

Relatório de Monitoramento

Programa Bolsa Família

TC n.º 001.870/2009-7

Fiscalis n.º 12/2009

Ministro Relator: Ministro Benjamin Zymler

Modalidade de Fiscalização: Monitoramento (art. 243, RI/TCU)

Ato originário: Acórdão n.º 9/2006-Plenário, de 18 de janeiro de 2006.

Objetivo: acompanhar as medidas adotadas pelos gestores em cumprimento às deliberações do Acórdão n.º 1.496/2004-Plenário, referente à Auditoria de Natureza Operacional realizada no Programa Bolsa Família (TC 007.329/2004-0).

Ato de designação: Portarias Seprog/TCU n.º 16, de 26 de janeiro de 2009 (planejamento), n.º 58, de 9 de fevereiro de 2009 e 201, de 16 de março de 2009 (execução e relatório)

Período abrangido pelo Monitoramento: 2005 a março de 2009

Período de realização do Monitoramento: Planejamento: 26/01 a 06/02/2009

Execução e Relatório: 09/02 a 27/03/2009

Composição da equipe:

Analista	Matrícula	Lotação
Claudio Cesar de Avellar Júnior	7670-8	Seprog
Clayton Arruda de Vasconcelos (coordenador)	6495-5	Seprog
Eliane Vieira Martins (supervisora)	2629-8	Seprog
Floro Sant'Ana de Andrade Neto	2647-6	4ª Secex

Unidade: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc)

Vinculação ministerial: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

Vinculação no TCU: 4ª SECEX

Responsável: Lucia Maria Modesto Pereira
Secretária Nacional de Renda de Cidadania

Resumo

1. Em 2004, o Tribunal de Contas da União – TCU realizou Auditoria de Natureza Operacional – Anop no Programa Bolsa Família – PBF, apreciada pelo Plenário, em 29 de setembro de 2004, que resultou no Acórdão n.º 1.496/2004-Plenário. O Programa é gerenciado pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – Senarc, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS.
2. A auditoria teve por objetivo verificar em que medida a ausência de definição das sistemáticas de monitoramento das condicionalidades e de controle social poderia prejudicar o alcance dos objetivos do Programa. Além disso, examinou-se a existência de dificuldades de acesso às transferências financeiras por parte dos beneficiários.
3. Ao final da auditoria concluiu-se que aspectos essenciais para o funcionamento do Programa ainda estavam indefinidos. O controle das condicionalidades ressentia-se da falta de sistema de monitoramento, bem como dos procedimentos previstos em caso de seu descumprimento. O controle social também carecia da definição de formato institucional, etapa prévia para sua contribuição efetiva no desempenho regular do Programa. Quanto ao processo de distribuição e uso dos cartões e senhas, não foram detectados grandes problemas, sendo necessários alguns ajustes, de forma a aumentar a segurança do processo. Ressaltou-se, ainda, a necessidade da realização de estudos com o intuito de avaliar a adequação da rede de atendimento da Caixa Econômica Federal – Caixa em vista da expansão do Programa previsto para os exercícios subsequentes à realização da auditoria.
4. Em 2005, foi realizado o 1º monitoramento a fim de verificar a implementação das determinações e recomendações prolatadas no referido Acórdão (TC 005.053/2005-8). Naquela oportunidade, foi observado que o Programa já apresentava melhorias, sendo possível constatar a implementação de medidas no sentido de corrigir deficiências referentes ao monitoramento das condicionalidades e quanto à sistemática de controle social. Além disso, observou-se que já haviam sido adotadas medidas para aumentar a segurança da distribuição de cartões e cadastramento de senhas, bem como realizado estudo prevendo a expansão da rede de atendimento da Caixa.
5. O presente relatório trata do segundo e último monitoramento. A estratégia metodológica adotada neste trabalho compreendeu diversas formas de pesquisa, sendo a leitura de bibliografia, o exame de registros administrativos e entrevistas com gestores os principais métodos de coleta de dados.
6. Neste 2º monitoramento, foram identificadas melhorias no acompanhamento das condicionalidades, devido à normatização e definição das competências dos Ministérios da Educação e Saúde, bem como de estados e municípios. Além disso, foram definidas as sanções aplicáveis às famílias que descumprirem as condicionalidades estabelecidas. Até janeiro de 2009, foram aplicadas 3.586.956 sanções, sendo que a mais grave delas, o cancelamento do benefício, ocorreu em 93.231 casos. O percentual de acompanhamento do cumprimento das condicionalidades tem aumentado a cada período.

