil e condições habitacionais. O valor síntese do indicador é a média simples desses 6 aspectos.

³⁵ Esse valor inclui as inconsistências apontadas nesse relatório.



11. Proposta de encaminhamento

11.1. Dessa forma, propõe-se:

I. recomendar ao Ministério de Assistência e Promoção Social que:

a) desenvolva sistemática de manutenção a ser observada pelos municípios, estudando a possibilidade de incluir os seguintes aspectos:

- priorizar o processamento das alterações que foram objeto de solicitações por meio de ofícios, podendo ser utilizado o trabalho como fase de teste prévio à implementação definitiva da rotina de alteração de dados;
- repassar aos municípios recursos para manutenção e atualização permanente dos dados inseridos no Cadastro Único, a exemplo do mecanismo adotado pelo Benefício de Prestação Continuada - BPC;
- estabelecer a obrigatoriedade e a periodicidade de realização de revisão do Cadastro, inclusive quanto à necessidade de se proceder a inclusão e exclusão dos beneficiários de forma tempestiva, em função da geração de efeitos financeiros;
- orientar os municípios a requisitar aos Cartórios de Registro Civil, em períodos estabelecidos previamente, informações sobre nascimentos, casamentos e óbitos em suas localidades, como forma de levantar dados que acarretam mudanças na composição das famílias;
- realizar programa de capacitação dos responsáveis nos municípios pela execução da sistemática de manutenção cadastral, buscando dar atenção especial àqueles municípios cujas condições operacionais apresentem maiores riscos à qualidade das informações no Cadastro Único;
- utilizar, para veiculação de mensagem, o extrato emitido pela CAIXA, se necessária a convocação de beneficiários para fins de atualização de dados;

b) estude a viabilidade de repassar auxílio financeiro para as atividades de cadastramento dos municípios com grande número de famílias carentes em locais de difícil acesso (área rural, zona de ilhas, favelas e outros), como forma de garantir a inclusão dessas pessoas no Cadastro Único;

c) amplie os canais de comunicação com estados e municípios, aperfeiçoando e uniformizando as orientações expedidas, especialmente em relação ao prazo para cadastramento, formação de coordenações estaduais e municipais de cadastramento, principais dúvidas levantadas e expedição de documentação do público-alvo, utilizando a Internet e publicações para tal fim;

d) faça o levantamento de famílias carentes com base nos dados do Censo IBGE/2000, de modo a identificar os municípios com insuficiência de formulários e solicitar à CAIXA o envio dos mesmos;

e) institua os seguintes indicadores de desempenho:

- 1) Taxa mensal de processamento de cadastros = (número de cadastros processados mensalmente / meta mensal de processamento de cadastros) * 100;



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal

Seprog

Fls.

- 2) Taxa de famílias cadastradas pertencentes ao público-alvo = (famílias cadastradas no município com renda per capita < 1/2 SM / total de famílias cadastradas no município) * 100;
- 3) Taxa de cadastros rejeitados = (número de cadastrados do município rejeitados / número de cadastrados enviados pelo município) * 100;
- 4) Taxa de NIS duplicados = (número de NIS duplicados do município / número total de NIS do município) * 100;
- 5) Taxa de atingimento da meta municipal de cadastramento = (número de famílias com renda per capita < 1/2 SM cadastradas no município / estimativa municipal de famílias com renda < 1/2 SM) * 100;
- 6) Grau de convergência da renda per capita média no Cadastro Único em relação ao Censo 2000 = renda per capita média das famílias com renda < 1/2 SM no Cadastro Único / renda per capita média das famílias com renda < 1/2 SM no Censo 2000;
- 7) Relação entre quantidade de famílias e postos de atendimento da CAIXA = número de famílias beneficiárias no município / número de postos de atendimento da CAIXA no município;
- 8) Taxa de recursos não sacados por programa = (valor dos recursos não sacados no município / valor total dos recursos disponibilizados para o município) * 100, por programa;

f) solicite à CAIXA, com base na Cláusula Quarta do Contrato de 27/12/01 (item I, alínea "a"; e item II, alíneas "g" e "n"), que:

1) realize depuração interna na base de dados do Cadastro Único com os seguintes objetivos:

- identificar casos de pessoas com mais de um NIS e proceder à análise das situações em que ocorreram, a fim de implementar adaptações na rotina de verificação de unicidade de modo a evitar novas ocorrências no futuro;
- implementar rotinas de tratamento dos cadastramentos múltiplos, bloqueando o seu processamento;
- identificar a razão da diferença entre o número de registros constantes dos CDs disponibilizados mensalmente aos gestores federais e a mesma informação no sistema operacional da CAIXA;

2) crie sistemática de crítica dos rendimentos declarados no Cadastro Único tendo como referência as bases do Sistema de Benefícios - SISBEN e da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS, como forma de aumentar a confiabilidade e qualidade dos dados cadastrados e evitar a inclusão indevida de famílias fora da faixa de renda do público-alvo;

3) crie rotina de cruzamento do banco de dados do Cadastro Único com o Sistema Informatizado de Controle de Óbitos - SISOBI, como forma de complementar os levantamentos feitos pelos municípios nos cartórios de registros;

4) identifique a origem do problema das incompatibilidades entre as diferentes versões de seus aplicativos de cadastramento, implementando as soluções pertinentes;



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal

Seprog

Fls.

