



Relatório de Acompanhamento do Programa Bolsa Família

TC n.º 022.093.2006-5

Fiscalis n.º 793/2006

Ministro Relator: Ubiratan Aguiar

Modalidade: Acompanhamento

Ato originário: Despacho do Ministro-Relator no TC 020.586/2006-9, de 19/09/2006

Objetivo: examinar os procedimentos de expansão do Programa Bolsa Família

Atos de designação: Portarias de Fiscalização n.º 1191, de 25/09/2006 e n.º 1381, de 19/10/2006

Período abrangido pelo acompanhamento: 2004-2006

Período de realização do acompanhamento: planejamento – 25/09 a 25/09/2006

execução – 26/09 a 06/10/2006

relatório – 09/10 a 10/11/2006

Composição da equipe:

Analista	Matrícula	Lotação
Maurício Gomyde Porto (coordenador)	5700-2	SEPROG
Clayton Arruda de Vasconcelos	6495-5	SEPROG
Dagomar Henriques Lima (supervisor)	3104-6	SEPROG

Unidade: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

Vinculação ministerial: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Vinculação no TCU: 4ª SECEX

Responsável: Rosani Cunha
Secretária Nacional de Renda de Cidadania
Período: desde 09/12/2004



Resumo

1. O presente trabalho consiste no acompanhamento da expansão do Programa Bolsa Família (PBF), nos exercícios de 2004 a 2006.
2. O Programa Bolsa Família, criado pela Lei nº 10.836/04, unificou os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal. O programa tem por objetivos: combater a fome, a pobreza e outras formas de privação das famílias; promover a segurança alimentar e nutricional e o acesso à rede de serviços públicos de saúde, educação e assistência social, criando possibilidades de emancipação sustentada dos grupos familiares e de desenvolvimento local.
3. Desde a criação até abril de 2006, o programa realizava transferências monetárias a famílias com renda *per capita* de até R\$ 50,00 ou R\$ 100,00 mensais, caso houvesse na família ao menos um filho de até 15 anos, vinculando o recebimento ao cumprimento de compromissos nas áreas de saúde e educação. A partir de abril de 2006 os valores que serviam de parâmetro para definição do público alvo foram alterados para R\$ 60,00 e R\$ 120,00, *per capita*. Os compromissos das famílias nas áreas de saúde e educação são também chamados condicionalidades.
4. Procurou-se analisar: 1) como ocorreu a expansão do programa entre os exercícios de 2004 a 2006; 2) se houve atipicidade na concessão de benefícios nos meses de maio e junho de 2006; e 3) se houve utilização do programa com finalidades eleitoreiras.
5. Para tanto, realizou-se análises e cruzamentos de dados do sistema de concessão de benefícios do PBF, do Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) e da base de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), bem como entrevistas com os gestores do programa.
6. As análises demonstraram que as metas anuais nacionais de cobertura do programa foram alcançadas nos exercícios de 2004 a 2006. No entanto, houve grande variação na cobertura do programa entre municípios, estados e regiões. Em junho de 2006, os percentuais de cobertura variavam entre 268% no município de Vera/MT e 8,46% no município de Itaubal/AP. Variavam também entre 53,24% no estado do Amapá e 120,47% no estado de Santa Catarina. Quando agregados por região, apresentavam variação de 93,44% na região Norte a 115,88% na região Sul.
7. Verificou-se, ainda, que nos meses de maio e junho de 2006 houve concessão atípica de benefícios em função da conjugação de dois fatores. Primeiro, em razão do atraso na complementação de dados cadastrais das famílias migradas de outros programas de transferência de renda, prevista para ser realizada até dezembro de 2005 e que se estendeu até abril de 2006. Segundo, em razão da decisão de não conceder benefícios do PBF no período eleitoral, que iniciou em julho de 2006, concentrando no primeiro semestre daquele exercício a concessão destes benefícios e o alcance da meta estabelecida para o ano.
8. No plano nacional, não há evidências de favorecimento a partido político, nem descumprimento de normas relativas à execução orçamentária e financeira no processo de expansão do programa que pudessem caracterizar desvio de finalidade para utilização do programa visando fins eleitoreiros. O percentual de cobertura e o número de benefícios do programa nos municípios administrados pelos quatro maiores partidos políticos brasileiros não apresentaram diferenças significativas, em que pese discrepâncias existentes em algumas localidades específicas.



9. Esse fato não descarta a possibilidade de ter havido uso promocional indevido do programa em nível local. Nesse caso, desvios pontuais devem ser objeto de investigações específicas, caso a caso, e devem ser prevenidos mediante o estabelecimento de controles suficientes.

10. O relatório conclui pela necessidade de regulamentação de atividades operacionais, de forma a que as decisões sobre a concessão de benefícios sejam adotadas de acordo com parâmetros pré-estabelecidos.



Lista de Siglas

ADFIS	Secretaria Adjunta de Fiscalização
ANOp	Auditoria de Natureza Operacional
CADBES	Cadastro do Programa Bolsa Escola
Cadúnico	Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal
Caixa	Caixa Econômica Federal
GDF	Governo do Distrito Federal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INPC	Índice de Preços ao Consumidor
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LOA	Lei Orçamentária Anual
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NIS	Número de Identificação Social
PBF	Programa Bolsa Família
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PFL	Partido da Frente Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAD	Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios
PPA	Plano Plurianual
PPS	Partido Popular Socialista
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RITCU	Regimento Interno do Tribunal de Contas da União
Senarc	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SEPROG	Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas do Governo
Siafi	Sistema Integrado de Administração Financeira
Sibec	Sistema de Gestão de Benefícios
SISBEN	Sistema de Benefícios
SISOBI	Sistema Informatizado de Controle de Óbitos
TCU	Tribunal de Contas da União
TSE	Tribunal Superior Eleitoral



Lista de Tabelas

Tabela 1 – Composição da concessão dos benefícios do PBF entre dezembro de 2003 e junho de 2006.	258
Tabela 2 – Metas anuais e execução financeira do Programa Bolsa Família.	266
Tabela 3 – Execução Financeira dos Programa Bolsa Família e Programas Remanescentes	266
Tabela 4 – Estimativa de famílias pobres e número de benefício do PBF, em junho de 2006, por partido político do governador eleito para o período 2002-2006.....	267
Tabela 5 – Estimativa de Famílias pobres e benefício do PBF, por estado, em junho de 2006	268
Tabela 6 – Número de famílias atendidas pelo Programa Bolsa-Família até junho de 2006.	274
Tabela 7 – Estimativa de famílias pobres, com base nas PNADs 2001 e 2004.....	278
Tabela 8 – Variação da estimativa de famílias pobres por região, segundo PNAD 2001 e 2004.	279
Tabela 9 – População, famílias, estimativa de famílias pobres e taxas de crescimento no Brasil entre 2001 e 2004.	279
Tabela 10 – Famílias atendidas pelo PBF e famílias pobres por região em junho de 2006.	280
Tabela 11 – Estimativas de famílias pobres e número benefícios do PBF, por estado, em junho de 2006.	281
Tabela 12 – Estimativas de famílias pobres em 2001 e número de famílias atendidas pelo PBF em dezembro de 2004 e dezembro de 2005.....	282

Lista de Gráficos

Gráfico 1 – Expansão do PBF pelo partido político do Prefeito, janeiro de 2005 a junho de 2006.	269
Gráfico 2 - Percentual de cobertura do PBF em relação à estimativa de famílias pobres municípios administrados pelos partidos políticos PFL, PMDB, PSDB e PT, na região Centro-Oeste , em junho de 2006.....	270
Gráfico 3 - Percentual de cobertura do PBF em relação à estimativa de famílias pobres municípios administrados pelos partidos políticos PFL, PMDB, PSDB e PT, na região Nordeste , em junho de 2006.	270
Gráfico 4 - Percentual de cobertura do PBF em relação à estimativa de famílias pobres municípios administrados pelos partidos políticos PFL, PMDB, PSDB e PT, na região Norte , em junho de 2006.....	270
Gráfico 5 - Percentual de cobertura do PBF em relação à estimativa de famílias pobres municípios administrados pelos partidos políticos PFL, PMDB, PSDB e PT, na região Sul , em junho de 2006.....	270
Gráfico 6 - Percentual de cobertura do PBF em relação à estimativa de famílias pobres municípios administrados pelos partidos políticos PFL, PMDB, PSDB e PT, na região Sudeste , em junho de 2006.	270
Gráfico 7 - Percentual de cobertura do PBF em relação à estimativa de famílias pobres municípios administrados pelos partidos políticos PFL, PMDB, PSDB e PT, em todo o Brasil , em junho de 2006.	270
Gráfico 8 – Público-alvo e famílias atendidas pelo PBF em 2006.....	280



SUMÁRIO

1. Introdução	253
1.1. Antecedentes	253
1.2. Identificação do Programa	253
1.3. Objetivos e escopo do trabalho	254
1.4. Metodologia	254
1.5. Forma de organização do relatório	255
2. Visão geral do Programa Bolsa Família	255
2.1. Relevância do tema e contextualização	255
2.2. Forma de implementação do Programa	256
2.3. A expansão do PBF e os programas remanescentes	258
3. Utilização do Programa Bolsa Família para fins eleitorais	258
3.1. Seleção dos beneficiários do PBF	260
3.2. Observância às normas orçamentárias e financeiras	265
3.3. Análise da distribuição PBF pelas unidades federadas administradas pelos principais partidos políticos	267
3.3.1 Análise do percentual de cobertura do PBF, pelo partido político do governante estadual	267
3.3.2 Casos de estados e municípios mencionados em documentos do TCU	272
4. Expansão do PBF entre 2004 e 2006 e atipicidade no último exercício	273
4.1 Alcance das metas do PBF	273
4.2. Atipicidade da expansão do programa nos meses de maio e junho de 2006	275
4.3. Atipicidade no cadastramento de famílias no CadÚnico	276
4.4. Efeitos do Decreto nº 5.749/2006 na expansão dos benefícios do PBF nos meses de maio e junho de 2006	277
4.5. Distorções regionais na cobertura do programa	277
5 Comentários dos gestores.....	283
6 Conclusão	286
7 Proposta de Encaminhamento.....	287





1. Introdução

1.1. Antecedentes

1.1.1 Por meio das Ordens de Serviço Segecex n.º 9, de 3 de julho de 2006, e n.º 12, de 3 de agosto de 2006, foi designado grupo de trabalho para realizar ações no sentido de atender aos objetivos estabelecidos pelo Tribunal para investigar o tema “vedações no período eleitoral”. Entre outros procedimentos realizados por iniciativa do Grupo de Trabalho, foi encaminhado, em 11 de agosto de 2006, o Memorando Circular Segecex n.º 33/2006, por meio do qual as equipes de fiscalização do Tribunal foram orientadas a comunicar à Secretaria Adjunta de Fiscalização (Adfis) fatos que, em tese, pudessem configurar irregularidades administrativo-eleitorais nos órgãos auditados, tais como os atos tendentes a causar desigualdade entre candidatos e partidos nas eleições, nos termos da Lei n.º 9.504/97.

1.1.2 Atendendo a esse comando da Secretaria Adjunta de Fiscalização, equipe de auditoria da Secretaria de Controle Externo do Mato Grosso do Sul (Secex MS), designada pela Portaria de Fiscalização 1.046/2006 informou, na segunda quinzena de agosto de 2006, que, durante inspeção no Programa Bolsa Família (PBF), no Município de Ivinhema-MS, constatou aumento incomum do número de famílias atendidas pelo programa, que saltou de 981 em maio de 2006, para 1545 no mês de junho desse mesmo ano. Consultando o Sistema de Gestão de Benefícios (Sibec) da Caixa Econômica Federal (Caixa), a equipe verificou que o mesmo fato havia ocorrido em termos nacionais, passando de um número total de famílias atendidas de 9.263.173 em maio de 2006, para 11.177.888 no mês de junho. Segundo a equipe, em tese, poderia estar ocorrendo uso político da distribuição de bens ou serviços públicos (Lei n.º 9.504/97, art. 73, IV e § 10).

1.1.3 Diante das informações da Secex MS e da relevância da matéria, a Adfis encaminhou as informações a Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas do Governo (Seprog), a fim de que fossem adotadas as providências cabíveis (Memorando 200/2006-ADFIS, de 31 de agosto de 2006, fls. 99/101).

1.1.4 O presente trabalho é decorrente de deliberação constante em Despacho de 19 de setembro de 2006, do Ministro Ubiratan Aguiar (Processo TC n.º 020.586/2006-9), com o intuito de examinar os procedimentos de expansão do PBF.

1.2. Identificação do Programa

1.2.1 No Plano Plurianual – PPA 2004/2007, o Programa Bolsa Família é identificado como Transferência de Renda com Condicionalidades – 1335. Seus objetivos são: combater a fome, a pobreza e outras formas de privação das famílias; promover a segurança alimentar e nutricional e o acesso à rede de serviços públicos de saúde, educação e assistência social, criando possibilidades de emancipação sustentada dos grupos familiares e de desenvolvimento local. O programa realizou transferências monetárias a famílias com renda *per capita* de até R\$ 100 mensais, até abril de 2006 e, a partir de então, a famílias com renda *per capita* de até R\$ 120. O recebimento do benefício é vinculado ao cumprimento de compromissos nas áreas de saúde e educação. Esses compromissos são também denominados condicionalidades.

2.3.1 O Programa Transferência de Renda com Condicionalidades tem as seguintes ações finalísticas: 006O – Transferência de renda diretamente às famílias em condição de pobreza e extrema pobreza e 099A – Auxílio à família na condição de pobreza extrema, com crianças de idade



entre 0 a 6 anos, para melhoria das condições de saúde e combate às carências nutricionais como principais ações. A execução financeira das ações está descrita na Tabela 3.

2.3.2 Os dados orçamentários e financeiros demonstram a priorização que foi dada pelo Governo Federal ao PBF, seja pelo elevado montante de recursos alocados ao programa, seja pelo elevado percentual de execução ao longo dos últimos anos.

1.3. Objetivos e escopo do trabalho

1.3.1 O objetivo do trabalho foi acompanhar a evolução do cadastramento de famílias no Cadúnico e a concessão dos benefícios do PBF no período de janeiro de 2004 a junho de 2006, com o intuito de verificar o cumprimento das metas definidas, se houve utilização do programa com finalidades eleitoreiras e as causas da expansão atípica ocorrida no primeiro semestre de 2006, principalmente nos meses de maio e junho daquele ano.

1.4. Metodologia

1.4.1 Neste acompanhamento foram analisados dados do Cadastro Único dos Programas Sociais, da folha de pagamento do PBF e da folha de pagamento de programas remanescentes (Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação), fornecidos pela Caixa, relativas ao período de janeiro de 2004 a junho de 2006, bem como dados da folha de pagamento suplementar do Distrito Federal, relativas aos meses de julho de 2004 a junho de 2006. Os dados foram disponibilizados em base mensal, por município. Dessa forma, foi possível analisar o cadastramento e a concessão dos benefícios em cada município brasileiro, consolidados por estado e região. Cabe esclarecer que, pela formatação do programa, a gestão do cadastramento das famílias é feita no município.

1.4.2 Os dados obtidos da Caixa com relação à concessão de benefícios do PBF e ao cadastramento de famílias no Cadúnico foram cruzados com as informações do TSE, relativas às eleições de 2002 e 2004, e analisados por estado, por município e por partido político. Os dados dos programas remanescentes, que são aqueles unificados pelo PBF, serviram para avaliar o processo de migração desses para o Bolsa Família.