7. Foi observada, ainda, melhoria na divulgação do PBF e na capacitação dos agentes envolvidos em sua execução e fiscalização. A divulgação ocorreu por meio de cartilhas, boletins informativos, folhetos, disponibilização de informações via internet, bem como Programas de rádio, direcionados tanto aos gestores municipais e demais colaboradores, quanto aos próprios beneficiários. Quanto à capacitação, foram realizados treinamentos de gestores municipais e demais agentes locais (cadastradores, diretores de escolas, equipes do PACS e PSF), bem como os agentes de controle social, através de cursos presenciais ou de ensino à distância. Ademais, foi criado observatório de boas práticas e realizados 2 prêmios para premiar as melhores práticas adotadas por estados e municípios.
8. No que diz respeito à criação das instâncias de controle social, a edição de Decreto regulamentando esse aspecto e de Instrução Normativa contendo orientações aos municípios, estados e Distrito Federal para constituição de instâncias de controle social do PBF e para o desenvolvimento de suas atividades possibilitou a criação de conselhos e comitês municipais ou a atribuição de suas competências a conselhos já existentes, para fiscalizar e acompanhar a execução do PBF no âmbito local.
9. Para acompanhar a execução do Programa foram criados vários indicadores de desempenho. Dos nove indicadores de desempenho propostos na auditoria, está ocorrendo o acompanhamento de oito.
10. Observou-se o incremento da rede de atendimento da Caixa Econômica Federal. Essa medida foi apontada como necessária, na auditoria realizada em 2004, tendo em vista o número de famílias atendidas pelo Programa. Os cartões passaram a ser distribuídos pelos correios e somente nos casos de insucesso é que as prefeituras municipais e agências da Caixa mais próximas são acionadas para busca ativa dos benefícios contemplados. Foram incorporadas novas regras para o cadastramento de senhas, de forma a dar mais segurança aos benefícios do PBF.
11. Ao todo, foram implementadas 20 das 22 determinações ou recomendações prolatas pelo TCU no Acórdão n.º 1.496/2004-Plenário, o que representa 90% dos itens desta decisão.

Lista de Siglas

ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANOp	Auditoria de Natureza Operacional
BVJ	Benefício Variável Jovem
Cadastro Único	Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal
Caixa	Caixa Econômica Federal
CCA	Correspondente Caixa Aqui
CGPAN	Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição
CGU	Controladoria Geral da União
CMAS	Conselhos Municipais de Assistência Social
GEFAM	Gerência Nacional do Programa Bolsa Família
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
IGDE	Índice de Gestão Descentralizada Estadual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
NIS	Número de Identificação Social
PAB	Posto de Atendimento Bancário
PACS	Programa de Agentes Comunitários de Saúde
PAIF	Programa de Apoio Integral às Famílias
PBF	Programa Bolsa Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PSF	Programa Saúde da Família
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
Senarc	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
Seprog	Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas do Governo
SIAFI	Sistema de Administração Financeira
Sibec	Sistema de Gestão de Benefícios
Sisvan	Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
UL	Unidades Lotéricas
ICS	Instâncias de Controle Social