5) dê ampla divulgação para o número 0800 561041 junto aos gestores municipais e estaduais como canal para o esclarecimento de dúvidas relativas ao Cadastro Único, utilizando, por exemplo, a Internet, encontros técnicos com gestores estaduais e municipais;

6) aprimore e intensifique o treinamento oferecido aos agentes municipais envolvidos no Cadastro Único, com vistas a fornecer orientações pertinentes aos cadastradores e digitadores, a exemplo do treinamento ministrado pela CAIXA aos Coordenadores Municipais dos Programas no Estado de Alagoas, os quais atuaram como multiplicadores;

7) aperfeiçoe as ações relacionadas à orientação dos gerentes de agências da CAIXA e dos correspondentes bancários nos municípios com informações atualizadas, a fim de que estes auxiliem com relação às eventuais dúvidas sobre o Cadastro Único, podendo ser estendido aos mesmos o uso do número 0800 561041 ou criado um canal de comunicação próprio com a sede da CAIXA;

8) identifique as necessidades de informação dos gestores federais, estaduais e municipais dos programas usuários do Cadastro Único, desenvolvendo aplicativos que permitam a consulta e a extração de relatórios gerenciais para os gestores, a exemplo da relação de benefícios disponibilizados e não sacados;

9) estude a possibilidade de aumentar o número de postos de pagamento nos municípios ou de celebrar convênio com outras entidades para melhor operacionalizar o pagamento dos benefícios;

10) promova ações junto aos municípios para orientar os beneficiários quanto à correta utilização do cartão eletrônico e da senha, por exemplo promovendo eventos com a participação dos gestores municipais e beneficiários dos Programas;

g) estabeleça grupo de contato de auditoria, com a participação de representante do MAPS, da CAIXA, dos gestores federais dos programas Bolsa-Alimentação, Bolsa-Escola, PETI, Agente Jovem e Auxílio-Gás e da Secretaria Federal de Controle Interno, para atuar como canal de comunicação com este Tribunal e para acompanhar a implementação das recomendações desta Corte de Contas, a evolução dos indicadores de desempenho e o atingimento das respectivas metas;

II. recomendar à Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição/MS, à Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola/MEC, ao Ministério da Assistência e Promoção Social/MAPS e à Secretaria-Executiva do Ministério de Minas e Energia que providenciem medidas para o ressarcimento ou compensação nos casos de pagamentos indevidos a beneficiários com mais de um NIS ou incluídos no público-alvo devido a omissões de renda no cadastramento;

III. determinar ao Ministério da Assistência e Promoção Social que remeta ao Tribunal, no prazo de 60 dias, plano de ação, contendo o conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho recomendados na alínea “e” do subitem 11.1.I contemplando prazo para o atingimento dessas metas, e o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, com o nome dos responsáveis pela implementação dessas medidas;

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal

Seprog

Fls.

IV. remeter cópia da Decisão que vier a ser adotada nestes autos, acompanhada dos respectivos Relatório e Voto, e deste Relatório de Auditoria, aos ministros da Assistência e Promoção Social, Educação, Saúde, Minas e Energia, aos presidentes das comissões de Educação, de Assuntos Sociais e de Fiscalização e Controle do Senado Federal; aos presidente das comissões de Educação, Cultura e Desporto e de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara Federal; ao presidente da Caixa Econômica Federal; ao Secretário Federal de Controle Interno; aos prefeitos municipais de Jequiá da Praia, Maceió, São Luís do Quitunde e São Miguel dos Milagres, em Alagoas; Fortaleza, Itapipoca, Morada Nova e Russas, no Ceará; Belo Horizonte, Capela Nova, Pequi e Vespasiano, em Minas Gerais; Abaetetuba, Belém, Salinópolis e São Francisco do Pará, no Pará; Curitiba, Fazenda Rio Grande, Flórida e Maringá, no Paraná; Belo Jardim, Nazaré da Mata, Paudalho e Recife, em Pernambuco; Jumirim, Jundiá, Salto de Pirapora e São Paulo, em São Paulo; Monte do Carmo, Palmas, Porto Nacional e Pugmil, em Tocantins; coordenadores do Cadastro Único nos estados de Alagoas, Ceará, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, São Paulo e Tocantins; ao Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea;

V. autorizar a conversão destes autos em monitoramento e seu encaminhamento à 4ª Secex para verificar a implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, conforme art. 243 do RI/TCU.

Brasília/DF, em 07 de fevereiro de 2003.

MARCELO CARDOSO SOARES

3853-9

Coordenador

ALESSANDRA VIEIRA MAGALHÃES

4254-4

ANA CELESTE PEREIRA FERREIRA

317-4

CARLA RIBEIRO DE MOTTA CHAVES

3091-0

EVANDRO DE CARVALHO BULCÃO

VIANNA

3108-9

FAUSTO HENRIQUE FRANÇA

1717-5

FLÁVIA DINELLI PONTES LEITE

452-9



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal

Seprog

Fls.