1.4.3 O presente acompanhamento foi limitado pela falta de padronização dos nomes das prefeituras nos sistemas da CAIXA (Cadúnico) e Sistema de Pagamento de Benefícios do PBF, pela demora no encaminhamento dos dados relativos ao Cadúnico, em função da necessidade de digitação desses dados em planilhas, contrariando a expectativa da equipe de auditoria, que pretendia recebê-los em meio magnético, e pela indisponibilidade de alguns dados relativos ao número de famílias cadastradas no Cadúnico habitadas ao recebimento do PBF.

1.4.4 As informações a respeito do número de benefícios concedidos a moradores do Distrito Federal foram complementados por meio do Ofício n.º 5921-SENARC/MDS, de 9 de junho de 2007 (fls. 124/138), já que os dados fornecidos pela Caixa não contemplavam benefícios pagos por aquela unidade da federação em razão de regra de pactuação estabelecida com o Governo Federal. Posteriormente ao envio do mencionado Ofício, a Caixa enviou, por meio eletrônico, as informações a respeito dos benefícios complementados pelo Governo do Distrito Federal – GDF.



1.5. Forma de organização do relatório

1.5.1 Além desta introdução, o relatório é composto de mais 6 capítulos. O capítulo 2 apresenta a visão geral do programa, descrevendo sua relevância, forma de implementação e aspectos de sua execução orçamentária e financeira. O capítulo 3 discorre sobre a provável utilização do programa com finalidades eleitoreiras, avaliando os procedimentos de seleção das famílias, a legalidade da expansão do programa, a cobertura deste nos estados e municípios administrados pelos principais partidos políticos brasileiros e relatando os casos dos estados e municípios citados no Memorando nº 200/2006 – ADFIS, de 31 de agosto de 2006. O capítulo 4 analisa a expansão do programa entre 2004 e 2006, em particular sua atipicidade no exercício de 2006. O capítulo 5 destina-se aos registros dos principais aspectos apontados nos comentários dos gestores do programa ao relatório preliminar que lhes foi encaminhado. Os dois últimos capítulos registram as conclusões do acompanhamento e as propostas de encaminhamento.

2. Visão geral do Programa Bolsa Família

2.1. Relevância do tema e contextualização

2.1.1 Um dos principais desafios da sociedade brasileira é o combate à fome e à pobreza, de forma a garantir aos brasileiros o pleno exercício da cidadania e de seus direitos. Nesse contexto, desde o final da década de 1990 tem se consolidado o entendimento de que programas de transferência de renda para famílias em situação de extrema pobreza ou de pobreza são importantes, não somente para melhorar seu nível de renda, mas também para ampliar e garantir o acesso a políticas universais, em especial às de educação, saúde, alimentação e nutrição.

2.1.2 Programas dessa natureza, implementados pelo Governo Federal a partir de 2001, como os programas Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação e Auxílio-Gás, não foram planejados para formar um conjunto integrado, mas nasceram de forma autônoma uns em relação aos outros, não se constituindo em política dotada dos necessários atributos de complementariedade e integração.

2.1.3 Na concepção do PBF partiu-se do conceito de que a pobreza é fenômeno complexo e multidimensional, não sendo possível combatê-lo de forma duradoura apenas com transferência de recursos financeiros aos pobres e extremamente pobres, sendo necessárias a combinação de ações emergenciais com políticas estruturais, bem como a conjugação de esforços entre os entes da Federação e a sociedade civil organizada.

2.1.4 Nesse sentido, o art. 4º do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, expressa a síntese dos objetivos do Programa:

Art. 4º - Os objetivos básicos do Programa Bolsa Família, em relação aos seus beneficiários, sem prejuízo de outros que venham a ser fixados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, são:

I – promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial de saúde, educação e assistência social;

II – combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;

III – estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;

IV – combater a pobreza; e

V – promover a intersetorialidade, a complementariedade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.

2.1.5 O PBF é um programa de transferência direta de renda, com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza (com renda familiar *per capita* mensal acima de R\$ 60,00



até R\$ 120,00 e ao menos um filho de até 15 anos) e extrema pobreza (com renda familiar *per capita* mensal de até R\$ 60,00, com ou sem crianças). Conforme consta do site do MDS, o programa articula três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza:

- *promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família;*
- *reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações;*
- *coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. São exemplos de programas complementares: programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos.*

2.1.6 Os valores pagos pelo PBF variam de R\$ 15,00 a R\$ 95,00¹, de acordo com a renda mensal por pessoa da família e o número de crianças. Em alguns casos, o valor pago pode ser um pouco superior a esses, como acontece com as famílias que recebiam benefício maior nos programas remanescentes.

2.1.7 Ao entrar no programa, a família se compromete a manter suas crianças e adolescentes em idade escolar frequentando a escola e a cumprir os cuidados básicos em saúde: o calendário de vacinação, para as crianças entre 0 e 6 anos, e a agenda pré e pós-natal para as gestantes e nutrízes.

2.2. Forma de implementação do Programa²

2.2.1 Cada esfera de governo tem atribuições e competências diferenciadas em relação ao PBF. A Portaria GM/MDS nº 555, de 11 de novembro de 2005, em seus arts. 20 a 23, define as atribuições dos entes na gestão de benefícios.

2.2.2 O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), é o gestor federal do PBF. A inclusão das famílias no programa é gerida pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc).

2.2.3 Compete à Senarc elaborar as normas e regulamentos do PBF; gerir o CadÚnico; fiscalizar a gestão local do PBF; promover melhorias e fomentar a utilização do Sibec por parte dos gestores municipais, coordenadores estaduais, membros das instâncias de controle social e integrantes da Rede Pública de Fiscalização³ do PBF, visando à eficiência, eficácia e transparência das ações de gestão de benefícios; promover o intercâmbio das boas práticas entre os gestores municipais do PBF e sua divulgação nacional; realizar atividades de gestão de benefícios; promover ações de capacitação dos agentes responsáveis pelas atividades de gestão de benefícios e dos membros das instâncias de controle social, em parceria com os demais entes federativos; entre outras.

¹ Esses valores foram alterados para R\$ 18,00 e R\$ 112,00 pelo Decreto n.º 6.157, de 16 de julho de 2007

² Brasil, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome (site: <http://www.mds.gov.br>, acessado no segundo semestre de 2006).

³ A Rede Pública de Fiscalização do Programa Bolsa Família, criada em janeiro de 2005, é a consolidação de parcerias com os Ministérios Públicos Federal e Estaduais, Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU), com o objetivo de fortalecer o monitoramento e o controle das ações voltadas à execução do Programa Bolsa Família sem que isso represente qualquer interferência na autonomia e competência de cada uma das instituições.



2.2.4 Cabe ressaltar que os Ministérios da Saúde e da Educação também desempenham importante papel na gestão de benefícios, uma vez que o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades por esses órgãos tem efeitos diretos sobre os benefícios das famílias, conforme Portaria GM/MDS nº 551, de 9 de novembro de 2005.

2.2.5 A Caixa é o agente operador, responsável pelo fornecimento de infra-estrutura para organização e manutenção do Cadastro Único; processamento do banco de dados, desenvolvimento e fornecimento dos aplicativos de entrada e transmissão de dados; identificação de pessoas cadastradas com um Número de Identificação Social – NIS; atendimento aos beneficiários e cadastramento de senha; efetivação e processamento dos benefícios e disponibilização de informações gerenciais⁴.

2.2.6 A participação dos estados na gestão de benefícios está mais focada em seu papel coordenador dos municípios em seu território. Os estados exercem a função de promotores do desenvolvimento das atribuições municipais, estimulando a ação local qualificada, bem como fornecendo o suporte e o apoio técnico necessário ao planejamento e desenvolvimento do programa.

2.2.7 Compete aos coordenadores estaduais promover o credenciamento dos funcionários do governo estadual e dos membros da instância de controle social no Sibec; divulgar aos demais órgãos públicos estaduais e à sociedade civil organizada informações relativas aos benefícios do PBF e dos programas remanescentes; realizar ações de capacitação dos agentes municipais e estaduais responsáveis pela gestão de benefícios em parceria com o MDS; acompanhar a gestão de benefícios desenvolvida pelos municípios em seu estado, prioritariamente via Sibec, e ainda informar à Senarc eventuais irregularidades ou denúncias identificadas na prestação dos serviços de competência da Caixa ou de sua rede credenciada na localidade (correspondente bancário e agentes lotéricos), entre outras.

2.2.8 No modelo de gestão descentralizada do PBF, os governos municipais são seus principais gestores. Neste sentido, os gestores municipais, como executores locais do PBF, podem identificar mudanças socioeconômicas das famílias e realizar as devidas atividades de gestão de benefícios, principalmente com a atualização das informações constantes do CadÚnico. O gestor municipal deve se manter atento também à mobilidade geográfica, promovendo os ajustes que se fizerem necessários nos respectivos cadastros.

2.2.9 Compete aos gestores municipais, além de cadastrar as famílias no CadÚnico, verificar periodicamente a conformidade da situação das famílias beneficiárias do PBF e dos programas remanescentes aos critérios de elegibilidade desses programas, se necessário, utilizando técnicas de amostragem estatística; realizar o credenciamento dos funcionários da prefeitura e dos integrantes da instância de controle social municipal no Sibec, bem como capacitar os usuários; atender aos pleitos de informações e de esclarecimentos da Rede Pública de Fiscalização; divulgar as informações relativas aos benefícios do PBF e dos programas remanescentes aos demais órgãos públicos locais e à sociedade civil organizada; manter a Senarc informada sobre os casos de deficiências ou irregularidades identificadas na prestação dos serviços de competência do agente operador ou de sua rede credenciada na localidade (correspondente bancário, agentes lotéricos); entre outras.

⁴ Brasil, Tribunal de Contas da União. Relatório de Auditoria no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal. Brasília, fevereiro de 2003, p. 6.



2.3. A expansão do PBF e os programas remanescentes

2.3.1 A estratégia de expansão do PBF conjugou atividades de migração de famílias dos programas remanescentes com as de inclusão de famílias novas, isto é, que não possuíam outros benefícios na data de concessão do benefício do PBF. Dessa forma, o programa cresceu à medida que os programas remanescentes foram sendo reduzidos. A Senarc informou que 1,8 milhões de famílias deixaram o programa desde 2004 como resultado de legítima ampliação de renda ou em razão da atuação de mecanismos de controle estabelecidos pelo Governo Federal visando excluir famílias fora do perfil do programa. (Ofício n.º 5921 SENARC/MDS, de 9 de julho de 2007, fls. 136).

2.3.2 Em junho de 2006, a migração de famílias representava 60,24% das famílias beneficiadas pelo PBF, enquanto que as outras 39,76% constituíam-se de famílias novas, conforme se depreende da Tabela 1.

Tabela 1 – Composição da concessão dos benefícios do PBF entre dezembro de 2003 e junho de 2006.

Período	Famílias Novas	Famílias migradas dos programas remanescentes	Total
Até dezembro de 2003	-	3.615.596	3.615.596
Até dezembro de 2004	1.641.766	5.097.287	6.739.053
Até dezembro de 2005	2.710.326	6.341.913	9.052.239
Até abril de 2006	2.920.509	6.768.881	9.689.390
Até junho de 2006	4.919.984	7.452.826	12.372.810
Percentual em junho de 2006	39,76%	60,24%	-

Fonte: MDS.

Obs: Os dados não levam em consideração as famílias excluídas do programa no período

2.3.3 Nos primeiros anos, o número total de beneficiários do PBF era composto principalmente por famílias migradas dos programas remanescentes. Esse quadro se reverteu no exercício de 2006, que incluiu mais de 2,2 milhões de novas famílias, sendo que em dois meses, maio e junho, foram incluídas no programa 2.106.408 famílias. Nesses dois meses foram migradas pouco mais de 1 milhão de famílias de outros programas para o BPF.

3. Utilização do Programa Bolsa Família para fins eleitoreiros

3.1 Os dados colhidos no presente trabalho não trazem evidências de utilização do PBF com fins eleitoreiros, no nível federal. Esse fato não descarta a possibilidade de ter havido uso promocional indevido do programa em nível local. Nesse caso, desvios pontuais devem ser objeto de investigações específicas, caso a caso, e devem ser prevenidos mediante o estabelecimento de controles suficientes.

3.2 Cabe ressaltar que a porta de entrada do PBF é o cadastramento das famílias pobres no Cadúnico, função atribuída às prefeituras municipais. Tal atribuição é uma das mais importantes, na medida em que o alcance dos objetivos de redução da pobreza e da desigualdade social depende do cadastramento das famílias que realmente se enquadrem no perfil estabelecido para o programa.

3.3 O procedimento de cadastramento de famílias está sujeito a riscos, conforme já havia sido abordado em Auditorias de Natureza Operacional sobre o Cadúnico (TC n.º 014.459/2002-8), sobre o Programa Bolsa Família (TC 007.329/2004-0), e monitoramentos da implementação de



deliberações do Tribunal sobre o tema (TC n.º 005.053/2005-8 e TC n.º 001.838/2006-5). As famílias podem declarar a renda de forma incorreta para enquadrar-se no público-alvo do PBF; os cadastradores podem registrar incorretamente as informações para favorecer indevidamente certas famílias; pode haver fraude ao sistema de cadastramento para, por exemplo, criar beneficiários fictícios; pode haver fraude na entrega dos cartões e outros. Esses riscos têm sido combatidos e controlados pela rede pública de fiscalização, da qual o TCU faz parte.

3.4 Toda iniciativa governamental pode ser utilizada em maior ou menor intensidade no embate político do processo eleitoral. A divulgação de resultados positivos de programas sociais é um meio legítimo no debate eleitoral. A lei eleitoral veda, entre outras condutas, a distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público e o uso promocional desses serviços em eventos públicos, durante o período eleitoral.

3.5 É notório que o PBF impacta uma elevada parcela da população brasileira, o que, potencialmente, pode ser convertido em votos, e a isso se deve o questionamento de provável utilização do programa para fins eleitorais. Contudo, não há como aferir a quantidade de votos de um ou de outro candidato em função da existência ou não de um programa governamental.

3.6 Ademais, a Lei n.º 9.504/97, que estabelece normas para as eleições, dispõe em seu art. 73, § 10, incluído pela Lei n.º 11.300/2006, o seguinte:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

IV - fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público;

(...)

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, **exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior**, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa. (grifou-se)

3.7 Sendo assim, a lei permite a concessão de benefícios financeiros no período eleitoral quando se tratar de programas sociais autorizados em lei e com execução financeira anterior ao exercício em que ocorrem as eleições. Como o PBF já estava sendo executado desde o exercício de 2003, entende-se que não haveria ilegalidade na concessão de novos benefícios do programa, mesmo se fosse realizado após o mês de junho de 2006.

3.8 Além de optar por não conceder benefícios durante o período eleitoral, a Senarc adotou outras medidas nesse período, sob a orientação da Advocacia-Geral da União (fls. 132/133), tais como a retirada da logomarca do Governo Federal dos leiautes de formulários do Cadastro e inibição da logomarca nas telas dos Sistemas relacionados ao programa e dos sites das Caixa e do MDS, além de enviar Ofício Circular aos municípios (fl. 149) alertando os gestores locais a respeito das restrições aos processos de mobilização para cadastramento de senhas e ativação de cartões durante aquele período.