Gráficos

Gráfico 1 – Número de municípios que não informaram a frequência escolar.....	117
Gráfico 2 – Número de alunos com frequência escolar acompanhada entre 2004 e 2008	117
Gráfico 3 – Acompanhamento das condicionalidades do PBF na área de saúde.....	118
Gráfico 4 – Alunos localizados e que cumpriram as condicionalidades.....	119
Gráfico 5 – Famílias localizadas e que cumpriram as condicionalidades de saúde.....	119
Gráfico 6 – Percentual de famílias com perfil saúde acompanhadas no 2º semestre de 2008	122

Tabelas

Tabela 1 – Metas anuais de cobertura e valores liquidados entre 2004 e 2009	114
Tabela 2 – Capacitação via Ensino à Distância – EAD	127
Tabela 3 – Relação dos temas selecionados como boas práticas	132
Tabela 4 – Cobertura do PBF por estado, em fevereiro e março de 2009	140
Tabela 5 – Volume de recursos do PBF sacados e não sacados entre 2003e 2008.....	141
Tabela 6 – Canais de atendimento da Caixa disponíveis em 2004 e 2008.....	144
Tabela 7 – Grau de implementação das deliberações do Acórdão n.º 1.496/2004-P.....	146
Tabela 8 – Programa Orçamentário Transferência de Renda com Condicionalidades (1335)	146-B

Sumário

1	Introdução	112
2	Visão Geral do Programa Bolsa Família	113
3	Acompanhamento das Condicionalidades	114
	Diagnóstico da Auditoria em 2004 e deliberações do TCU	115
	Situação encontrada pelo TCU durante o presente monitoramento	116
	Determinação 9.1 – implementada	116
	Recomendação 9.2.1 – implementada	120
	Recomendação 9.2.4 – implementada	121
4	Divulgação do Programa a Estados, Municípios e Beneficiários	122
	Diagnóstico da Auditoria em 2004 e deliberações do TCU	122
	Situação encontrada pelo TCU durante o presente monitoramento	123
	Recomendação 9.2.2 – implementada	123
	Recomendação 9.2.9 – implementada	123
	Recomendação 9.2.10 – implementada	123
	Recomendação 9.2.8 – implementada	125
5	Capacitação de gestores e agentes envolvidos na execução do Programa	126
	Diagnóstico da Auditoria em 2004 e deliberações do TCU	126
	Situação encontrada pelo TCU durante o presente monitoramento	126
	Recomendação 9.2.3 – implementada	126
	Recomendação 9.2.5 – parcialmente implementada	127
6	Atribuições de estados e municípios e divulgação de boas práticas	128
	Diagnóstico da Auditoria em 2004 e deliberações do TCU	128
	Situação encontrada pelo TCU durante o presente monitoramento	129
	Recomendação 9.2.11 – não aplicável	129
	Recomendação 9.2.12 – implementada	132
	Recomendação 9.2.13 – implementada	133
7	Controle Social	134
	Diagnóstico da Auditoria em 2004 e deliberações do TCU	134
	Situação encontrada pelo TCU durante o presente monitoramento	134
	Determinação 9.1 – implementada	134
	Recomendação 9.2.6 – implementada	135
	Recomendação 9.2.7 – implementada	136
8	Indicadores de desempenho	136
	Diagnóstico da Auditoria em 2004 e deliberações do TCU	136
	Situação encontrada pelo TCU durante o presente monitoramento	137
	Recomendação 9.2.14 – implementada	137
9	Distribuição de cartões e cadastramento de senhas	142
	Diagnóstico da Auditoria em 2004 e deliberações do TCU	142
	Situação encontrada pelo TCU durante o presente monitoramento	142
	Determinação 9.3.1 – implementada	142
	Determinação 9.3.2 – implementada	143
	Determinação 9.3.3 – implementada	143
	Determinação 9.3.4 – implementada	144
10	Comentários do Gestor	145
11	Conclusão	146
12	Proposta de Encaminhamento	147

1 Introdução

1. Em 2004, o Tribunal de Contas da União – TCU realizou Auditoria de Natureza Operacional – Anop no Programa Bolsa Família – PBF, apreciada pelo Plenário em 29/09/2004 e que resultou no Acórdão n.º 1.496/2004-Plenário. O Programa é gerenciado pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – Senarc, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS.