JORGE JOSÉ MARTINS JÚNIOR
3062-7

JOSÉ RODRIGUES DE SOUSA FILHO
3846-6

MANOEL JOSÉ DOS PASSOS F. JÚNIOR
2379-5

MARCELO DE MIRANDA R. QUINTIERE
2557-7

MARIA LÚCIA DE OLIVEIRA F. DE LIMA
3135-6

PAULO GOMES GONÇALVES
4553-5

SEBASTIÃO EDNALDO PRAZERES DE CASTRO
2856-8

De acordo,

Fernando Antonio Dorna Magalhães
Diretor substituto 2ª DT/Seprog



Apêndices



Apêndice I – Referências

- 1) BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo*. Brasília, 2001. 183 p.
- 2) CAIXA Econômica Federal. *Manual Operacional do Programa Cadastramento Único - Entrada e Complementação de Dados*. 2002.
- 3) DIAS, Cláudia. *Segurança e Auditoria da Tecnologia da Informação*. Rio de Janeiro, 2000.
- 4) IPEA. *A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação no Brasil*. Brasília, maio de 2002. 68 p.
- 5) IPEA. *Políticas sociais – acompanhamento e análise 4*. Brasília, 2002. 225 p.
- 6) RAMOS, Carlos Alberto. *Os pobres que levantem a mão (mas será que são mesmo pobres?) - uma tentativa de validar o Cadastro Único*. Brasília, 2002. 100 p.
- 7) ROCHA, Sônia. *Programas de renda mínima - estudos de caso: Belém e Belo Horizonte*. Rio de Janeiro, julho de 2000.
- 8) Secretaria de Estado de Assistência Social. *Cadastramento Único para os Programas Sociais do Governo Federal*. Brasília, 2002.
- 9) Tribunal de Contas da União. *Relatório e pareceres prévios sobre as contas do governo da república*. Brasília, 2002. 650 p.
- 10) World Bank. *Brazil - an assessment of the bolsa escola programs*. Washington, março de 2001. 65 p.

Sites consultados

www.bndes.gov.br
www.CAIXA.gov.br
www.dataprev.gov.br
www.ibge.gov.br
www.in.gov.br
www.ipea.gov.br
www.mec.gov.br
www.mpas.gov.br
www.ms.gov.br/projetos/inclusaosocial/rendaminima.asp
www.planalto.gov.br
www.saude.gov.br
www.senado.gov.br
www.visaomundial.org.br



Apêndice II – Siglonomia

ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica

BPC - Benefício de Prestação Continuada

CNIS - Cadastro Nacional de Informações Sociais

CPF - Cadastro de Pessoas Físicas

DATAPREV - Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social

FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDF - Índice de Desenvolvimento Familiar

INSS - Instituto Nacional do Seguro Social

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

MAPS – Ministério da Assistência e Promoção Social

NIS - Número de Identificação Social

NIT - Número de Identificação do Trabalhador

PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PIS - Programa de Integração Social

RAIS - Relação Anual de Informações Sociais

SEAS - Secretaria de Estado de Assistência Social

SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira

SISBEN - Sistema de Benefícios

SISOBI - Sistema Informatizado de Controle de Óbitos



Apêndice III – Lista de tabelas e gráficos

Tabela 1 - Execução operacional do Cadastro Único

Tabela 2 - Execução Orçamentária das ações de transferência direta de renda vinculadas ao Cadastro Único

Tabela 3 - Execução Orçamentária das ações de transferência direta de renda vinculadas ao Cadastro Único

Tabela 4 - Prováveis casos de pessoas com mais de um NIS – Rio Grande do Norte

Tabela 5 - Pessoas com mais de um cadastro - Brasil

Tabela 6 - Posição de Cadastramento por Estado (em 23/10/02)

Tabela 7 - Procedimentos adotados nos municípios na ausência de documentação

Tabela 8 - Ações para solucionar falta de documentação

Tabela 9 - Avaliação dos efeitos do Cadastro Único na gestão dos programas sociais