3.9 Mesmo sendo permitida a concessão de benefícios tanto no período pré-eleitoral como no período eleitoral, devem ser verificados os critérios utilizados, do ponto de vista operacional, para a seleção das famílias, que poderiam conter desvios de finalidades, também caracterizadores de utilização política do programa.



3.10 Preliminarmente, se faz necessário discriminar quais situações poderiam caracterizar utilização do PBF para fins eleitoreiros, principalmente no exercício de 2006, ano de eleições presidenciais. Vislumbram-se três situações que poderiam confirmar essa utilização. A primeira delas seria comprovar que a concessão de benefícios no exercício de 2006 ocorreu desvinculada de critérios objetivos, de forma que a inclusão das famílias ficasse sob ao arbítrio dos administradores do programa. A segunda possibilidade diz respeito à concessão do benefício em desrespeito às normas que regulam o programa governamental e com inobservância das normas de direito financeiro. Por último, poderia ocorrer favorecimento político, na medida em que fossem identificados municípios administrados por determinados partidos políticos onde houvesse, proporcionalmente, mais famílias beneficiadas em relação àquelas a que o programa se propõe a atender, em detrimento de municípios administrados por outros partidos.

3.11 Para investigar a primeira hipótese foram solicitados esclarecimentos à Senarc a respeito dos critérios utilizados para a escolha das famílias beneficiadas pelo programa. Foi encaminhado, então, mediante Nota Técnica nº 492, de 06 de novembro de 2006, o detalhamento dos procedimentos de concessão dos benefícios do PBF (fls. 61 a 79). A investigação da segunda hipótese foi possível por meio da verificação do cumprimento da legislação aplicável, de forma a verificar se ocorreu desvio de finalidade.

3.12 Por fim, para investigar a terceira possibilidade de utilização eleitoreira do PBF, comparou-se a estimativa de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza com o número de famílias beneficiadas pelo PBF nos estados e municípios cujos governadores e prefeitos eleitos pertencessem aos quadros dos seguintes partidos políticos: Partido dos Trabalhadores – PT, Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, Partido da Frente Liberal – PFL e Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB. A escolha deveu-se ao fato de que quase 60% do público-alvo do programa encontrava-se nos municípios administrados pelos mencionados partidos, além de representarem, respectivamente, o partido do governo, dois partidos oposicionistas e um partido que, no período de 2002 a 2006, teve setores tanto de apoio quanto de oposição ao governo federal.

3.1. Seleção dos beneficiários do PBF

3.1.1 Não foi observada utilização política do PBF por falta de definição objetiva de critérios para seleção de beneficiários. Em que pese as atividades operacionais não estarem totalmente normatizadas, a forma como vem sendo realizadas as seleções de beneficiários atende a uma ordem de procedimentos pré-definidos, nos quais não se constatou viés político. Contudo, há necessidade de edição de normativos tratando de procedimentos operacionais do programa.

3.1.2 Anualmente é traçado cronograma de concessão de benefícios, considerando as seguintes variáveis: estimativas de famílias pobres em cada município; a disponibilidade de cadastros habilitados em cada município; e a disponibilidade orçamentária e financeira do programa. Municípios com menor cobertura percentual (famílias atendidas/estimativa de pobreza) têm prioridade sobre os demais. Da mesma forma, os cadastros de famílias de programas remanescentes, em cada cidade, também são priorizados em relação à inclusão de famílias ainda não beneficiadas. Por fim, famílias com menor renda *per capita* e maior número de filhos também são priorizadas.

3.1.3 O processo de concessão de benefícios realiza-se por meio de uma sucessão de atividades executadas pelos municípios, pela Caixa e pela Senarc com o intuito de definir quais famílias ingressam no Programa Bolsa Família. O fluxo operacional do PBF é retratado no anexo à Nota Técnica encaminhada pela Senarc (fl. 71). Essas atividades, ou fases, são as seguintes:



- a) Cadastramento – realizado pelos municípios, consiste na coleta das informações junto as famílias, por meio de visita domiciliar, montagem de postos de cadastramento ou conjugação dessas duas formas, e posterior alimentação do Cadúnico com os dados coletados;
- b) Habilitação – realizada mensalmente pela Caixa, consiste em extrair da base do Cadúnico as famílias cadastradas para habilitação à concessão do benefício, verificando as regras de elegibilidade;
- c) Seleção – realizada mensalmente pela Senarc, consiste em deliberar as quotas de concessão de benefícios, segundo os tipos de famílias habilitadas e a meta física mensal necessária ao equilíbrio orçamentário e financeiro do programa;
- d) Concessão – ato vinculado à decisão de quotas estabelecidas pela Senarc. Esta atividade é realizada mensalmente pela Caixa, consistindo na operacionalização propriamente dita da concessão de benefícios financeiros do programa. Estas concessões permitem que famílias identificadas ingressem no programa e na folha mensal de pagamento, com a emissão do cartão magnético correspondente.

3.1.4 Na fase de habilitação, examinam-se as informações contidas nos cadastros das famílias e as originárias do Cadastro do Programa Bolsa Escola – CADBES⁵, cujos dados cadastrais foram complementados pelas prefeituras. Extrai-se, então, um subgrupo do universo de famílias cadastradas. Não são extraídos os seguintes cadastros:

- a) Cadastros com renda *per capita* familiar superior a R\$ 120,00;
- b) Cadastros com a situação de “excluído” na base nacional do Cadúnico, decorrente de ação dos municípios;
- c) Cadastros do CADBES não-complementados;
- d) Cadastros inativos;
- e) Cadastros com marcação de multiplicidade, que representam famílias com registro em mais de um cadastro.

3.1.5 Algumas famílias que estão no cadastro recebem ou já receberam benefícios financeiros de programas de transferência direta de renda, isto é, Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Cartão Alimentação, Auxílio-Gás ou Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Dentre estes, são descartados cadastros que tenham associados benefícios nas situações de cancelado ou bloqueado. Tal ação, segundo a Senarc, visa evitar que cadastros com informações inconsistentes ou de famílias inelegíveis venham a ingressar no PBF indevidamente, em função de não serem controladas pelos sistemas do Cadúnico, mas pelos sistemas de gestão de benefícios dos programas remanescentes. Para evitar a geração de benefícios em duplicidade, descartam-se as famílias cadastradas que já recebem ou receberam benefícios financeiros do PBF.

3.1.6 Em seguida, gera-se uma lista de famílias habilitadas que atendem aos requisitos de concessões dos benefícios do PBF, tais como renda *per capita* familiar, a idade das crianças ou adolescentes que compõem as famílias e a existência de gestantes ou nutrizes. (Art. 2º da Lei nº 10.836/04).

3.1.7 O passo seguinte consiste na categorização das famílias habilitadas em dois grandes grupos, “Pactuação” ou “Expansão”. São incluídas na situação “Pactuação” as famílias residentes em unidades da federação que tenham firmado pacto de complementação ao benefício financeira pago pelo Governo Federal. Quando há pacto de complementação financeira, os entes federados

⁵ As famílias que recebiam o benefício do Programa Bolsa Escola foram inicialmente cadastradas no Cadbes. Com a criação do Programa Bolsa Família, as famílias beneficiárias daquele programa devem migrar para este. Para tanto, é necessária a complementação dos dados exigidos para cadastramento no Cadúnico.



recebem uma pré-folha para ratificação e posterior entrega de recursos financeiros à Caixa para o pagamento conjunto às famílias a serem beneficiadas. Na situação “Expansão” encontram-se as famílias residentes nos municípios que não realizaram pacto com a União.

3.1.8 Além disso, existe classificação de famílias indicadas pelos gestores federais ou municipais em razão de outras situações de vulnerabilidade (para comunidades tradicionais, tais como indígenas e quilombolas); famílias incluídas antes ou após 20.10.2003⁶, famílias associadas a programas remanescentes; e famílias “Só-Gás”, que são aquelas beneficiadas apenas pelo Auxílio-Gás.

3.1.9 Assim, as famílias são divididas em 15 categorias, a seguir enumeradas, sendo que cada família só pode figurar em apenas uma das categorias:

- a) Expansão – famílias indicadas;
- b) Expansão – famílias novas antes de 20.10.2003;
- c) Expansão – famílias novas a partir de 20.10.2003;
- d) Expansão – famílias BES/BAL/PCA/GÁS⁷;
- e) Expansão – famílias só Gás;
- f) Expansão – famílias PCA/BAL;
- g) Expansão – famílias BES/GA;
- h) Pactuação – famílias novas até 20.10.2003;
- i) Pactuação – famílias novas após 20.10.2003;
- j) Pactuação – famílias BES/BAL/PCA/GÁS;
- k) Pactuação – famílias só Gás;
- l) Pactuação – famílias Bolsa Família;
- m) Pactuação – famílias PCA/BAL;
- n) Pactuação – família BES/GÁS;
- o) Pactuação – famílias indicadas.

3.1.10 Ao final dessa etapa, a Caixa gera uma base de dados de famílias habilitadas, da qual extrai Relatório Sintético de Famílias Habilitadas do PBF (fl. 79), em que consta o número de famílias habilitadas em cada município, em cada uma das 15 categorias. O estabelecimento das categorias acima enumeradas não consta de normas do MDS.

3.1.11 Uma vez de posse do Relatório Sintético de Famílias Habilitadas ao PBF, gerado pela Caixa, a Senarc inicia o processo de seleção. Para isso, a Senarc usa sistema de informática que automatiza a tomada de decisão num prazo de 24 horas do recebimento do citado relatório. Segundo a Senarc, o sistema, de forma segura, segue uma lista de prioridades pré-definidas pelo usuário, de acordo com a estratégia de concessão vigente, produzindo os relatórios de seleção para devolução à Caixa. Da mesma forma, não há normatização sobre os critérios de priorização a serem utilizados.

3.1.12 A eleição dessas prioridades constitui-se em decisão discricionária dos gestores do PBF, visando definir percentuais de cada categoria de cadastros que serão inseridos no programa.

3.1.13 O sistema contém informações gerais sobre o programa, tais como estimativa de famílias pobres por município; famílias atendidas pelo PBF por município; e os municípios onde há regras de pactuação vigentes naquele mês.

⁶ Data da criação do Programa Bolsa Família, Medida Provisória n.º 132/2003

⁷ Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação, Auxílio-Gás.



3.1.14 São, então, realizadas três etapas: Cálculo da Habilitação Restrita; Definição da Seleção Desejada e Elaboração dos Relatórios Sintéticos de Cadastros Selecionados. Essas fases também carecem de normatização.

3.1.15 Cálculo da Habilitação Restrita: é feita priorização de cadastros, em que o agrupamento de “Remanescentes” tem prioridade sobre o de “Só Gás”, que tem prioridade sobre o de “Famílias Novas”. Ainda nesta etapa podem ser incluídos outros parâmetros de modo, por exemplo, a que se possa limitar ou superar minimamente a estimativa de pobreza de cada município. A Senarc introduz como parâmetros do sistema a ordem de prioridade entre os agrupamentos e os limites de seleção de cada agrupamento frente à estimativa de pobreza de cada grupo. Dessa maneira, produz-se rol de cadastros que sinaliza quantas famílias de cada agrupamento poderiam ser incluídas no PBF no respectivo mês.

3.1.16 Definição da Seleção Desejada: Nesta etapa, a Senarc define qual o número de famílias de cada agrupamento que pode ser incluído no programa, a partir da seleção restrita. Tal decisão encontra-se vinculada à meta física mensal de expansão do PBF, observada, ainda, a disponibilidade orçamentária. De se observar que a eleição dos beneficiários parte de um agrupamento em categorias. Nessa fase não se sabe ainda a população de quais municípios serão beneficiadas.

3.1.17 Elaboração dos Relatórios Sintéticos de Cadastros Selecionados: Nesta etapa, há uma sucessiva priorização dos cadastros habilitados, visando adequar a quantidade de cadastros apontados pela habilitação restrita ao número escolhido na etapa de seleção desejada. Além dos parâmetros considerados anteriormente, é observada a cobertura percentual do PBF frente à estimativa de pobreza municipal, priorizando os municípios com menor cobertura percentual, dentro de cada agrupamento. Dessa forma, uma vez definidos os quantitativos de benefícios por cada categoria, a distribuição desses benefícios por município é realizada em ordem decrescente de percentual de cobertura do programa nos municípios.

3.1.18 Finalizados os Relatórios Sintéticos de Cadastros Selecionados do PBF e do PBF integrado ao PETI, a Senarc envia à Caixa os respectivos arquivos eletrônicos para execução da fase de concessão.

3.1.19 Ao receber os relatórios sintéticos, a Caixa efetua a concessão propriamente dita dos benefícios financeiros do PBF ao número de famílias indicado pela Senarc, em cada categoria, em cada município selecionado. Além disso, a Caixa gera a folha de pagamento, a pré-folha para os municípios que fizeram pactuação e os cartões magnéticos para as famílias beneficiadas.

3.1.20 Segundo a Senarc, em nenhuma das fases descritas há indicação individual de famílias fora dos critérios previamente definidos. Os resultados enviados à Caixa referem-se ao número de famílias a serem incluídas no PBF em cada município, entre as famílias da habilitação restrita, segundo cada categoria considerada e não quais famílias devem ser incluídas no programa.

3.1.21 Na fase de concessão são individualizadas as famílias a serem inseridas no programa. Uma vez definida a quantidade de famílias a serem beneficiadas em cada categoria e em cada município, o sistema seleciona as famílias mais pobres, segundo os critérios de menor renda *per capita* e maior número de filhos.

3.1.22 A descrição de todas essas etapas relativas às fases de cadastramento, habilitação, seleção e concessão dos benefícios do PBF foi realizada mediante Nota Técnica da Senarc (fls. 61/70). Em particular, a fase de seleção não está normatizada. Seus procedimentos operacionais são de domínio da equipe técnica, mas carecem de maior publicidade. A positivação dessas regras



representaria maior transparência e maior segurança para a equipe do programa contra questionamentos.

3.1.23 A Lei n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que criou o Programa Bolsa Família, traçou as linhas gerais do programa sem, contudo, adentrar em pormenores a respeito das atividades operacionais. A lei dispõe que o Programa Bolsa Família tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, contudo não estabelece de que forma se dará tal unificação.

3.1.24 O Decreto n.º 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamentou a lei que criou o PBF, dispõe que as famílias beneficiadas pelos programas remanescentes serão incorporadas, **gradualmente**, ao Programa Bolsa Família, desde que atendam aos critérios de elegibilidade do Programa Bolsa Família, observada a disponibilidade orçamentária e financeira.

3.1.25 Com relação à seleção das famílias, o decreto estabelece o seguinte:

“Art. 18 (...)

§ 1º As famílias elegíveis ao Programa Bolsa Família, identificadas no Cadastro Único do Governo Federal, poderão ser selecionadas a partir de um conjunto de indicadores sociais capazes de estabelecer com maior acuidade as situações de vulnerabilidade social e econômica, que obrigatoriamente deverá ser divulgado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

§ 2º O conjunto de indicadores de que trata o § 1º será definido com base nos dados relativos aos integrantes das famílias, a partir das informações constantes no Cadastro Único do Governo Federal, bem como em estudos sócio-econômicos.”

3.1.26 O Decreto dispõe, no art. 3º, § 2º, que cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome disciplinar os procedimentos necessários à gestão unificada desses programas.