2. A auditoria teve por objetivo verificar em que medida a ausência de definição das sistemáticas de monitoramento das condicionalidades e de controle social poderia prejudicar o alcance dos objetivos do Programa. Além disso, examinou-se a existência de dificuldades de acesso às transferências financeiras por parte dos beneficiários.

3. As principais constatações da auditoria, que ensejaram determinações/recomendações inseridas no Acórdão n.º 1.496/2004-Plenário foram:

a) a implantação do PBF significou a desestruturação dos sistemas de monitoramento das condicionalidades da área de educação (então existentes no âmbito do Programa Bolsa-Escola), sem que novo modelo tomasse seu lugar;

b) falta de regulamentação quanto à estrutura e forma de atuação do controle social;

c) fragilidade na sistemática de distribuição de cartões e cadastramento de senhas;

d) dificuldades operacionais em relação ao Cadastro Único por parte dos municípios; e

e) deficiências de divulgação a respeito da execução do Programa.

4. A O Roteiro para Monitoramento de Auditorias de Natureza Operacional (Portaria Segecex/TCU n.º 12/2002) dispõe sobre a sistemática de acompanhamento das deliberações do TCU e elaboração de relatório contendo as medidas adotadas pelos gestores responsáveis. Em 2005, foi realizado o 1º monitoramento (TC 005.053/2005-8) a fim de verificar a implementação das determinações e recomendações prolatadas no Acórdão n.º 1.496/2004-Plenário. O presente relatório trata do 2º monitoramento e foi autorizado por meio do Acórdão n.º 9/2006-P, no qual foi analisado o 1º monitoramento.

5. A estratégia metodológica adotada neste trabalho compreendeu a realização de pesquisas, por meio dos seguintes métodos de coleta de dados:

a) leitura da bibliografia;

b) exame de registros administrativos;

c) entrevistas com gestores.

6. A fim de facilitar o entendimento a respeito dos vários aspectos abordados na auditoria realizada pelo TCU, em 2004, neste relatório, as deliberações do Acórdão n.º 1.496/2004-Plenário foram agrupadas nos seguintes tópicos,:

a) acompanhamento das condicionalidades (*Capítulo 3*);

b) divulgação do Programa a estados, municípios e beneficiários (*Capítulo 4*);

c) capacitação de gestores e agentes envolvidos na execução do Programa (*Capítulo 5*);

d) atribuições de estados e municípios e divulgação de boas práticas (*Capítulo 6*);

e) controle social (*Capítulo 7*);

f) indicadores de desempenho (*Capítulo 8*);

g) distribuição de cartões e cadastramento de senhas (*Capítulo 9*).

7. Não será objeto de análise, no presente relatório, a determinação 9.4, em função de que o MDS enviou, por intermédio do Ofício n.º 738, de 21 de dezembro de 2004, o Plano de Ação requerido no Acórdão n.º 1.496/2004-Plenário. Em razão disso, a determinação foi considerada implementada no 1º monitoramento.

2 Visão Geral do Programa Bolsa Família

8. Tanto no Plano Plurianual – PPA 2004/2007 como no PPA 2008/2011, o PBF 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.

9. O PBF foi criado pela Medida Provisória n.º 132, de 20 de outubro de 2003, convertida na Lei n.º 10.836/04, que unificou os procedimentos de gestão e execução de ações de transferência de renda do Governo Federal (os Programas Cartão Alimentação, Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação e Auxílio-Gás), tendo como público alvo os seguintes grupos:

- a) famílias em situação de extrema pobreza, cuja renda mensal *per capita* é de até R\$ 69,00¹;
- b) famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, com gestantes, nutrizes, crianças entre 0 e 12 anos ou adolescentes até 17 anos, cuja renda mensal *per capita* é de até R\$ 137,00².