Tabela 10 - Indicadores de desempenho

Gráfico 1 - Pessoas com mais de um cadastro - Rio Grande do Norte

Gráfico 2 - Tendência de atendimento das metas de cadastramento

Gráfico 3 - Número insuficiente de cadastradores

Gráfico 4 - Falta ou insuficiência de treinamento adequado

Gráfico 5 - Principais dúvidas dos municípios sistematizadas por categoria

**Apêndice IV – Dúvidas dos municípios quanto ao processo de cadastramento**

Cat.	Discriminação da Categoria	Total	%
01	Sistema de Informática	144	33,3
1.1	Como migrar os dados do CadÚnico para o CadSUS ?	3	
1.2	Como autorizar o pagamento via Internet ?	1	
1.3	Como gerar relatório contendo o nome dos beneficiários ?	1	
1.4	Como substituir e/ou cancelar benefícios ?	5	
1.5	Qual o critério do sistema para priorizar as famílias cadastradas para o recebimento dos benefícios ?	10	
1.6	Como identificar o NIS com o número do domicílio para fazer pesquisas e/ou alterações ?	1	
1.7	Como o Município acessará as informações do CadÚnico?	12	
1.8	Como atualizar ou fazer a manutenção do Cadastro ?	49	11,3
1.9	Problemas com o Arquivo Retorno.	22	5,1
1.10	Como fazer a inclusão e exclusão após o cadastramento ?	3	
1.11	Transmissão dos dados via Internet.	9	
1.12	O Município receberá listagem prévia dos cartões ?	4	
1.13	Como fazer a inclusão de novas famílias ?	17	
1.14	Problemas com os campos 270, 271 e 272.	6	
1.15	Como funcionará o item “Mobilidade”, com inclusão, alteração e complementação ?	1	
02	Premissas Básicas do Programa de Cadastramento	52	12,0
2.1	Qual a cota de famílias que poderá ser cadastrada ?	6	
2.2	O número de vagas nos programas poderá aumentar ?	19	4,4
2.3	Qual o prazo de encerramento do cadastro ?	22	5,1
2.4	Qual a meta de famílias que o Município deverá atingir ?	5	
03	Operação de Cadastramento	57	13,2
3.1	Quais os motivos para se cancelar um benefício ?	1	
3.2	Como proceder no caso de cadastros rejeitados ?	4	
3.3	Como proceder quando o domicílio é rejeitado ?	2	
3.4	Como comprovar uma renda informal ?	2	
3.5	Como se processará a entrega dos cartões ?	6	
3.6	Pessoas que vivem de caridade podem ser beneficiadas ?	2	
3.7	Quais os dias de pagamento dos benefícios ?	3	
3.8	Como cadastrar pessoas que não conseguiram tirar sua documentação até o final do prazo de cadastramento ?	6	
3.9	Como fazer nos casos em que a criança passa a viver com outro responsável e a mãe não entrega o cartão ?	2	
3.10	Como fica o recebimento do benefício para aquelas famílias que mudam de município ?	6	
3.11	Como fazer quando o responsável perde o cartão ?	1	
3.12	Como fazer quando o responsável não aplica o benefício em favor da criança ?	1	
3.13	Onde e quando retirar o NIS?	1	
3.14	Cadastro de famílias indígenas	1	
3.15	É possível substituir famílias beneficiadas por outras mais carentes ?	3	
3.16	Gestantes ou Nutrizes: a quem escolher ?	1	
3.17	Qual o procedimento quanto àquelas famílias que vêm de outros Municípios e já possuem algum benefício ?	5	
3.18	Como incluir novamente famílias que foram excluídas porque saíram do Município ?	1	
3.19	As crianças trocam automaticamente de programa com a idade ?	9	
04	A Continuidade do Programa e seu Controle	20	4,6
4.1	Haverá continuidade dos programas sociais após as eleições ? Qual a duração desses programas ?	9	
4.2	Como acompanhar o enquadramento das famílias nos programas ?	5	
4.3	Como é feito o controle e acompanhamento dos programas ?	3	
4.4	Que Secretaria Municipal que ficará responsável pelo CadÚnico ?	3	
05	Inconsistências e Desvios	49	11,3
5.1	O número de cadastros é diferente daquele transmitido pela CEF	1	
5.2	Os formulários são complexos e há uma dificuldade de articulação entre os órgãos envolvidos.	3	

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal

Seprog

Fls.

5.3	Foram observados casos de duplicidade de cartão e senha.	1	
5.4	Porque há tanta demora na concessão do benefício ?	9	
5.5	O que fazer com os cartões que apresentam erros ?	2	
5.6	O que fazer com os cadastros anulados por erro do cadastrador ?	4	
5.7	Pessoas com dois ou mais cartões.	1	
5.8	Por que há famílias beneficiadas e ainda sem cartão ?	5	
5.9	O número informado de famílias é diferente do número de famílias beneficiadas.	6	
5.10	O Município não consegue obter informações corretas.	17	
06	Outras Dúvidas e Considerações	22	5,1
6.1	Vale-Gás e Bolsa-Escola são permitidos em conjunto ?	1	
6.2	O Município não possui recursos humanos, financeiros ou equipamentos para cadastramento.	5	
6.3	As pessoas cadastradas na zona rural são as mesmas que participarão do PRONAF ?	2	
6.4	A Bolsa-Renda continuará ?	1	
6.5	O Município já cadastrou todas as famílias.	4	
6.6	As dúvidas existentes foram dirimidas pela CEF.	9	
07	Resposta em branco	55	12,7
08	O Município não tem dúvida sobre o cadastramento	19	4,4
	TOTAL	433	

**Apêndice V – Lista de estudos de caso**

Região	Estado	Municípios
Nordeste	Alagoas	Jequiá da Praia, Maceió, São Luís do Quitunde, São Miguel dos Milagres
	Ceará	Fortaleza, Itapipoca, Morada Nova, Russas
	Pernambuco	Belo Jardim, Nazaré da Mata, Paudalho, Recife
Norte	Pará	Abetetuba, Belém, Salinópolis, São Francisco do Pará
	Tocantins	Monte do Carmo, Palmas, Porto Nacional, Pugmil
Sudeste	Minas Gerais	Belo Horizonte, Capela Nova, Pequi, Vespasiano
	São Paulo	Jumirim, Jundiaí, Salto de Pirapora, São Paulo
Sul	Paraná	Curitiba, Fazenda Rio Grande, Flórida, Maringá

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal

Seprog

Fls.

Apêndice VI – Lista dos municípios na amostra da pesquisa postal

Obs.: Em negrito estão os municípios que não responderam o questionário dentro do prazo.