3.1.27 Com relação à utilização de indicadores sociais para a seleção das famílias beneficiadas, a Senarc destaca a priorização à inclusão das famílias com menor renda *per capita* e maior quantidade de filhos. Contudo, essa regras não estão contidas em normas. Os normativos do programa apresentam textos genéricos naquilo que dizem respeito aos procedimentos operacionais que deverão ser adotados para a seleção das famílias que apresentam cadastros habilitados. A pormenorização dos procedimentos operacionais foi fornecida pela Senarc por meio de Nota Técnica. A falta de normatização desses procedimentos pode resultar em margem de discricionariedade além da necessária, em etapa crucial do programa – processo de seleção.

3.1.28 De acordo com a lição de MELLO⁸

“Discrcionariade é a margem de ‘liberdade’ que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelos menos dois comportamentos, cabíveis perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando, por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente uma solução unívoca para a situação vertente. (...) percebe-se que se trata necessária e inexoravelmente de um poder demarcado, limitado, contido em fronteiras, requeridas até por imposição racional,

⁸ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: editora Malheiros, 2005, pág. 902



posto que, à falta delas, perderia o cunho de poder jurídico. Com efeito, se lhe faltassem diques não se lhe poderia inculcar o caráter de comportamento 'intralegal'.

3.1.29 Desta forma, o Decreto carece de uma pormenorização que estabeleça critérios balizadores dos processos de operacionais do programa. Entende-se que a normatização dos procedimentos não deva ser tão detalhada que acabe por engessar a atividade administrativa; nem que seja tão genérica, que resulte em poder exagerado do administrador público na tomada de decisões..

3.1.30 Assim, cabe determinar –à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que adote as medidas necessárias à regulamentação as atividades operacionais do Programa Bolsa Família, em especial as diversas etapas que compõem a fase de seleção de beneficiários do programa, em observância ao art. 3º, § 2º do Decreto n.º 5.209/04.

3.2. Observância às normas orçamentárias e financeiras

3.2.1 Não se constatou desobediência às normas de Direito Financeiro na expansão do programa ocorrida no processo de expansão do PBF. A Lei Eleitoral e a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelecem uma série de restrições à concessão de benefícios e ao aumento de despesas no período pré-eleitoral. Contudo, as normas foram observadas pelos órgãos responsáveis pelo programa.

3.2.2 Conforme relatado anteriormente, novas concessões de benefícios de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior àquela em que se realizam as eleições são permitidas pela Lei Eleitoral. Em que pese não serem vedadas, as concessões de novos benefícios, como a criação outras despesas públicas, devem observar as normas de Direito Financeiro, principalmente aquelas que estabelecem vedações ao aumento de despesas.

3.2.3 A Lei Complementar n.º 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, ao tratar da geração da despesa assim estabelece em seu artigo 16:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

(...)

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

3.2.4 Poderia se questionar, ainda, se a expansão do PBF no primeiro semestre de um ano eleitoral poderia configurar utilização política do programa, tendo em vista que o aumento da quantidade de beneficiários às vésperas da realização de eleições poderia influenciar na escolha do



eleitorado. A Senarc justificou a opção pela concentração da expansão do PBF no primeiro semestre por meio da Nota Técnica nº 125 SENARC/MDS:

Ademais, sendo o Programa de caráter continuado, deve-se considerar que o combate à fome e à pobreza não pode ser interrompido durante o período eleitoral. De fato, o PBF não é atingido pelas vedações do art. 73 da Lei Eleitoral em vigor. No entanto, a partir da avaliação de que seria prudente a interrupção da concessão de benefícios nos meses em que se desenrolaria o processo eleitoral, dada a grande visibilidade alcançada pelo programa, o que poderia colocar em risco a sua credibilidade como uma política de Estado no combate à fome e à miséria e, ainda, a sua completa isenção político-partidária, optou-se por privilegiar o caráter de Estado da execução do PBF. Decidiu-se então por expandir o Programa apenas no 1º Semestre, antes do início do calendário eleitoral. (fl. 38)

3.2.5 Assim, de acordo com o gestor, a expansão do PBF no 1º semestre daquele ano atendeu a uma decisão gerencial, visto não existirem óbices legais à sua regular execução durante aquele período. Ressalte-se que a meta de concessão de benefícios para o exercício de 2006 já estava estabelecida desde 2003. A expansão do PBF estava amparada por meta nacional de famílias a ser alcançada anualmente, conforme Tabela 2.

Tabela 2 – Metas anuais e execução financeira do Programa Bolsa Família.

Ano	% da Meta Física	Total de famílias a serem atendidas
2003	32%	3,6 milhões
2004	58%	6,5 milhões
2005	77%	8,7 milhões
2006	100%	11,1 milhões

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social.

3.2.6 Uma vez estabelecido o número de famílias a ser atendido, ano a ano, os recursos orçamentários alocados deveriam atender não somente ao custeio da expansão do Programa Bolsa Família, mas também ao pagamento dos benefícios dos programas remanescentes, que continuavam a ser pagos até a total migração das famílias para o PBF.

3.2.7 Conforme se depreende da Tabela 3, além do maior aporte de recursos destinado ao custeio do PBF e dos programas remanescentes que foram sendo executados a cada ano, à medida que aumentavam os valores destinados ao pagamentos dos benefícios do PBF, diminuía a participação relativa dos programas remanescentes.

Tabela 3 – Execução Financeira dos Programa Bolsa Família e Programas Remanescentes
R\$ milhões

PROGRAMA	2003	2004	2005	2006
Auxílio Gás	800,2	535,4	371,7	106,5
Bolsa Alimentação	264,4	54,1	8,0	1,7
Bolsa Escola	1.429,5	942,7	592,9	115,5
Bolsa Família	572,4	3.609,2	5.356,8	7.203,6
Cartão Alimentação	290,6	167,4	56,4	28,6
Total	3.357,1	5.308,8	6.385,7	7.455,9

Fonte: Ofício nº 5921-SENARC/MDS, de 9 de julho de 2007, fl. 129 (comentários do gestor)



3.2.8 As informações constantes da Tabela 3 foram fornecidas pela Senarc, baseadas em controles internos daquela unidade, uma vez que os recursos alocados ao programa orçamentário Transferência de Renda com Condicionais (1335) são destinados tanto ao atendimento do PBF quanto dos programas remanescentes.

3.2.9 A expansão do PBF foi realizada de forma adequada à lei orçamentária. Os créditos orçamentários consignados nas leis orçamentárias dos exercícios de 2003 a 2006 foram compatíveis com as metas estabelecidas. Sendo assim, entende-se que não houve desvio de finalidade na aplicação das normas operacionais e de direito financeiro no âmbito do governo federal.

3.3. Análise da distribuição PBF pelas unidades federadas administradas pelos principais partidos políticos

3.3.1 Não foram constatadas discrepâncias significativas no percentual de cobertura do programa nos estados e municípios administrados pelos principais partidos políticos brasileiros. Com base nessa constatação, não se pode concluir que houve privilégios ou discriminações na concessão de benefícios do PBF a moradores de estados e municípios administrados por certos partidos políticos em detrimento de moradores residentes em estados e municípios administrados por outros.

3.3.1 Análise do percentual de cobertura do PBF, pelo partido político do governante estadual

3.3.1.1 Não foi constatado favorecimento ou discriminação a partidos políticos na distribuição dos benefícios do PBF. No quadro geral, o percentual de cobertura do programa nos estados e municípios administrados pelos quatro principais partidos políticos brasileiros ficou próximo a 100%, em junho de 2006. Discrepâncias regionais são justificadas por fatores sobre os quais os gestores federais têm controle limitado.

3.3.1.2 A cobertura do PBF superava, em junho de 2006, a estimativa de famílias pobres no estados governados pelo PT, PSDB e PFL. Já a cobertura percentual dos estados governados pelo PMDB ficou na casa dos 99%, conforme Tabela 4.

Tabela 4 – Estimativa de famílias pobres e número de benefício do PBF, em junho de 2006, por partido político do governador eleito para o período 2002-2006.

Partido Político do governador	Estimativa de famílias pobres	Famílias atendidas	% de cobertura
PT	517.645	541.865	104,68
PSDB	4.435.921	4.536.525	102,27
PFL	2.397.912	2.441.545	101,82
PMDB	2.471.186	2.449.636	99,12
Total	9.822.664	9.969.571	101,50

Fonte: Famílias estimadas – sítio do MDS na internet e famílias atendidas pelo PBF – Caixa

3.3.1.3 O fato do Partido dos Trabalhadores figurar no topo do ranking de maior cobertura percentual do PBF, com relação à estimativa de famílias pobres, por estado, poderia revelar a concessão de privilégios aos três estados governados por este partido, à época. Contudo, essa conclusão não é verdadeira. O PMDB governava os dois estados onde havia a maior cobertura percentual do programa àquela oportunidade, Santa Catarina, com 120,47% e Rio Grande do Sul, com 116,27%, seguidos do estado de Sergipe, até então governado pelo PFL, com percentual de cobertura de 115,16 (Tabela 5).

3.3.1.4 A baixa cobertura percentual do PMDB é influenciada pelas coberturas percentuais relativas no Distrito Federal e no estado do Rio de Janeiro (Tabela 5).



Tabela 5 – Estimativa de Famílias pobres e benefício do PBF, por estado, em junho de 2006

Classificação	Estado	Partido Político do Governador	Estimativa de família pobres	Famílias atendidas	% de cobertura
1	SC	PMDB	121.632	146.533	120,47
2	PR	PMDB	402.439	467.924	116,27
3	SE	PFL	167.315	192.683	115,16
4	MG	PSDB	1.044.403	1.201.517	115,04
5	RS	PMDB	402.963	459.746	114,09
6	MT	PPS	127.695	143.194	112,14
7	MS	PT	110.118	119.788	108,78
8	PB	PSDB	395.090	425.322	107,65
9	RN	PSB	291.160	310.385	106,6
10	TO	PFL	103.478	110.269	106,56
11	PI	PT	352.128	366.012	103,94
12	CE	PSDB	896.882	921.673	102,76
13	AC	PT	55.399	56.065	101,2
14	BA	PFL	1.408.210	1.417.939	100,69
15	GO	PSDB	263.482	265.220	100,66
16	RO	PSDB	93.732	94.064	100,35
17	MA	PFL	718.909	720.654	100,24
18	ES	PSB	199.237	194.380	97,56
19	PE	PMDB	909.028	869.773	95,68
20	AL	PSB	360.317	344.316	95,56
21	PA	PSDB	529.382	496.208	93,73
22	SP	PSDB	1.212.950	1.132.521	93,37
23	AM	PPS	224.843	203.630	90,57
24	DF	PMDB	95.964	83.644	87,16
25	RR	PSL	37.520	31.385	83,65
26	RJ	PMDB	539.160	422.016	78,27
27	AP	PDT	39.327	20.938	53,24
Total	-	-	11.102.763	11.217.799	101,04

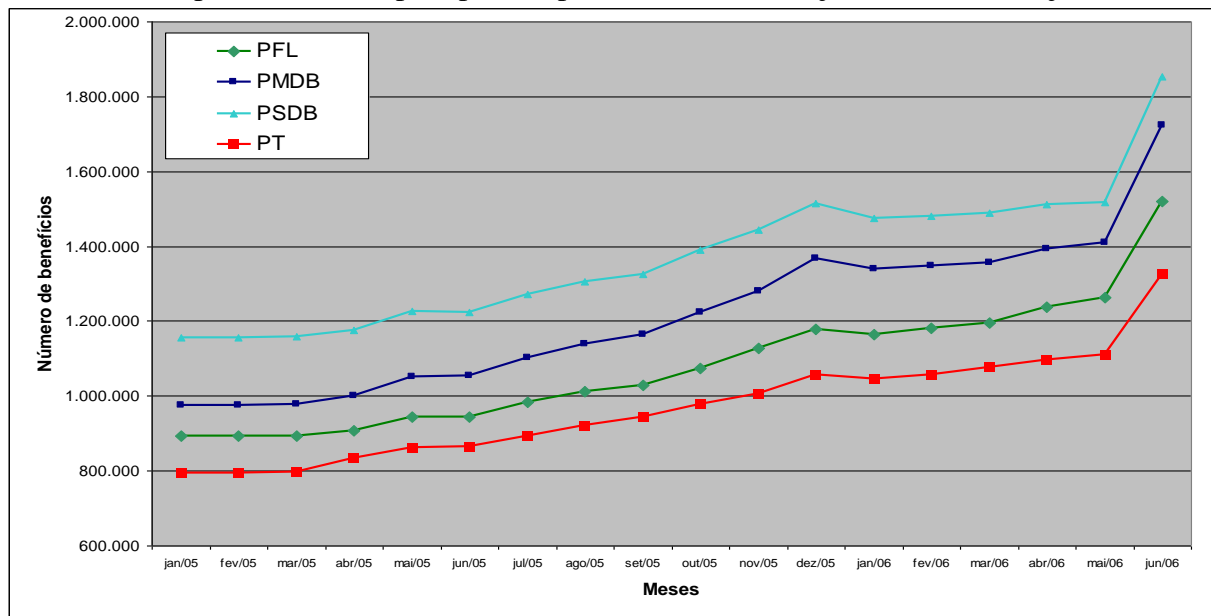
Fonte: sítio do MDS na internet, TST e Ofício n.º 5921 SENARC/MDS.

3.3.1.5 Os estados do Mato Grosso do Sul, Piauí e Acre, que eram governados à época pelo PT, apresentavam percentual de cobertura de 108,78%, 103,94% e 101,20%, respectivamente, conforme Tabela 5. Comparando os estados, constata-se que o Mato Grosso do Sul apresentava a sétima maior cobertura do programa, enquanto o Piauí encontrava-se na décima primeira posição e o Acre na décima terceira.

3.3.1.6 Com base nos dados apresentados, não há elementos que caracterizem nexo de causalidade entre a cobertura do PBF no estado e o partido político do governador.

3.3.1.7 Da mesma forma, não há relação entre a quantidade de benefícios concedidos à população dos municípios, com relação ao partido político do prefeito que o administra. O Gráfico 1 demonstra a expansão do número de benefícios concedidos aos moradores dos municípios administrados pelo PFL, PMDB, PSDB e PT entre janeiro de 2005 e junho de 2006.

Gráfico 1 – Expansão do PBF pelo partido político do Prefeito, janeiro de 2005 a junho de 2006.



Fonte: Caixa

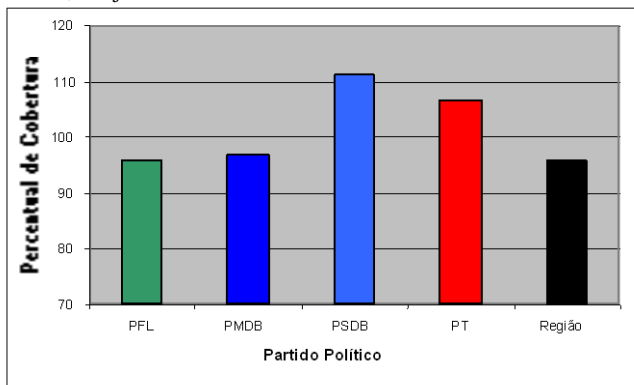
3.3.1.8 O gráfico permite visualizar que não houve discrepância entre o incremento da quantidade de benefícios nas prefeituras administradas por um partido ou outro. Mesmo não sendo uniforme, o gráfico indica que a concessão dos benefícios se deu de forma similar no conjunto das prefeituras ao longo do tempo. Pode ser observado, por exemplo, que a redução no número de benefícios totais ocorrida entre dezembro de 2005 e janeiro de 2006 atingiu a todas as prefeituras administradas pelos quatro partidos, indistintamente. Da mesma forma, em julho de 2006 ocorreu atipicidade na concessão de benefícios de todos os conjuntos de prefeituras.