10. Os benefícios pagos pelo Programa são de 03 categorias:

- a) benefício básico, no valor de R\$ 62,00, destinado às unidades familiares que se encontram em situação de extrema pobreza;
- b) benefício variável, no valor de R\$ 20,00 por pessoa, limitado a 3 pessoas, destinado às unidades familiares que se encontram em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças de 0 a 12 anos ou adolescentes até 15 anos;
- c) benefício variável vinculado à adolescente, mais conhecido como Benefício Variável Jovem – BVJ, no valor de R\$ 30,00 por adolescente, limitado a 2 adolescentes, destinado às unidades familiares que se encontram em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes entre 16 e 17 anos.

11. Com isso, o piso do benefício é de R\$ 60,00 e o teto de R\$ 182,00 para famílias em situação de extrema pobreza que tenham em sua composição 03 ou mais pessoas com até 15 anos e dois ou mais adolescentes com idade entre 16 e 17 anos. Estes valores poderão ser acrescidos pela contrapartida de estados e municípios, dependendo da pactuação firmada por meio de termo de cooperação entre o MDS e os demais entes da federação, objetivando a implementação conjunta de Programas de transferência de renda.

¹ Valores atualizados por meio do Decreto n.º 6.824, de 16 de abril de 2009.

² Idem.

12. A execução do Programa é realizada em parceria com estados e municípios. As atribuições e competências de cada esfera de governo em relação ao PBF estão disciplinadas na Portaria GM/MDS n.º 555, de 11 de novembro de 2005. A Senarc é a unidade gestora do PBF. Aos Ministérios da Saúde e da Educação competem acompanhar o cumprimento das condicionalidades. A Caixa é o agente operador e responsável pelo fornecimento de infra-estrutura para organização e manutenção do Cadastro Único, além de disponibilizar a rede de atendimento onde são sacados os benefícios.

13. Os gestores municipais são responsáveis por cadastrar e acompanhar as famílias, atualizando o Cadastro Único quando da alteração sócio-econômica e alimentando os sistemas de acompanhamento das condicionalidades. Aos estados compete fiscalizar as atividades de execução do Programa por parte dos seus municípios.

14. Desde a concepção do Programa, foi prevista como meta final de cobertura a concessão de benefícios a 11,1 milhões famílias, a ser alcançada no exercício de 2006, o que de fato ocorreu. A partir de então, a meta não se alterou, tendo em vista que não houve atualização da estimativa de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza no Brasil. Constam da Tabela 1 tanto o número de famílias atendidas, quanto o volume de recursos liquidados no período de 2004 e 2009.

Tabela 1 – Metas anuais de cobertura e valores liquidados entre 2004 e 2009

Ano	Famílias a serem atendidas	Valores Liquidados (em R\$ bilhões)
2004	6,5 milhões	5,7
2005	8,7 milhões	6,5
2006	11,1 milhões	8,2
2007	11,1 milhões	9,2
2008	11,1 milhões	11,8
2009	11,1 milhões	11,9 ³

Fonte: Sistema de Administração Financeira – SIAFI (dados extraídos pela Câmara dos Deputados)

15. O número de famílias beneficiadas é variável a cada mês em função de inclusões e exclusões. As exclusões ocorrem, principalmente, em função de cruzamentos de bases de dados nos quais se observam subdeclaração de renda, bem como por meio de atualização dos dados cadastrais realizada pelos municípios. Por exemplo, em janeiro de 2007, eram atendidas 10,9 milhões de famílias. Em maio daquele ano, esse número atingiu a marca de 11,1 milhões de famílias. Voltou aos patamares do início do ano, no mês de junho de 2007. Ao final daquele exercício, chegou a 11 milhões de famílias beneficiadas⁴.