AC	CRUZEIRO DO SUL	BA	SANTA TERESINHA
AC	FEIJO	BA	SANTO AMARO
AC	MARECHAL THAUMATURGO	BA	SAO GABRIEL
AC	PLACIDO DE CASTRO	BA	SAO MIGUEL DAS MATAS
AL	BOCA DA MATA	BA	SAUDE
AL	BRANQUINHA	BA	SEABRA
AL	CACIMBINHAS	BA	SERROLANDIA
AL	CAMPO ALEGRE	BA	SOUTO SOARES
AL	CANAPI	BA	TANHACU
AL	CARNEIROS	BA	UAUA
AL	CORUIPE	CE	SANTA QUITERIA
AL	FEIRA GRANDE	CE	SAO JOAO DO JAGUARIBE
AL	MAJOR ISIDORO	CE	SENADOR POMPEU
AL	MARAVILHA	CE	OLONOPOLE
AL	MARIBONDO	CE	TARRAFAS
AL	MAR VERMELHO	CE	TIANGUA
AL	OLHO D'AGUA DAS FLORES	CE	URUBURETAMA
AL	PALESTINA	CE	VICOSA DO CEARA
AL	PALMEIRA DOS INDIOS	CE	ANTONINA DO NORTE
AL	QUEBRANGULO	CE	BANABUIU
AL	TANQUE D'ARCA	CE	BARBALHA
AM	JUTAI	CE	BARROQUINHA
AM	MANACAPURU	CE	BEBERIBE
AM	NOVA OLINDA DO NORTE	CE	CAMPOS SALES
AM	PRESIDENTE FIGUEIREDO	CE	CARIRE
AM	SAO PAULO DE OLIVENCA	CE	CATARINA
AP	MACAPA	CE	CATUNDA
AP	PRACUUBA	CE	CRATO
BA	ABAIRA	CE	GRANJA
BA	ABARE	CE	GUARAMIRANGA
BA	ANAGE	CE	IPAUMIRIM
BA	ANDARAI	CE	ITAICABA
BA	ARACATU	CE	ITAITINGA
BA	BARRA	CE	ITAREMA
BA	BARRO ALTO	CE	JAGUARETAMA
BA	BOA VISTA DO TUPIM	CE	JATI
BA	BOM JESUS DA SERRA	CE	JUCAS
BA	BREJOES	CE	MARACANAU
BA	BURITIRAMA	CE	MARANGUAPE
BA	CATURAMA	CE	MERUOCA
BA	CIPO	CE	MILHA
BA	GONGOGI	CE	MUCAMBO
BA	HELIOPOLIS	CE	OCARA
BA	IBIRAPITANGA	CE	PARACURU
BA	IBITITA	CE	PARAIPABA
BA	IBOTIRAMA	CE	PEREIRO
BA	IRAQUARA	CE	PIRES FERREIRA
BA	ITABERABA	CE	POTENGI
BA	ITAMARAJU	CE	QUIXERAMOBIM
BA	ITAMARI	CE	RERIUTABA
BA	ITANAGRA	ES	ALEGRE
BA	ITANHEM	ES	BREJETUBA
BA	ITUACU	ES	DOMINGOS MARTINS
BA	LAJEDAO	ES	PRESIDENTE KENNEDY
BA	LICINIO DE ALMEIDA	ES	RIO NOVO DO SUL
BA	MATINA	ES	SAO GABRIEL DA PALHA
BA	MONTE SANTO	ES	SAO JOSE DO CALCADO
BA	MUNDO NOVO	ES	SERRA
BA	MUQUEM DE SAO FRANCISCO	ES	SOORETAMA
BA	PIRAI DO NORTE	ES	VIANA
BA	PRESIDENTE JANIO QUADROS	GO	ARAGUAPAZ
BA	RETIROLANDIA	GO	BURTI ALEGRE
BA	RIACHAO DAS NEVES	GO	CAMPESTRE DE GOIAS
BA	RIACHAO DO JACUIPE	GO	CAMPO LIMPO DE GOIAS
BA	RIBEIRA DO AMPARO	GO	CAMPOS BELOS
BA	RODELAS	GO	CERES

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal

Seprog

Fls.