3.3.1.9 Ao final do período analisado, junho de 2006, o programa ultrapassou a meta nacional estabelecida de 11,1 milhões de famílias, e a cobertura percentual dos partidos selecionados encontrava-se próximo aos 100%, conforme Gráfico 7.

3.3.1.10 O resultado dos cruzamentos de dados relativos às estimativas de famílias pobres na prefeituras administradas pelo partidos políticos selecionados e o número de benefícios concedidos, em junho de 2006, em cada região do país, está espelhada nos Gráficos 2 a 7.

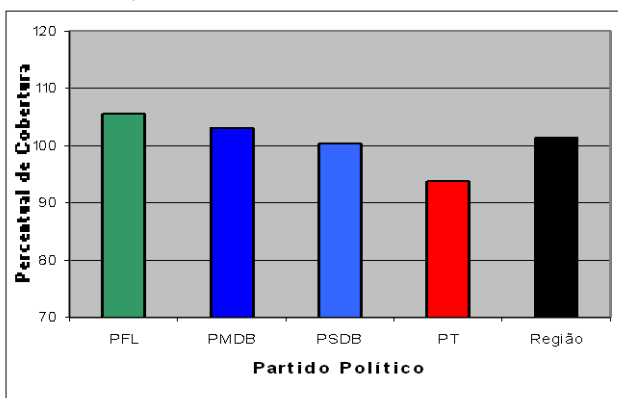


Gráfico 2 - Percentual de cobertura do PBF em relação à estimativa de famílias pobres municípios administrados pelos partidos políticos PFL, PMDB, PSDB e PT, na região Centro-Oeste, em junho de 2006.



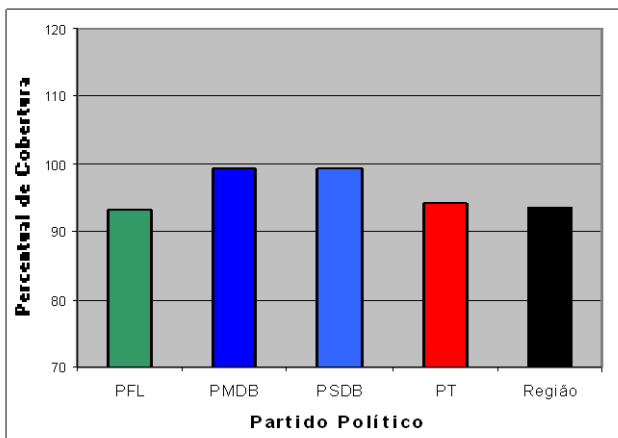
Fonte: Caixa e TSE.

Gráfico 3 - Percentual de cobertura do PBF em relação à estimativa de famílias pobres municípios administrados pelos partidos políticos PFL, PMDB, PSDB e PT, na região Nordeste, em junho de 2006.



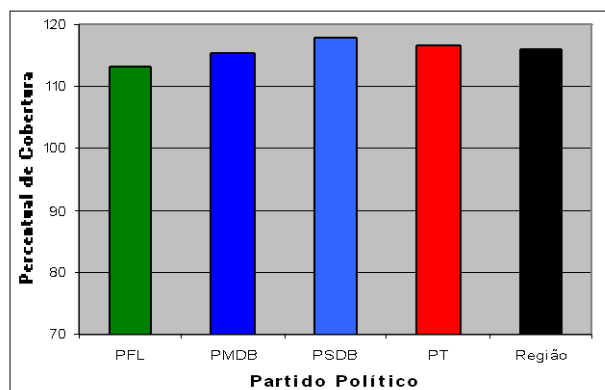
Fonte: Caixa e TSE.

Gráfico 4 - Percentual de cobertura do PBF em relação à estimativa de famílias pobres municípios administrados pelos partidos políticos PFL, PMDB, PSDB e PT, na região Norte, em junho de 2006.



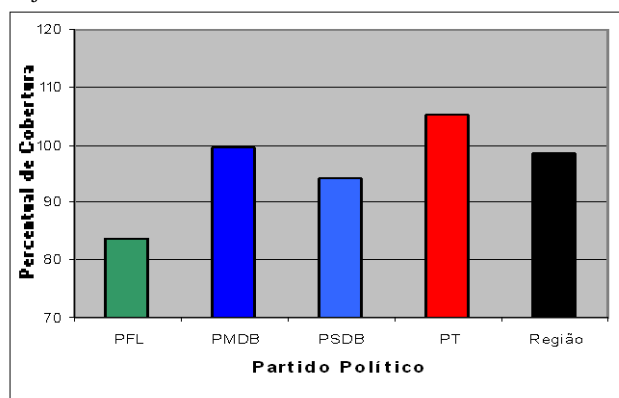
Fonte: Caixa e TSE.

Gráfico 5 - Percentual de cobertura do PBF em relação à estimativa de famílias pobres municípios administrados pelos partidos políticos PFL, PMDB, PSDB e PT, na região Sul, em junho de 2006.



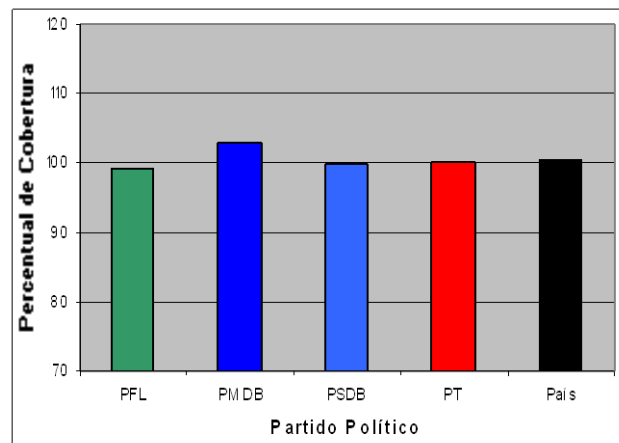
Fonte: Caixa e TSE.

Gráfico 6 - Percentual de cobertura do PBF em relação à estimativa de famílias pobres municípios administrados pelos partidos políticos PFL, PMDB, PSDB e PT, na região Sudeste, em junho de 2006.



Fonte: Caixa e TSE.

Gráfico 7 - Percentual de cobertura do PBF em relação à estimativa de famílias pobres municípios administrados pelos partidos políticos PFL, PMDB, PSDB e PT, em todo o Brasil, em junho de 2006.



Fonte: Caixa e TSE.



3.3.1.11 Conforme se observa no Gráfico 3, na região Nordeste, a menor cobertura percentual encontrava-se, em junho de 2006, nos municípios administrados pelo PT, correspondendo a 94% do público-alvo residente nestes municípios. Enquanto isso, a cobertura do PBF ultrapassava em 5% a estimativa de famílias pobres nos municípios administrados pelo PFL nesta região.

3.3.1.12 Na região Norte (Gráfico 4), o percentual de cobertura dos municípios administrados pelo PT e pelo PFL encontrava-se em patamares similares, próximo a 94% do público-alvo. Era de 99% o percentual de cobertura nos municípios administrados pelo PMDB e PSDB naquela região.

3.3.1.13 Enquanto nas regiões Centro-Oeste (Gráfico 2), Norte (Gráfico 4) e Sul (Gráfico 5) o maior percentual de cobertura encontrava-se nos municípios administrados pelo PSDB, no Nordeste tal percentual era positivamente favorável ao PFL (Gráfico 3). Já na região Sudeste, a maior cobertura encontrava-se nos municípios administrados pelo PT (Gráfico 6).

3.3.1.14 Quando analisado o quadro geral brasileiro (Gráfico 7), constata-se que não houve distorções entre o percentual de cobertura do PBF nos municípios administrados pelos quatro partidos políticos mencionados, havendo uma pequena diferença a maior entre o percentual de cobertura dos municípios administrados pelo PMDB em relação aos municípios administrados pelos demais partidos políticos selecionados.

3.3.1.15 O Capítulo 4 trata do percentual de cobertura do programa por região geográfica do país. Em junho de 2006, na região Sul, onde o percentual de cobertura superou em 15% o público-alvo, os municípios administrados pelos quatro partidos escolhidos para a análise apresentaram cobertura percentual acima dos 10% do total do público-alvo estimado. Tal fato demonstra que, mesmo em regiões cujo percentual de cobertura superou o público-alvo do programa, esta extrapolação não foi realizada com o intuito de beneficiar as prefeituras administradas por determinado grupo político.

3.3.1.16 A principal discrepância no percentual de cobertura do programa, por partido político, era o baixo percentual de cobertura nos municípios administrados pelo PFL na região Sudeste (84%). Uma das explicações era a baixa cobertura do PBF no município do Rio de Janeiro, com apenas 58% do público-alvo recebendo o benefício do programa em junho de 2006. De um público-alvo estimado em 164.913 de famílias pobres, apenas 96.218 recebiam o benefício àquela época.

3.3.1.17 Conforme apurado em reunião na Senarc, a principal razão para a falta de concessão de benefícios no município carioca diz respeito ao baixo cadastramento de famílias. Os dados revelam que em junho de 2006 existiam no município carioca 110.162 famílias cadastradas no Cadúnico. Essa quantidade é menor que a estimativa de famílias pobres (164.913). Há que se considerar ainda que nem todos os cadastros são habilitados ao recebimento do benefício. Caso a família não preencha os requisitos do programa, o cadastro não é habilitado.

3.3.1.18 Este fato demonstra a necessidade de maior participação da administração municipal para o êxito do programa naquele município, o que não exige os órgãos federais de fomentar políticas com o intuito de propiciar aos municípios que cadastrem as famílias potencialmente enquadradas nos critérios dos programas federais.

3.3.1.19 Sendo assim, propõe-se o envio deste relatório e do Acórdão e Voto que vierem a ser proferidos nestes autos ao prefeito do município do Rio de Janeiro, para que tome conhecimento das informações apresentadas.



3.3.2 *Casos de estados e municípios mencionados em documentos do TCU*

3.3.2.1 O Memorando n.º 200/2006-ADFIS (fls. 99/101) informava que o número de famílias beneficiadas no Mato Grosso do Sul, entre maio e junho de 2006, teria aumentado 50%, em média, havendo 7 municípios em que o incremento havia superado a marca dos 100%. Os dados fornecidos pela Caixa apontam incremento de 34% no número de famílias beneficiadas no estado do Mato Grosso do Sul entre abril e junho de 2006, passando de 88.892 para 119.788 famílias. No entanto, confirmou-se a informação de que em 7 municípios houve aumento do número de famílias beneficiadas em mais de 100%. Desses, o município de Água Clara foi o único nominalmente citado por ter sido o maior beneficiado.

3.3.2.2 Além disso, noticiou-se o incremento de mais de quatrocentas famílias beneficiadas no município sul-mato-grossense de Água Clara, fato confirmado pelos dados encaminhados pela Caixa. Em abril de 2006 eram atendidas pelo PBF, naquele município, 153 famílias. No mês de junho este número saltou para 601, representando incremento de quase 300%. Destaca-se que o prefeito daquele município, eleito em 2004, é do Partido Democrático Trabalhista – PDT, partido político que não fez parte da base de apoio do governo federal durante os quatro primeiros anos de mandato do atual Presidente da República.

3.3.2.3 Ressalte-se que o número de famílias beneficiadas no município de Água Clara, em junho de 2006 (601 famílias), foi superior à estimativa de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza (397 famílias). No entanto, tal situação se repetiu, em maior ou menor grau, em mais de 3.500 municípios, independente de partido político do prefeito municipal. O parâmetro utilizado para concessão do benefício diz respeito à quantidade de cadastros habilitados, que variou com relação ao público estimado. Sendo assim, nos limites dos exames realizados neste acompanhamento, não há elementos que caracterizem uso político do programa naquele município.

3.3.2.4 O município de Ivinhema/MS foi mencionado na mensagem da equipe de auditoria da Secex-MS. Esse município era administrado pelo PMDB, quando houve aumento de famílias beneficiadas de 1.018, em abril de 2006, para 1.545 em junho do mesmo ano. Isso representou incremento de 51%. A estimativa de famílias inseridas no público-alvo em tal município, segundo dados da PNAD-2004, era de 1.499. A situação do município de Ivinhema é similar à do município de Água Clara, ou seja, atendimento superior à estimativa de famílias pobres e incremento da quantidade de benefícios no período pré-eleitoral.

3.3.2.5 O caso específico do município de Ivinhema/MS foi alvo de ação civil pública no Poder Judiciário e de representação neste Tribunal (TC n.º 006.770/2006-0). Os trabalhos de auditoria apontaram desvios de finalidade por parte dos gestores daquele município, já tendo sido adotadas medidas para regularização das falhas apontadas.

3.3.2.6 Com relação ao estado do Acre, confirmou-se a informação contida no Memorando n.º 200/2006-ADFIS de que houve incremento de 36% no número de beneficiários do programa naquele estado. O município em que houve o maior incremento percentual entre abril e junho de 2006 foi o de Porto Walter, passando de 106 famílias beneficiadas para 481, representando aumento de 353%. Em seguida, aparece o município de Porto Acre, que passou de 328 famílias beneficiadas para 1048 no mesmo período, representando aumento de 219%. Em que pese o município de Porto Walter ser administrado pelo PT, não há elementos que caracterizem ter sido esse o fator preponderante para o incremento no número de beneficiários. Com relação ao município de Porto Acre, o mesmo apresenta-se como outra localidade em que o incremento deu-se acima da média, em que pese o prefeito municipal ser filiado ao Partido Popular Socialista – PPS, que não era aliado ao governo federal no exercício de 2006.



3.3.2.7 Sobre os municípios do Acre, a Senarc argumenta que, além de serem municípios pequenos onde a inclusão de poucas famílias causa grande variação percentual de cobertura, após a concessão dos benefícios, a cobertura do programa nos municípios de Porto Acre e Porto Walter passou a ser de 70% e 82%, respectivamente, abaixo, portanto, do público alvo estimado para esses municípios.

3.3.2.8 O memorando da Adfis informa ainda que nem todos os estados foram impactados pelo aumento no número de beneficiários do PBF, citando como exemplo o estado de São Paulo, onde o incremento variou abaixo de 30%, informação confirmada com os dados disponibilizados. Contudo, não há elementos que apontem o baixo percentual de incremento do PBF no estado de São Paulo pelo fato deste ser governado por partido de oposição ao governo federal. Ao passo que o PSDB governava o estado de São Paulo, o PT administrava 58 prefeituras paulistas, que tiveram incremento global de apenas 25% nesse período, semelhante portanto à expansão do programa no estado como um todo.

4. Expansão do PBF entre 2004 e 2006 e atipicidade no último exercício

4.1 O governo federal estabeleceu para os exercícios de 2004 a 2006 metas nacionais para o PBF, tendo alcançado o número de famílias previsto para cada exercício. Por se tratar de programa de natureza continuada, a Constituição Federal estabelece que devem ser fixadas metas regionais. Em que pese a segregação da meta nacional por região geográfica, a cobertura do PBF não se deu de maneira uniforme entre as regiões brasileiras. Este fato, deve-se à concessão de benefícios acima da estimativa de famílias pobres em várias unidades da federação, enquanto que em outras a cobertura ficou abaixo dessas estimativas.