GO	CIDADE OCIDENTAL	MG	SAO JOSE DA VARGINHA
GO	CORUMBA DE GOIAS	MG	SAO LOURENCO
GO	CRIXAS	MG	SAO VICENTE DE MINAS
GO	CROMINIA	MG	SERRA DO SALITRE
GO	DAMIANOPOLIS	MG	SERRANOPOLIS DE MINAS
GO	FLORES DE GOIAS	MG	SETE LAGOAS
GO	FORMOSA	MG	SOLEDADE DE MINAS
GO	INHUMAS	MG	TABULEIRO
GO	ITAPURANGA	MG	TAPARUBA
GO	JAUPACI	MG	TRES CORACOES
GO	MARZAGAO	MG	TURMALINA
GO	MORRINHOS	MG	VARGINHA
GO	MOSSAMEDES	MG	VARJAO DE MINAS
GO	MUTUNOPOLIS	MG	VARZELANDIA
GO	NAZARIO	MG	VAZANTE
GO	NEROPOLIS	MG	ABAE TE
GO	PLANALTINA	MG	ALAGOA
GO	PONTALINA	MG	ARAGUARI
GO	POSSE	MG	ARCOS
GO	SANTA TEREZINHA DE GOIAS	MG	ARINOS
GO	SANTO ANTONIO DE GOIAS	MG	BARAO DE MONTE ALTO
GO	SAO DOMINGOS	MG	BERILO
GO	SAO SIMAO	MG	BOCAIUVA
GO	URUTAI	MG	BOTELHOS
MA	ALTO PARNAIBA	MG	BRASILANDIA DE MINAS
MA	AMAPA DO MARANHAO	MG	BRAUNAS
MA	AMARANTE DO MARANHAO	MG	BRUMADINHO
MA	ANAJATUBA	MG	CAJURI
MA	BREJO	MG	CAMPANARIO
MA	BURITICUPU	MG	CAMPESTRE
MA	CANTANHEDE	MG	CAMPO AZUL
MA	COROATA	MG	CARVALHOPOLIS
MA	ESTREITO	MG	CASCALHO RICO
MA	GOVERNADOR ARCHER	MG	CEDRO DO ABAETE
MA	GOVERNADOR NEWTON BELLO	MG	CLAUDIO
MA	IMPERATRIZ	MG	CONEGO MARINHO
MA	ITAPECURU MIRIM	MG	CONSELHEIRO LAFAIETE
MA	LAGO VERDE	MG	CORACAO DE JESUS
MA	MATINHA	MG	CRISOLITA
MA	PAULO RAMOS	MG	CRISTALIA
MA	PORTO RICO DO MARANHAO	MG	CRUZEIRO DA FORTALEZA
MA	SAO LUIS GONZAGA DO MARANHAO	MG	DEL FIM MOREIRA
MA	SENADOR ALEXANDRE COSTA	MG	DIVINOLANDIA DE MINAS
MG	JOSE GONCALVES DE MINAS	MG	DOM BOSCO
MG	LAJINHA	MG	DORES DE CAMPOS
MG	LIMA DUARTE	MG	DORES DO INDAIA
MG	MANHUACU	MG	DOURADOQUARA
MG	MATEUS LEME	MG	ESPIRITO SANTO DO DOURADO
MG	MATO VERDE	MG	FELICIO DOS SANTOS
MG	MENDES PIMENTEL	MG	FRANCISCO SA
MG	MIRAVANIA	MG	GOVERNADOR VALADARES
MG	MONTE BELO	MG	GUAPE
MG	MUZAMBINHO	MG	IBIRITE
MG	NOVA PORTEIRINHA	MG	IBITIURA DE MINAS
MG	NOVO CRUZEIRO	MG	INHAPIM
MG	NOVORIZONTE	MG	IRAI DE MINAS
MG	ONCA DE PITANGUI	MG	ITACAMBIRA
MG	PADRE CARVALHO	MG	ITAIPE
MG	PAPAGAIOS	MG	ITAJUBA
MG	PARAISOPOLIS	MG	ITANHANDU
MG	PEDRALVA	MG	ITAPAGIPE
MG	PEDRO TEIXEIRA	MG	ITINGA
MG	PEQUI	MG	JAIBA
MG	PERIQUITO	MG	JEQUERI
MG	POCOS DE CALDAS	MS	APARECIDA DO TABOADO
MG	POCRANE	MS	BATAGUASSU
MG	POUSO ALEGRE	MS	BODOQUENA
MG	PRATAPOLIS	MS	BONITO
MG	RUBIM	MS	CAMPO GRANDE
MG	SAO FELIX DE MINAS	MS	CORONEL SAPUCAIA
MG	SAO JOAO DA LAGOA	MS	CORUMBA

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal

Seprog

Fls.

MS	COSTA RICA	PB	NOVA PALMEIRA
MS	ELDORADO	PB	OLIVEDOS
MS	JAPORA	PB	PARARI
MS	JATEI	PB	PIANCO
MS	LAGUNA CARAPA	PB	PILAR
MS	ROCHEDO	PB	POCO DANTAS
MS	SETE QUEDAS	PB	SAO JOAO DO RIO DO PEIXE
MT	ALTO GARCAS	PB	SAO JOSE DOS CORDEIROS
MT	CAMPO NOVO DO PARECIS	PB	SAO MAMEDE
MT	CASTANHEIRA	PB	SAO SEBASTIAO DE LAGOA DE ROCA
MT	CHAPADA DOS GUIMARAES	PB	SERRA BRANCA
MT	COMODORO	PB	SERRA REDONDA
MT	DENISE	PB	SERRARIA
MT	GENERAL CARNEIRO	PB	ZABELE
MT	GLORIA D'OESTE	PE	AGRESTINA
MT	MIRASSOL D'OESTE	PE	ANGELIM
MT	NOVA MUTUM	PE	BELEM DE MARIA
MT	NOVA XAVANTINA	PE	BELEM DE SAO FRANCISCO
MT	NOVO HORIZONTE DO NORTE	PE	CHA DE ALEGRIA
MT	RIBEIRAOZINHO	PE	CORRENTES
MT	SAO JOSE DO POVO	PE	FERREIROS
MT	SAO JOSE DO RIO CLARO	PE	IATI
MT	SANTA CRUZ DO XINGU	PE	INGAZEIRA
MT	SALTO DO CEU	PE	IPUBI
MT	SAO FELIX DO ARAGUAIA	PE	ITAMBE
PA	ABAETETUBA	PE	JATOBA
PA	ALTAMIRA	PE	LAGOA GRANDE
PA	ANAJAS	PE	LAJEDO
PA	BARCARENA	PE	OROCO
PA	BENEVIDES	PE	PAUDALHO
PA	BOM JESUS DO TOCANTINS	PE	POCAO
PA	CAPITAO POCO	PE	SAO BENTO DO UNA
PA	CASTANHAL	PE	SAO JOSE DO BELMONTE
PA	ELDORADO DOS CARAJAS	PE	SERTANIA
PA	GOIANESIA DO PARA	PE	SIRINHAEM
PA	GURUPA	PE	TERRA NOVA
PA	IGARAPE-ACU	PE	TRIUNFO
PA	MOJU	PE	VITORIA DE SANTO ANTAO
PA	NOVO REPARTIMENTO	PI	ARRAIAL
PA	OBIDOS	PI	BELEM DO PIAUI
PA	PARAUPEBAS	PI	BOM JESUS
PA	PORTO DE MOZ	PI	CAPITAO DE CAMPOS
PA	PRIMAVERA	PI	CARIDADE DO PIAUI
PA	SANTA ISABEL DO PARA	PI	CURRAL NOVO DO PIAUI
PA	SAO FRANCISCO DO PARA	PI	DOM EXPEDITO LOPES
PA	SAO MIGUEL DO GUAMA	PI	ELISEU MARTINS
PA	TRACUATEUA	PI	FRANCINOPOLIS
PA	TRAIRAO	PI	FRANCISCO SANTOS
PA	UISEU	PI	ITAINOPOLIS
PB	BARRA DE SANTANA	PI	JERUMENHA
PB	BOA VISTA	PI	LAGOINHA DO PIAUI
PB	BOM SUCESSO	PI	LAGOA ALEGRE
PB	BREJO DOS SANTOS	PI	LAGOA DO BARRO DO PIAUI
PB	CACIMBA DE AREIA	PI	LAGOA DO SITIO
PB	CACIMBAS	PI	PAQUETA
PB	CAICARA	PI	PARNAIBA
PB	CATURITE	PI	PEDRO II
PB	CUBATI	PI	PEDRO LAURENTINO
PB	DESTERRO	PI	REDENCAO DO GURGUEIA
PB	ESPERANCA	PI	SANTO INACIO DO PIAUI
PB	GURJAO	PI	SAO BRAZ DO PIAUI
PB	INGA	PI	SAO FRANCISCO DE ASSIS DO PIAUI
PB	LAGOA DE DENTRO	PI	SAO JULIAO
PB	LAGOA SECA	PI	SAO MIGUEL DO FIDALGO
PB	MAE D'AGUA	PI	SIMPLICIO MENDES
PB	MANAIRA	PI	TAMBORIL DO PIAUI
PB	MASSARANDUBA	PI	WALL FERRAZ
PB	MATUREIA	PR	ALTO PARANA
PB	MONTE HOREBE	PR	BARRA DO JACARE
PB	NAZAREZINHO	PR	BARRACAO
PB	NOVA OLINDA	PR	BOA VENTURA DE SAO ROQUE

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal

Seprog

Fls.

PR	BOA VISTA DA APARECIDA	RN	SEVERIANO MELO
PR	CAMBARA	RN	TIBAU
PR	CAMBIRA	RN	UPANEMA
PR	CAPANEMA	RN	VARZEA
PR	CASTRO	RO	BURITIS
PR	CATANDUVAS	RO	CANDEIAS DO JAMARI
PR	COLORADO	RO	CASTANHEIRAS
PR	CORBELIA	RO	JARU
PR	CORONEL VIVIDA	RO	PIMENTA BUENO
PR	FAROL	RR	BONFIM
PR	FERNANDES PINHEIRO	RR	CAROEBE
PR	FLORAI	RR	SAO JOAO DA BALIZA
PR	FLORIDA	RS	ARROIO DO MEIO
PR	FOZ DO JORDAO	RS	ARVOREZINHA
PR	GUARATUBA	RS	CAIBATE
PR	IBAITI	RS	CAMPINAS DO SUL
PR	IGUARACU	RS	CAXIAS DO SUL
PR	IPORA	RS	CERRO BRANCO
PR	IVAIPORA	RS	CONDOR
PR	IVATUBA	RS	ENGENHO VELHO
PR	JABOTI	RS	ERNESTINA
PR	JATAIZINHO	RS	ESMERALDA
PR	JESUITAS	RS	ESTACAO
PR	LUPIONOPOLIS	RS	ESTRELA VELHA
PR	MARIOPOLIS	RS	FLORES DA CUNHA
PR	MORRETES	RS	FORTALEZA DOS VALOS
PR	MUNHOZ DE MELO	RS	GETULIO VARGAS
PR	NOVA AMERICA DA COLINA	RS	GUAIBA
PR	NOVA OLIMPIA	RS	JAGUARA
PR	PALMAS	RS	LAVRAS DO SUL
PR	PINHAL DE SAO BENTO	RS	MARATA
PR	PITANGUEIRAS	RS	MONTE BELO DO SUL
PR	PRESIDENTE CASTELO BRANCO	RS	MONTENEGRO
PR	RENASCENCA	RS	MORRINHOS DO SUL
PR	RESERVA DO IGUACU	RS	PAULO BENTO
PR	SANTA CRUZ DE MONTE CASTELO	RS	PAVERAMA
PR	SANTA HELENA	RS	PORTO LUCENA
PR	SAO JOSE DAS PALMEIRAS	RS	ROCA SALES
PR	SAO MIGUEL DO IGUACU	RS	SALDANHA MARINHO
PR	SAO SEBASTIAO DA AMOREIRA	RS	SALVADOR DAS MISSOES
PR	SERTANOPOLIS	RS	SANTANA DA BOA VISTA
PR	TERRA RICA	RS	SANTO ANTONIO DO PALMA
RJ	CARDOSO MOREIRA	RS	SAO BORJA
RJ	PARAIBA DO SUL	RS	SAO JOAO DO POLESINE
RJ	QUISSAMA	RS	SAO JOSE DO NORTE
RJ	RIO DAS OSTRAS	RS	SAO PEDRO DO BUTIA
RJ	SAO FRANCISCO DE ITABAPOA	RS	SEBERI
RJ	SAO JOSE DO VALE DO RIO PRETO	RS	SETE DE SETEMBRO
RJ	VARRE-SAI	RS	TAVARES
RN	ALEXANDRIA	RS	TIRADENTES DO SUL
RN	ANTONIO MARTINS	RS	TOROPI
RN	ARES	RS	VERA CRUZ
RN	BODO	RS	VICTOR GRAEFF
RN	CARNAUBA DOS DANTAS	RS	WESTFALIA
RN	EQUADOR	SC	BALNEARIO CAMBORIU
RN	GOIANINHA	SC	BOM JESUS DO OESTE
RN	GUAMARE	SC	CAMPO BELO DO SUL
RN	IELMO MARINHO	SC	CELSO RAMOS
RN	ITAJA	SC	ENTRE RIOS
RN	ITAU	SC	FAXINAL DOS GUEDES
RN	JOSE DA PENHA	SC	FLOR DO SERTA
RN	LAGOA DE PEDRAS	SC	GALVAO
RN	LAJES	SC	IRANI
RN	OLHO-D'AGUA DO BORGES	SC	ITUPORANGA
RN	PARAU (ESPIRITO SANTO DO OESTE)	SC	JABORA
RN	PARNAMIRIM	SC	LAGUNA
RN	PASSA E FICA	SC	LAURO MULLER
RN	PENDENCIAS	SC	MARAVILHA
RN	PORTALEGRE	SC	MATOS COSTA
RN	SAO MIGUEL	SC	MELEIRO
RN	SAO VICENTE	SC	MONDAI