4.1 Alcance das metas do PBF

4.1.1 Com base na PNAD de 2001 foi estimada a existência de aproximadamente 11,2 milhões de famílias no Brasil em situação de pobreza ou extrema pobreza. Dessa forma, no lançamento do PBF foram divulgadas as metas a serem anualmente cumpridas, até que se atingisse a totalidade das famílias pobres no exercício de 2006.

4.1.2 O MDS, por intermédio da Senarc e com apoio do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA, atualizou as estimativas do público-alvo do PBF durante o exercício de 2006, com base nos dados da PNAD 2004. O resultado dos trabalhos resultou na diminuição da estimativa de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, reduzindo a meta do programa de 11,2 milhões de família para 11,1 milhões de famílias. As estimativas de famílias pobres estão demonstradas na Tabela 7.

4.1.3 Para avaliar o cumprimento dessas metas, foi solicitado à Caixa o número de benefícios pagos pelo programa, mensalmente, no período de janeiro de 2004 a junho de 2006. As informações foram, então, agrupadas em quatro períodos (até dezembro de 2004; até dezembro de 2005; até abril de 2006; e até junho de 2006) para comparar o incremento da cobertura do programa entre os prazos estabelecidos.

4.1.4 A Tabela 6 apresenta o número de benefícios do PBF nos intervalos selecionados, e demonstra que, ano a ano, as metas de famílias atendidas nacionalmente foram alcançadas. Ressalte-se que a discrepância dos totais contidos na Tabela 1 e na Tabela 6, deve-se ao fato de que esta última já apresenta os dados com os cancelamentos e bloqueios de benefícios, ao contrário da



primeira, que apresenta somente os totais de concessões de benefícios efetuados até o período indicado.

Tabela 6 – Número de famílias atendidas pelo Programa Bolsa-Família até junho de 2006.

REGIÃO	U/F	Dez/04	Dez/05	Abr/06	Jun/06	Expansão percentual		
						dez/04 a dez/05	Dez/05 a abr/06	mai/06 a jun/06
NORTE	AC	29.866	39.938	41.137	56.065	33,72	3,00	36,29
	AM	106.892	151.687	163.805	203.630	41,91	7,99	24,31
	AP	10.466	11.697	15.808	20.938	11,76	35,15	32,45
	PA	262.848	342.912	377.807	496.208	30,46	10,18	31,34
	RO	56.072	70.817	76.905	94.064	26,30	8,60	22,31
	RR	14.706	17.839	20.209	31.385	21,30	13,29	55,30
	TO	56.295	78.455	82.113	110.269	39,36	4,66	34,29
	TOTAL	537.145	713.345	777.784	1.012.559	32,80	9,03	30,19
NORDESTE	AL	221.070	261.760	272.593	344.316	18,41	4,14	26,31
	BA	854.418	1.092.616	1.146.647	1.417.939	27,88	4,95	23,66
	CE	585.564	759.918	763.543	921.673	29,78	0,48	20,71
	MA	388.092	546.063	577.966	720.654	40,70	5,84	24,69
	PB	280.363	346.296	348.246	425.322	23,52	0,56	22,13
	PE	532.236	650.998	702.069	869.773	22,31	7,85	23,89
	PI	224.681	292.003	301.116	366.012	29,96	3,12	21,55
	RN	194.222	246.807	250.027	310.385	27,07	1,30	24,14
	SE	116.613	159.313	161.011	192.683	36,62	1,07	19,67
	TOTAL	3.397.259	4.355.774	4.523.218	5.568.757	28,21	3,84	23,11
CENTRO-OESTE	DF	41.943	54.159	52.238	83.644	29,13	-3,55	60,12
	GO	137.793	192.391	198.985	265.220	39,62	3,43	33,29
	MS	33.140	86.304	88.892	119.788	160,42	3,00	34,76
	MT	82.921	122.068	119.151	143.194	47,21	-2,39	20,18
	TOTAL	295.797	454.922	459.266	611.846	53,80	0,95	33,22
SUDESTE	ES	124.313	166.814	163.910	194.380	34,19	-1,74	18,59
	MG	769.617	1.027.297	993.518	1.201.517	33,48	-3,29	20,94
	RJ	198.609	308.628	347.872	422.016	55,39	12,72	21,31
	SP	667.590	891.915	877.938	1.132.521	33,60	-1,57	29,00
	TOTAL	1.760.129	2.394.654	2.383.238	2.950.434	36,05	-0,48	23,80
SUL	PR	313.173	463.693	435.948	467.924	48,06	-5,98	7,33
	RS	295.707	411.949	393.634	459.746	39,31	-4,45	16,80
	SC	103.178	147.778	138.303	146.533	43,23	-6,41	5,95
	TOTAL	712.058	1.023.420	967.885	1.074.203	43,73	-5,43	10,98
Total Geral		6.702.388	8.942.115	9.111.391	11.217.799	33,42	1,89	23,12
Meta		6.500.000	8.700.000	-	11.100.000	-	-	-
Número de famílias incluídas no período		-	2.239.727	169.276	2.106.408	-	-	-

Fonte: Caixa.

4.1.5 No exercício de 2005, foram acrescentadas 2.239.727 famílias ao programa, conforme se observa na última linha da Tabela 6, representando uma média mensal de acréscimo de 186.064 famílias. Entre janeiro e abril de 2006 foram acrescentadas outras 169.276 famílias. Por fim, nos meses



de maio e junho de 2006 houve acréscimo de mais 2.106.408 famílias ao programa. A atipicidade na expansão do programa será tratada no subtítulo seguinte.

4.1.6 As três últimas colunas da Tabela 6 refletem a expansão percentual do programa nos intervalos estabelecidos, em cada estado da federação. Os estados que se destacaram com maior percentual de expansão do exercício de 2006 foram Amapá, Roraima, Distrito Federal, Pará. Tal fato deve-se tanto à alteração das estimativas de famílias pobres, que será abordada no subtítulo 4.5, quanto à baixa cobertura anterior. Os estados mencionados eram governados pelo PDT, PSL, PMDB e PSDB, respectivamente.

4.2. Atipicidade da expansão do programa nos meses de maio e junho de 2006

4.2.1 A expansão do PBF nos meses de maio e junho de 2006 ocorreu de forma atípica. Ao longo do exercício de 2005, foram incluídas 2,2 milhões de famílias no PBF. No primeiro semestre do exercício de 2006 foram incluídas outras 2,2 milhões famílias, sendo que somente no mês de junho foram incluídas 2.106.408 famílias. Nos exercícios de 2004 e 2005 o programa cresceu em média 3,83% ao mês. A média de crescimento nos meses de maio e junho de 2006 foi de 12,72%. Somente no mês junho de 2006 a expansão superou a casa dos 23%.

4.2.2 Segundo justificativas apresentadas pelo MDS por meio da Nota Técnica nº 125 SENARC/MDS (fl. 38), uma das razões para a concentração da expansão do PBF nos meses de maio e junho de 2006 foi a ocorrência de problemas operacionais no sistema eletrônico operado pela Caixa, que impossibilitaram a concessão de benefícios ainda nos primeiros meses do ano. Esses problemas técnicos foram solucionados somente em abril de 2006. Pode ser observado na última linha da Tabela 6 que entre dezembro de 2005 e abril de 2006 foram acrescidas apenas 169.234 famílias ao programa, representando uma média mensal de 42.319, valor muito menor que o da média anterior.

4.2.3 Outro motivo para a concessão atípica de benefícios no primeiro semestre de 2006 foi a decisão gerencial de alcançar a meta ainda no semestre daquele exercício. De acordo com a supracitada Nota Técnica, essa opção teve a finalidade de evitar questionamentos de utilização do programa com finalidade eleitoral, caso fossem concedidos benefícios durante o processo eleitoral:

A expansão do PBF em 2006 precisou se concentrar no 1º semestre. Como visto acima, o Bolsa Família é um programa fixado em Lei, com metas anuais estabelecidas também na Lei do PPA, sendo, desde 2003, de conhecimento público o alcance da meta de 11 milhões de famílias em 2006. Vale dizer que, no 2º semestre, iniciava-se o período eleitoral em julho, com encerramento no final de outubro. Os meses de novembro e dezembro não seriam suficientes para o cumprimento da meta estabelecida para o ano, pois o calendário operacional de geração de folhas de pagamento é extenso e os volumes de entrega de cartões pressionariam demais a rede CAIXA, colocando em risco o alcance da meta anual do Bolsa Família (fl. 38).

4.2.4 A opção gerencial de concentrar a expansão do PBF no primeiro semestre de 2006 é legal, na medida em que foi acompanhada da adequação orçamentária necessária, conforme descrito no capítulo 3. Caso a expansão do programa realizada no primeiro semestre ocasionasse despesas não cobertas por dotação orçamentária adequada, estar-se-ia diante de conduta vedada pela LRF (art. 16).



4.3. Atipicidade no cadastramento de famílias no Cadúnico

4.3.1 Cabe destacar, ainda, que a atipicidade na concessão de benefícios do PBF foi acompanhada pela atipicidade no cadastramento de famílias no Cadastro Único. Dados da Caixa apontam que foram cadastradas nos exercícios de 2004 e 2005 aproximadamente 3,2 milhões famílias, o que representa média mensal de aproximadamente 133 mil famílias. No primeiro semestre de 2006 foram cadastradas 1.759.000 famílias, em torno de 293.000 famílias por mês, o que representa mais que o dobro da média de cadastramento anteriormente observado. O pico de novos cadastros ocorreu no mês de março de 2006, com a inclusão de mais de 500 mil novas famílias no Cadúnico.

4.3.2 Além da inclusão de novas famílias no Cadúnico, houve atualização de dados cadastrais já existentes. Ao se manifestar sobre a expansão do PBF termos (Nota Técnica n.º 125 SENARC/MDS, de 06 de outubro de 2006), o MDS informou sobre a necessidade de depuração dos dados cadastrais, nos seguintes termos:

(...) Era preciso também manter a lista de famílias atendidas pelo Bolsa Família e demais programas remanescentes bem focalizada, o que representava garantir que seus cadastros eram consistentes e compatíveis com o critério de renda *per capita* exigido pelos programas. Assim, empreendeu-se como ação central para o alcance das metas dos anos 2005 e 2006 o apoio financeiro do Governo Federal à atualização cadastral efetuada pelos municípios, possibilitando depuração de cadastros inconsistentes e a elevação da cobertura cadastral, bem como a complementação de dados do CADBES. (fl. 38)

4.3.3 A falta de mecanismos de verificação dos rendimentos declarados no cadastramento das famílias foi um dos principais problemas apontados pela auditoria do TCU realizada em 2002 no Cadastro Único. Em razão disso, o Tribunal recomendou ao então Ministério de Assistência e Promoção Social, atual Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por intermédio do Acórdão n.º 240/2003-P, que criasse sistemática de crítica dos rendimentos declarados no Cadastro Único cruzando dados deste sistema com os dados do Sistema de Benefícios – SISBEN e da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, para identificar omissões de rendimentos, que pudessem ocasionar pagamento irregular de benefícios do PBF, bem como com o Sistema Informatizado de Controle de Óbitos – SISOBI, a fim de identificar alterações na composição familiar que pudessem afetar a concessão de benefícios sociais.

4.3.4 Em novembro de 2006, por intermédio dos Acórdãos n.ºs 2015/2006-P e 2214/2006-P, o TCU voltou a determinar que o MDS realizasse críticas dos rendimentos declarados no Cadúnico com os dados do SISBEN e SISOBI; informando, nas contas anuais do exercício de 2007, as providências adotadas, inclusive quanto ao número de famílias com renda subdeclarada, valor total dos benefícios cancelados e medidas para o ressarcimento dos valores recebidos indevidamente.

4.3.5 Por meio do Ofício n.º 5921 SENARC/MDS, de 9 de julho de 2006, fls. 124/138, foi noticiada a realização de auditoria realizada pelo MDS, no primeiro semestre de 2007, na qual foram realizados cruzamentos dos dados do Cadúnico com dados da Rais de 2005, resultando no bloqueio de 329.440 benefícios e na averiguação de outros 197.887 benefícios. Foi noticiada, ainda, que tramita, no Governo Federal, projeto de termo de cooperação para disponibilização da base de dados do Sisobi ao MDS (Processo NUP 71000.002384/2007-28).



4.3.6 Foi noticiado, ainda, a possibilidade de que venham a ser adotados mecanismos de verificação da renda autodeclarada por meio da utilização de preditores, a partir de outros dados constantes do Cadastro Único. A respeito do uso de preditores foi juntado aos comentários apresentados pela Senarc estudo realizado por especialistas do IPEA, FGV e MDS denominado “O uso de preditores para a melhoria da qualidade das informações do Cadastro Único” (fls. 156/239).

Tendo em vista que procedimentos de cruzamento de bases de dados foram incorporados às rotinas do MDS, desnecessário formular nova determinação no mesmo sentido dos Acórdão citados.

4.4. Efeitos do Decreto nº 5.749/2006 na expansão dos benefícios do PBF nos meses de maio e junho de 2006

4.4.1 Baseado em estudos realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA foram estabelecidos, em abril de 2006, por meio do Decreto n.º 5.749/06, novos patamares de renda *per capita* na fixação do critério de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza.

4.4.2 Passou a ser considerada família em situação de pobreza, aquelas cuja renda *per capita* mensal variasse entre R\$ 60,00 e R\$ 120,00 e em cuja composição houvesse ao menos um filho com idade até 16 anos. Na situação de extrema pobreza passaram a ser caracterizadas aquelas famílias com renda *per capita* mensal não superior a R\$ 60,00, independente de sua composição familiar. Anteriormente os valores eram de R\$ 100,00 e R\$ 50,00, respectivamente.

4.4.3 Investigou-se a hipótese de que a alteração dos valores fosse uma das causas de aumento do número de benefícios, uma vez que a majoração do critério de renda representaria aumento na base de prováveis beneficiários. Contudo, os estudos técnicos realizados pelo IBGE e IPEA revelaram redução de 105.627 famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza, conforme Tabela 7. Além disso, a mencionada majoração decorreu da atualização monetária dos valores anteriormente utilizados, tendo por base o Índice de Preços ao Consumidor (INPC) e o INPC-Alimentação e Bebidas, conforme esclarece a Nota Conjunta SENARC-MDS, DISOC-IPEA (fls. 82 e 83).

4.4.4 A fim de mensurar o impacto do mencionado decreto, foi solicitado à Caixa o número de famílias beneficiadas no mês de junho de 2006, com renda *per capita* mensal entre R\$ 100,00 e R\$ 120,00, com filho de até 16 anos, e famílias com renda *per capita* entre R\$ 50,00 e R\$ 60,00. Os dados demonstram que, das famílias beneficiadas em junho de 2006, apenas 255.990 se encontravam na nova faixa de renda estabelecida pelo programa. Esse número representa 12,19% do incremento de novas famílias ocorrido entre abril e junho de 2006 e apenas 2,28% do total de benefícios do programa.

4.4.5 Assim, não é possível afirmar que o incremento expressivo do PBF em junho de 2006 foi determinado pela alteração do critério de corte do programa.