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Auditoria de Natureza Operacional no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal

Seprog

Fls.

SC	NAVEGANTES	SP	SAO BERNARDO DO CAMPO
SC	PARAISO	SP	SAO LOURENCO DA SERRA
SC	PLANALTO ALEGRE	SP	SAO ROQUE
SC	PONTE ALTA	SP	SARUTAIA
SC	PORTO UNIAO	SP	SETE BARRAS
SC	RIO DAS ANTAS	SP	TAUBATE
SC	RIO DO CAMPO	SP	VIRADOURO
SC	RIO DO OESTE	SP	VOTORANTIM
SC	SANTA HELENA	TO	ARAGUANA
SC	SANTO AMARO DA IMPERATRIZ	TO	ARAPOEMA
SC	SAO DOMINGOS	TO	BRASILANDIA DO TOCANTINS
SC	SAO FRANCISCO DO SUL	TO	CACHOEIRINHA
SC	SAO MARTINHO	TO	DUERE
SC	SAO MIGUEL DA BOA VISTA	TO	ESPERANTINA
SC	SCHROEDER	TO	FORMOSO DO ARAGUAIA
SC	SEARA	TO	NOVA ROSALANDIA
SC	SERRA ALTA	TO	PONTE ALTA DO TOCANTINS
SC	TIMBO GRANDE	TO	SUCUPIRA
SC	TREVISO	TO	PALMAS
SC	URUPEMA		
SE	PEDRA MOLE		
SE	RIACHAO DO DANTAS		
SE	ROSARIO DO CATETE		
SE	SAO FRANCISCO		
SE	SAO MIGUEL DO ALEIXO		
SE	TELHA		
SP	ALVINLANDIA		
SP	ARAMINA		
SP	ARARAQUARA		
SP	ARUJA		
SP	BALSAMO		
SP	BANANAL		
SP	BARBOSA		
SP	BARRA BONITA		
SP	BARRINHA		
SP	BOTUCATU		
SP	BRAUNA		
SP	CABRALIA PAULISTA		
SP	CANAS		
SP	CANDIDO RODRIGUES		
SP	CAPAO BONITO		
SP	CAPIVARI		
SP	CLEMENTINA		
SP	DRACENA		
SP	ELIAS FAUSTO		
SP	EMBU		
SP	ESPIRITO SANTO DO PINHAL		
SP	ESTRELA DO NORTE		
SP	FLORIDA PAULISTA		
SP	FRANCA		
SP	GLICERIO		
SP	HERCULANDIA		
SP	ICEM		
SP	INDIAPORA		
SP	JACI		
SP	JUNQUEIROPOLIS		
SP	JUQUIA		
SP	LOUVEIRA		
SP	MARAPOAMA		
SP	MAUA		
SP	MIRA ESTRELA		
SP	MONGAGUA		
SP	NOVA LUZITANIA		
SP	PAULINIA		
SP	PAULISTANIA		
SP	PINDORAMA		
SP	PITANGUEIRAS		
SP	POA		
SP	PRATANIA		
SP	QUELUZ		
SP	SALTO		