4.5. Distorções regionais na cobertura do programa

4.5.1 A distribuição dos benefícios do PBF não se deu de maneira uniforme. Vários fatores foram determinantes para que estados e municípios apresentassem cobertura acima da estimativa de famílias pobres, enquanto em outras unidades da federação houvesse cobertura percentual abaixo das estimativas.

4.5.2 O art. 165, § 1º da Constituição dispõe que, quando se tratar de programa de natureza continuada, a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, **de forma regionalizada**, as



diretrizes, objetivos e **metas** da administração pública. A partir do somatório da estimativa de famílias pobres em cada município é possível a fixação de metas por estado, região ou nacional. A meta anual estabelecida para o Programa Bolsa Família é nacional, em que pese constar do PPA a segregação dessas metas por região geográfica. No desenvolvimento do presente trabalho não foi possível encontrar rotinas que controlassem o alcance de metas regionais, mas tão somente para a meta nacional de 11,1 milhões de famílias.

4.5.3 A meta de atendimento de 11,2 milhões de famílias, inicialmente fixada, resultado do somatório da estimativa de famílias pobres em cada município brasileiro, era baseada na PNAD 2001. Em 2006, foi fixada a meta de atendimento a 11,1 milhões de famílias, decorrente da atualização da estimativa, com base na PNAD 2004. A Tabela 7 demonstra, em ordem decrescente de percentuais, as modificações das estimativas de famílias pobres em cada estado da federação.

Tabela 7 – Estimativa de famílias pobres, com base nas PNADs 2001 e 2004.

ESTADO	Famílias Pobres 2001	Famílias Pobres 2004	Diferenças percentuais
AP	19.300	39.327	103,8
RR	28.328	37.520	32,5
MA	632.015	718.909	13,8
AC	49.626	55.399	11,6
DF	87.407	95.964	9,8
CE	824.112	896.882	8,8
PI	324.765	352.128	8,4
PE	839.295	909.028	8,3
RN	274.274	291.160	6,2
SP	1.157.764	1.212.950	4,8
AL	344.428	360.317	4,7
PB	385.045	395.090	2,6
TO	102.666	103.478	0,8
RJ	548.604	539.160	-1,7
BA	1.451.244	1.408.210	-3,0
MS	116.558	110.118	-5,6
MG	1.109.730	1.044.403	-5,9
PA	568.227	529.382	-6,8
RS	439.313	402.963	-8,3
AM	246.627	224.843	-8,8
SE	186.156	167.315	-10,1
ES	229.061	199.237	-13,0
MT	149.615	127.695	-14,7
GO	314.876	263.482	-16,3
PR	503.965	402.439	-20,1
SC	155.001	121.632	-21,5
RO	120.389	93.732	-22,1
TOTAL	11.208.391	11.102.763	-0,94

Fonte: Nota Conjunta SENARC-MDS, DISOC-IPEA

4.5.4 Os dados da Tabela 7 apontam para o significativo crescimento percentual do número de famílias pobres em alguns estados da região Norte e redução significativa dessa estimativa em estados da região Sul. A Nota Conjunta SENARC-MDS, DISOC-IPEA traz alguns esclarecimentos sobre as mencionadas alterações:

Por um lado, os estados do Amapá (103,8%) e Roraima (32,5%) apresentam crescimentos acentuados de suas populações pobres. A maior parte deste



crescimento decorre do impacto do efeito demográfico, sobretudo migração, sobre a pequena base populacional destes estados. Por outro lado, os estados do Sul, especialmente Santa Catarina (-21,5%), Paraná (-20,1%), e também Rondônia (-22,1%), Goiás (-16,3%) e Mato Grosso (-14,7%), apresentam reduções significativas das suas estimativas de famílias pobres. Nesses estados, o efeito renda foi determinante para a redução das estimativas. Deve-se destacar que o ano de 2004 foi, via de regra, um ano extremamente favorável ao setor agropecuário. O aumento da renda na cadeia agropecuária foi um importante fator no aumento da renda das famílias e, conseqüentemente, na redução do número de famílias pobres nesta UFs (fls. 90 e 91).

4.5.5 A consolidação dos dados da Tabela 7, por região, demonstra que houve significativa redução percentual da estimativa de famílias pobres nas regiões Sul e Centro-Oeste (Tabela 8). Contudo, em termos absolutos, o número de famílias pobres no Brasil teve redução percentual de apenas 0,94%, em função do crescimento no número de famílias pobres na região Nordeste.

Tabela 8 – Variação da estimativa de famílias pobres por região, segundo PNAD 2001 e 2004.

ESTADO	PNAD-2001	PNAD-2004	Diferença	Diferença percentual
SUL	1.098.279	927.034	-171.245	-15,59
CENTRO-OESTE	668.456	597.259	-71.197	-10,65
NORTE	1.135.163	1.083.681	-51.482	-4,54
SUDESTE	3.045.159	2.995.750	-49.409	-1,62
NORDESTE	5.261.334	5.499.039	237.705	4,52
TOTAL	11.208.391	11.102.763	-105.628	-0,94

Fonte: Nota Conjunta SENARC-MDS/DISOC-IPEA.

4.5.6 Apesar da pequena redução do número absoluto de famílias pobres, a Senarc e o Ipea destacam, na Nota Técnica, a redução percentual do número de famílias pobres entre 2001 e 2004. Enquanto 23,5% das famílias brasileiras eram consideradas pobres em 2001, em 2004 esse percentual caiu para 21,5% (Tabela 9).

Tabela 9 – População, famílias, estimativa de famílias pobres e taxas de crescimento no Brasil entre 2001 e 2004.

Ano	População	Famílias	Estimativa de famílias pobres	Percentual de famílias pobres
2001	174.070.671	47.724.902	11.208.390	23,5
2004	181.828.883	51.752.528	11.102.763	21,5
Taxa de crescimento (%)	4,46	8,44	-0,94	-2,03

Fonte: Nota Conjunta SENARC-MDS/DISOC-IPEA.

4.5.7 A Tabela 10, por sua vez, revela a desigualdade na distribuição dos benefícios do PBF em comparação à estimativa de famílias pobres em cada região do país em junho de 2006. Apesar de a meta nacional ter sido alcançada naquele exercício, o programa não atingia a totalidade de famílias pobres estimadas nas regiões Sudeste e Norte. Por outro lado, o atendimento às famílias



das regiões Sul, Centro-Oeste e Nordeste ficou acima das estimativas, sendo que a cobertura no programa da região Sul superou em 15% a estimativa de famílias pobres.

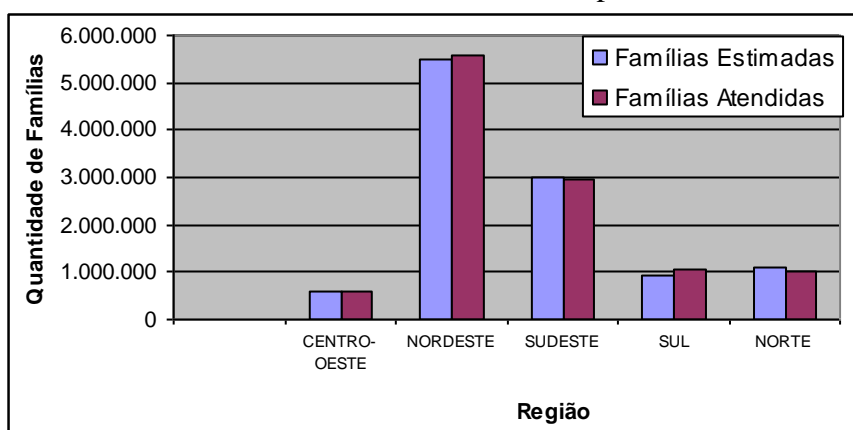
Tabela 10 – Famílias atendidas pelo PBF e famílias pobres por região em junho de 2006.

Região	Número estimado de famílias pobres	Famílias atendidas	% de famílias atendidas sobre a estimativa
SUL	927.034	1.074.203	115,88
CENTRO-OESTE	597.259	611.846	102,44
NORDESTE	5.499.039	5.568.757	101,27
SUDESTE	2.995.750	2.950.434	98,49
NORTE	1.083.681	1.012.559	93,44
TOTAL	11.102.763	11.217.799	101,04

Fonte: Estimativa de famílias pobres: MDS. Número de famílias atendidas: Caixa.

4.5.8 O Gráfico 8 espelha o número de famílias atendidas pelo PBF em comparação com a estimativa de famílias pobres em cada região do país. Em termos absolutos, a região Nordeste é aquela que apresenta o maior número de famílias atendidas devido ao fato de ser também a região onde se concentra a maior parte da população pobre do Brasil, em especial nos estados da Bahia, Pernambuco, Ceará e Maranhão, que juntos representam aproximadamente 35% do público-alvo do PBF.

Gráfico 8 – Público-alvo e famílias atendidas pelo PBF em 2006.



Fonte: MDS e Caixa.

4.5.9 A Tabela 11 apresenta, por estado da federação, a estimativa do público-alvo do programa resultante da atualização realizada em 2006, com base na PNAD 2004, em comparação com a quantidade de famílias atendidas no mês de junho de 2006.

4.5.10 A comparação entre a estimativa de famílias pobres em cada estado da federação com o número de benefícios concedidos revela falta de uniformidade nos percentuais de cobertura do programa entre os diversos estados brasileiros. Enquanto havia estado com cobertura 20% acima da estimativa de famílias pobres, havia estado com cobertura de aproximadamente 53% do público alvo.



Tabela 11 – Estimativas de famílias pobres e número benefícios do PBF, por estado, em junho de 2006.

REGIÃO	UF	estimativa do público-alvo	número de famílias atendidas	% famílias atendidas/estimadas
SUL	PR	402.439	467.924	116,27
	RS	402.963	459.746	114,09
	SC	121.632	146.533	120,47
	TOTAL	927.034	1.074.203	115,88
NORDESTE	AL	360.317	344.316	95,56
	BA	1.408.210	1.417.939	100,69
	CE	896.882	921.673	102,76
	MA	718.909	720.654	100,24
	PB	395.090	425.322	107,65
	PE	909.028	869.773	95,68
	PI	352.128	366.012	103,94
	RN	291.160	310.385	106,60
	SE	167.315	192.683	115,16
TOTAL	5.499.039	5.568.757	101,27	
SUDESTE	ES	199.237	194.380	97,56
	MG	1.044.403	1.201.517	115,04
	RJ	539.160	422.016	78,27
	SP	1.212.950	1.132.521	93,37
	TOTAL	2.995.750	2.950.434	98,49
CENTRO	DF	95.964	83.644	87,16
	GO	263.482	265.220	100,66
	MS	110.118	119.788	108,78
OESTE	MT	127.695	143.194	112,14
	TOTAL	597.259	611.846	102,44
NORTE	AC	55.399	56.065	101,20
	AM	224.843	203.630	90,57
	AP	39.327	20.938	53,24
	PA	529.382	496.208	93,73
	RO	93.732	94.064	100,35
	RR	37.520	31.385	83,65
	TO	103.478	110.269	106,56
TOTAL	1.083.681	1.012.559	93,44	
TOTAL GERAL		11.102.763	11.217.799	101,04

Fonte: Caixa e MDS

4.5.11 A cobertura de 98% na região Sudeste só foi possível pela concessão de benefícios em número 15% superior à estimativa de público-alvo no estado de Minas Gerais, uma vez que a cobertura do programa no estado do Rio de Janeiro ficou abaixo de 80%.

4.5.12 Apesar de o PBF atingir número de famílias pouco acima da estimativa de público-alvo na região Nordeste, ainda havia cobertura em torno de 95% nos estados de Alagoas e Pernambuco.

4.5.13 A região Norte, que apresentava a menor cobertura percentual do programa (93%), tinha também a maior quantidade de estados com cobertura abaixo do número de famílias estimadas, com destaque para a baixa cobertura do programa no estado do Amapá. A Senarc afirma que o Amapá foi o estado que apresentou a maior elevação percentual da estimativa de famílias



pobres quando da revisão das estimativas em abril de 2006. O acréscimo de 103,8% na estimativa de famílias pobres, aliado ao início do período eleitoral, foram fatores preponderantes para que não houvesse cadastramento de famílias capaz de suprir a nova estimativa de famílias pobres. Dados de maio de 2007 revelam que a cobertura do PBF no Amapá aumentou para 80,8%.

4.5.14 O número de famílias beneficiadas na região Sul extrapolou o número estimado de famílias pobres para os três estados daquela região em percentuais acima de 15%. A Tabela 12 revela que o programa atingia quase a totalidade de famílias estimadas naquela região ao final do exercício de 2005, quando a base utilizada para estimativa de famílias pobres era a PNAD de 2001. O número de benefícios acima da estimativa de famílias pobres é resultado da conjugação dos efeitos da redução da estimativa de famílias pobres em aproximadamente 15% naquela região (Tabela 8) e do crescimento do número de famílias beneficiadas em 4,96%, entre dezembro de 2005 e junho de 2006.

Tabela 12 – Estimativas de famílias pobres em 2001 e número de famílias atendidas pelo PBF em dezembro de 2004 e dezembro de 2005.

Região	Famílias estimadas PNAD 2001	Famílias atendidas Dez/2004	% de famílias atendidas Dez/2004	Famílias atendidas Dez/2005	% de famílias atendidas Dez/2005
Sul	1.098.279	712.058	64,83	1.023.420	98,18
Nordeste	5.261.334	3.397.259	64,57	4.355.774	82,79
Sudeste	3.045.159	1.760.129	57,80	2.394.654	78,64
Norte	1.135.162	537.145	47,32	713.345	62,85
Centro-Oeste	668.456	255.910	38,28	420.077	62,84
Total	11.208.390	6.662.501	59,44	8.907.270	79,47

Fonte: Estimativa de famílias pobres: MDS. Número de famílias atendidas: Caixa.

4.5.15 A conjugação desses dados demonstra a necessidade de atualização periódica das estimativas de famílias pobres e da adoção de medidas que possibilitem o cadastramento de famílias nas unidades da federação que apresentam baixa cobertura de famílias beneficiadas pelo programa em razão do baixo cadastramento dessas famílias.

4.5.16 Como o cadastramento das famílias é essencial para a concessão do benefício, o MDS deve continuar centrando esforços na indução às atividades de cadastramento em municípios com baixa cobertura do PBF, de forma a apresentar uma cobertura do programa mais próxima das estimativas de famílias pobres. Por sua vez, os esforços de aperfeiçoamento dos dados cadastrais e nos procedimentos de auditoria visando identificar beneficiários fora do público alvo devem ser aprofundados.

4.5.17 Segundo a Senarc (Ofício n.º 5921 SENARC/MDS, de 9 de julho de 2007, fls. 124/138), houve o envio de questionários a 382 municípios que apresentavam baixa taxa de cadastramento de famílias pobres e a realização de duas oficinas de trabalho para tratar dos problemas enfrentados pelos municípios nas atividades de cadastramento das famílias. Essas atividades resultaram no aumento do número de cadastros disponíveis e conseqüente ampliação do PBF.

4.5.18 A Senarce entende que as estimativas de número de famílias pobres não devem servir como teto para a concessão de benefícios, uma vez que essas não podem ser tidas como absolutas. Além disso, afirmou que estão sendo adotadas medidas que permitirão ampliar a cobertura do PBF por segmento populacional como a busca ativa de famílias de grupos vulneráveis. Segundo a Senarc, acordo de cooperação com o IBGE permitirá aperfeiçoar o processo de cadastramento,



contribuindo para a indução qualificada de atividades de cadastramento em municípios com baixa cobertura.

4.5.19 Nesse contexto, a Senarc apresentou tabela com o percentual de cobertura do programa em maio de 2007 (fl. 131), demonstrando convergência dos percentuais em relação ao público alvo estimado. Pode ser observada diminuição do percentual de benefícios que extrapolavam a estimativa de famílias pobres na região Sul, em particular em Santa Catarina, cuja cobertura caiu de 120,47% para 114,5%. Houve também melhoria na cobertura de alguns estados, como o Amapá, já mencionado, Amazonas (de 90,57% para 95,9%) e Rio de Janeiro (de 78,27% para 85%). Junto com Roraima, que não apresentou aumento de cobertura, Rio de Janeiro, Amapá e Distrito Federal continuam sendo os estados onde o programa apresenta as menores coberturas.

4.5.20 Em função de todo o exposto, propõe-se o envio deste relatório para os governadores dos estados do Amapá, de Roraima e do Rio de Janeiro para que tomem conhecimento das informações apresentadas.

5 Comentários dos gestores

5.1 Nos termos do item 6.5 do capítulo VI do Manual de Auditoria de Natureza Operacional, aprovado pela Portaria n.º 144/2000 - TCU, a versão preliminar do Relatório de Acompanhamento do Programa Bolsa Família – PBF foi remetida à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por meio do Ofício n.º 53, de 22/06/2007 (fl. 123), a fim de colher seus comentários.

5.2 Em resposta, a Senarc encaminhou o Ofício n.º 5921 SENARC/MDS, de 9 de julho de 2007 (fls. 124/138), junto a relação da legislação aplicável ao Cadastro Único e ao Programa Bolsa Família (fls. 139/142); modelos do cartão do PBF, dos folders de distribuição do cartão, dos formulários do Cadastro Único e das telas dos Sistemas informatizados (fls. 143/148); Ofício Circular sobre a entrega de cartões do PBF em período eleitoral (fl. 149); demonstrativo do número de famílias atendidas pelo PBF no Distrito Federal entre julho de 2004 e junho de 2007 (fls. 150/151); gráficos de evolução de indicadores do PBF e programas remanescentes (fls. 152/154); bem como estudo sobre o uso de preditores para a melhoria da qualidade das informações do Cadastro Único (fls. 156/239).

5.3 Os comentários acatados foram incorporados a este relatório. A seguir analisam-se os comentários da Senarc que não foram suficientes para modificar o entendimento da equipe de acompanhamento e registram-se notícias de providências aperfeiçoadoras que vêm sendo adotadas pelo Ministério.

Deficiência de normatização de procedimentos operacionais do PBF

5.4 Com relação à deficiência de normatização dos procedimentos operacionais de inclusão das famílias no PBF, apontada nos parágrafos 2.2.1 e 3.1.22 a 3.1.30 do relatório preliminar, a Senarc encaminhou relação de Leis, Decretos, Portarias, Instruções Operacionais e Instruções normativas sobre o programa (fls. 139/142). A Senarc afirma que a normatização é um dos principais papéis do Governo Federal e a publicação dos normativos reflete diretriz do MDS (fls. 125/126).



5.5 O relatório não pretendeu fazer afirmação geral sobre deficiência de normatização do programa como um todo. O parágrafo 2.2.1 cita apenas a Portaria GM/MDS n.º 555/2005 porque trata de aspecto da forma de implementação do programa, objeto daquele trecho do relatório. De fato, o subtítulo 3.1 do relatório trata da deficiência de normas, porém refere-se especificamente aos procedimentos operacionais de inclusão de famílias como beneficiárias do PBF. Os esclarecimentos a esse respeito prestados pela Senarc por meio de Nota Técnica não figuram em qualquer normativo, inclusive naqueles enumerados na relação de normas encaminhada pela Secretaria.

5.6 A Senarc discorda da afirmação de que os normativos do programa acerca da utilização de indicadores sociais para identificação de situações de vulnerabilidade social e econômica sejam genéricos (parágrafo 3.1.27). Afirma que a utilização desses indicadores é uma possibilidade e não uma exigência da legislação. Acrescenta que, apesar disso, usa indicadores de quantidade de famílias pobres e extremamente pobres para definição da estimativa de cobertura do programa, bem como indicadores sociais específicos para seleção de famílias. Os primeiros indicadores seriam elaborados com base em metodologia desenvolvida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (fls. 126/127).

5.7 O segundo tipo de indicadores estariam sendo objeto de debates no Governo Federal, considerando experiências internacionais e a participação de pesquisadores de diversas instituições. Esses indicadores poderiam ser usados para selecionar famílias a partir do uso de preditores de renda ou para controle da qualidade da informação sobre renda no CadÚnico. Sobre a primeira possibilidade, a Senarc afirma que estudos realizados não recomendam a utilização de preditores, tendo em vista o maior grau de focalização do programa alcançado no Brasil em comparação com países que usam preditores de renda. Sobre a última questão, a Senarc encaminhou estudo sobre o uso de preditores para melhoria da qualidade das informações do Cadastro Único (fls. 156/239).

5.8 Novamente, o relatório não critica de forma geral o uso de indicadores sociais pelo programa. O Decreto n.º 5.209/2004 é mencionado por apontar a possibilidade do uso de indicadores para priorizar a concessão de benefícios. É justamente o uso de indicadores no procedimento operacional de concessão de benefícios dentro do grupo de famílias habilitadas que merece ser normatizado. Aliás, a Senarc usa indicadores sociais com essa finalidade, como mencionado, falta apenas normatizar o procedimento.

5.9 A Senarc não concordou com a afirmação de que a falta de normatização do processo de concessão de benefício resultaria em margem de discricionariedade excessiva para o gestor. Fez constar dos comentários que critérios como priorização de famílias com menor renda, maior número de crianças e que estejam migrando de programas remanescentes seriam de conhecimento público e que a discricionariedade existente é de outra natureza, adequada a um programa “com alto grau de inovação e de complexidade e com estratégias ainda não suficientemente desenvolvidas e testadas no momento da sua concepção”. Especificamente, refere-se ao planejamento da expansão do PBF, objeto do presente acompanhamento.

5.10 Por fim, a Senarc destaca que, desde já, considerando os resultados da auditoria, sempre é possível trazer maior normatização, publicidade e clareza às ações do Ministério e que será providenciada, com brevidade, normatização específica sobre a concessão de benefícios do PBF (fls. 129).

5.11 A questão da deficiência de normatização do processo de concessão de benefícios para as famílias habilitadas já foi tratada no parágrafo 5.8. Quanto ao planejamento da expansão do PBF, não há discordância entre o relatório e as considerações da Senarc. No mérito, a Secretaria concorda com a recomendação proposta. Não obstante, foram feitos ajustes de redação do relatório



para deixar mais claro que a deficiência de normatização refere-se ao processo de concessão de benefícios para as famílias com cadastros habilitados.

Expansão do PBF em municípios citados no relatório

5.12 O Memorando n.º 200/2006-ADFIS, de 31 de agosto de 2006 (fls. 99/101) cita alguns municípios nos quais houve expansão atípica do PBF em junho de 2006. A Senarc destacou que o crescimento da cobertura em Ivinhema (MS), Porto Acre (AC) e Porto Walter (AC) deveu-se à decisão de priorizar a incorporação ao programa de famílias com situação de trabalho infantil (fls. 132). Além disso, esses municípios apresentavam baixa cobertura antes desse período, o que, aliado ao seu porte, fez com que acréscimos pequenos nos números absolutos de famílias beneficiadas gerassem grandes variações percentuais na cobertura do programa. Mesmo com a expansão atípica do programa nesses municípios, a cobertura do PBF ficou abaixo do público-alvo estimado naquelas localidades. Em função disso, foi realizada ressalva no relatório final, de forma a ressaltar esse aspecto levantado pelos gestores.

Providências de preservação do PBF no período eleitoral

5.13 A Senarc listou uma série de medidas que foram adotadas, sob a orientação da Advocacia-Geral da União (fl. 132/133) para evitar questionamentos contra procedimentos do programa durante o período eleitoral. Além da decisão de não expandir o programa no período da eleição, foram alterados os formatos do cartão do programa, dos formulários do Cadúnico, das telas dos Sistemas relacionados ao programa e dos sites das Caixa e do MDS de modo a retirar a logomarca do Governo Federal. Além disso, foi enviado ofício circular aos municípios (fl. 149) alertando os gestores locais a respeito das restrições aos processos de mobilização para cadastramento de senhas e ativação de cartões durante aquele período. Essas informações foram acrescentadas ao relatório.

Cruzamento de informações do Cadúnico com outras bases de dados governamentais

5.14 O relatório preliminar registrou o aumento atípico no cadastramento de famílias e a necessidade de depuração dos dados cadastrais, inclusive com a utilização de outros bancos de dados governamentais, conforme já havia sido recomendado pelo TCU. A Senarc destacou que o MDS vem empreendendo auditorias com a finalidade de depurar o Cadúnico por meio do cruzamento desses dados com as bases de dados do Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi) e com as da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) (fls. 133/134). Além disso, noticiou o resultado obtido com essas rotinas, sendo incorporadas ao relatório final informações a respeito dos cadastros bloqueados, além daquelas relativas às ações empreendidas pelo MDS no sentido de que seja disponibilizado àquele ministério acesso às bases de dados do Sisobi.

5.15 Ainda sobre essa questão, a Senarc informa que 1,8 milhões de famílias deixaram o programa desde 2004 como resultado de legítima ampliação de renda ou em razão da atuação de mecanismos de controle estabelecidos pelo Governo Federal visando excluir famílias fora do perfil do programa (fls. 136).

Comentários do gestor sobre resultados do programa

5.16 Após apresentar os comentários com relação ao relatório preliminar, a Senarc discorre a respeito dos resultados obtidos por meio do PBF (fls. 136/138).

5.17 A Senarc registra o alto grau de focalização do programa apontado pelo Banco Mundial e corroborado por estudo do Ipea e o esforço de atualização cadastral das famílias, com



apoio financeiro do Governo Federal para os municípios, visando sanar distorções observadas desde a criação do CadÚnico.

5.18 Por fim, sintetiza dados sobre os resultados obtidos pelo programa quanto à redução da pobreza e da desigualdade, aliados ao combate à fome e à garantia da segurança alimentar. A Senarc registra dados sobre redução da pobreza no Brasil desde 1992, em especial a revelada pelas PNADS de 2004 e 2005. É citado estudo do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas que demonstra a contribuição do PBF para a redução da desigualdade de renda no país, mesmo antes de o programa alcançar a meta de 11,1 milhões de famílias atendidas.

5.19 Por fim, cabe registrar que os comentários apresentados pela Senarc foram valiosos para aperfeiçoar o relatório, bem como as recomendações e determinações propostas.

6 Conclusão

6.1 As análises demonstraram que as metas anuais de cobertura do PBF foram alcançadas nos exercícios de 2004 a 2006. Em junho de 2006, mais de 11 milhões de famílias já estavam sendo beneficiadas pelo PBF, ultrapassando assim a meta final estabelecida.

6.2 Porém, foram constatadas algumas distorções nos percentuais de cobertura do programa entre regiões do país e estados. A cobertura variava de 53,24% no estado do Amapá e 120,47% no estado de Santa Catarina em junho de 2006. Entre junho de 2006 e maio de 2007, o número de benefícios variou, provocando significativas alterações nos percentuais de cobertura. O Amapá continua sendo o estado com menor cobertura percentual do programa, com 80,9%, enquanto Santa Catarina, estado com maior cobertura em junho de 2006 (120,47%), teve o número de benefícios reduzidos, e passou a apresentar cobertura de 114,5%, ainda a maior entre os estados. Esses dados demonstram convergência dos percentuais de cobertura às estimativas de famílias pobres em cada estado.

6.3 Houve concessão atípica de benefícios nos meses de maio e junho de 2006, decorrente do atraso na complementação dos dados cadastrais das famílias migradas de outros programas de transferência de renda, de problemas operacionais no sistema eletrônico operado pela Caixa; da decisão de não realizar concessão de benefícios no período eleitoral e da conseqüente concentração da concessão dos benefícios no primeiro semestre de 2006. Enquanto nos exercícios de 2004 e 2005 o programa cresceu em média 3,83% ao mês, nos meses de maio e junho de 2006 essa média foi de 12,72%, sendo que somente no mês junho de 2006 a expansão superou a casa dos 23%.

6.4 Não se constatou favorecimento a partido político específico, nem descumprimento de norma legal que pudessem caracterizar utilização do programa com finalidades eleitoreiras no nível federal. O percentual de cobertura do programa nos municípios administrados pelos quatro maiores partidos políticos brasileiros não apresentou diferenças significativas, em que pese discrepâncias existentes em algumas localidades. Dos quatro partidos selecionados, o maior percentual de cobertura em junho de 2006 foi de 102,79% nos municípios administrados pelo PMDB. O menor percentual foi o dos municípios administrados pelo PFL, com cobertura de 99,24% do público-alvo. Entre eles aparecem o PSDB com cobertura de 99,73% e o PT com cobertura de 100,13%. Ressalte-se que a cobertura nacional do público-alvo residente nos municípios administrados pelos quatro partidos políticos mencionados ficou em 100,51%

6.5 Ademais, não se verificou descumprimento de normas relativas à execução orçamentária e financeira do Governo Federal que pudessem caracterizar desvio de finalidade, tais



como falta de adequação das despesas do programa às leis orçamentárias referentes ao período analisado ou inadequação ao PPA, que pudessem ser interpretados como utilização política do programa.

6.6 Conclui-se pela necessidade de regulamentar as atividades operacionais relacionadas à fase de concessão de benefícios para famílias com cadastros habilitados e pela necessidade de encaminhamento do relatório aos governadores do Rio de Janeiro, Distrito Federal, Amapá e Roraima, bem como ao prefeito da cidade do Rio de Janeiro/RJ, para tomarem conhecimento das informações ora trazidas. O relatório deve ser encaminhado, ainda, à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação, deste Tribunal, para subsidiar trabalhos futuros daquela Secretaria do Cadúnico, já autorizados pelo Plenário deste Tribunal (Acórdão 2015/2006 – Plenário, item 9.3).

7 Proposta de Encaminhamento

7.1 Diante do exposto e com base no art. 250, inciso II e III, do RITCU, submete-se este relatório à consideração superior, para posterior encaminhamento ao gabinete do Exm^o. Sr. Relator Ministro Ubiratan Aguiar, com as seguintes propostas:

- I) determinar à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que adote medidas para regulamentar as atividades operacionais do Programa Bolsa Família, em especial as diversas etapas que compõem a fase de seleção dos beneficiários do programa, em observância ao art. 3^o, § 2^o do Decreto n.º 5.209/04.;
- II) encaminhar cópia deste relatório aos Governadores dos estados de Roraima, Amapá, Distrito Federal e Rio de Janeiro, bem como ao Prefeito do Município do Rio de Janeiro, para conhecimento;
- III) encaminhar cópia deste relatório para a Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação para subsidiar seus estudos sobre a realização de auditoria no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal, conforme item 9.3 do Acórdão 2015/2006-TCU-Plenário, e para a Secex-MS, para conhecimento;
- IV) arquivar os autos.

Brasília (DF), 8 de agosto de 2007.

Clayton Arruda de Vasconcelos

ACE – mat. 6495-5