16. A partir de 2006, o volume de recursos geridos pelo Programa variou em função das atualizações dos valores dos benefícios pagos, alterados por meio da Medida Provisória n.º 411, de 28 dezembro de 2007, convertida na Lei n.º 11.692, de 10 de junho de 2008, bem como pelo Decreto n.º 6.491, de 26 de junho de 2008, além da expansão do limite de idade dos beneficiários.

3 Acompanhamento das Condiionalidades

17. A lei de criação do PBF estabeleceu condicionalidades a serem cumpridas pelos beneficiários. As crianças entre 6 e 15 anos devem ter frequência escolar mínima de 85% e os adolescentes entre 16 e 17 anos de 75%. As gestantes devem comparecer a exames pré-natais e as

³ Valor previsto no orçamento de 2009

⁴ Brasil, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Relatório de Gestão da Senarc, Brasília, 2007.

nutrizes devem participar de atividades educativas sobre aleitamento materno e cuidados gerais com a alimentação e saúde das crianças. Os responsáveis por crianças menores de 7 anos devem cumprir o calendário vacinal das crianças e levá-las à unidade de saúde para acompanhamento do crescimento e desenvolvimento.

Diagnóstico da Auditoria em 2004 e deliberações do TCU

18. Na auditoria realizada em 2004, observou-se que a implantação do PBF contribuiu para a desestruturação dos sistemas de monitoramento de condicionalidades na área de educação, existente à época do Programa Bolsa Escola, sem que novo modelo tivesse tomado seu lugar. Não havia acompanhamento da frequência escolar das crianças beneficiadas pelo PBF. Na área da saúde, não houve mudanças significativas no acompanhamento das condicionalidades. Contudo, a agenda de compromissos deixou de ser enviada às famílias que migravam dos programas remanescentes.

19. Ressentiu-se, à época da auditoria, de regulamentação definidora dos mecanismos de controle das condicionalidades, estabelecendo os procedimentos de coleta e conferência das informações, além da definição de competências e atribuições dos agentes envolvidos nesta tarefa. Além disso, não estavam definidas as sanções nos casos de descumprimento das condicionalidades.

20. Nas visitas realizadas pela equipe de auditoria do TCU, em 2004, observou-se que o percentual de acompanhamento das condicionalidades de saúde era mais elevado nos municípios onde existiam o Programa de Agentes Comunitários de Saúde – PACS ou o Programa Saúde da Família – PSF. Dados levantados à época, davam conta que o PACS estava presente em 5.112 municípios brasileiros, acompanhando 94,7 milhões de pessoas, equivalente a 54,2% da população brasileira. Já o PSF atuava em 4.494 municípios, atendendo 63,6 milhões de pessoas, ou 36,4% da população. Tendo em vista que esses dois Programas atendem às áreas mais carentes dos municípios, a aproximação do público-alvo do PBF fez com que a utilização desses agentes na coleta de informações a respeito das condicionalidades do Programa, melhorasse a qualidade da informação e, por conseqüência, a eficácia do próprio Programa.

21. Em função de tais constatações, foi prolatada uma determinação ao MDS e duas recomendações à Senarc (Acórdão n.º 1.496/2004-Plenário):

9.1. com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal e art. 45 da Lei nº 8.443/92, fixar o prazo de seis meses para que o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, na pessoa dos administradores das respectivas unidades responsáveis pela gestão do Programa Bolsa Família, adote providências com o objetivo de implementar ações que visem dar cumprimento efetivo aos arts. 3º e 9º da Lei n.º 10.836/04, **abrangendo o sistema de controle das condicionalidades do Programa Bolsa Família, as regras de sanção no caso de descumprimento das contrapartidas pelos beneficiários** e a sistemática de controle social a ser exercida nos municípios.

9.2. recomendar à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que:

9.2.1. envie aos municípios listagem identificando as famílias e o seu perfil de condicionalidades, inclusive aquelas remanescentes do Bolsa-Escola e Bolsa-Alimentação, estabelecendo a vinculação com a unidade de saúde municipal quando for o caso;

9.2.4. se articule com o Programa de Agentes Comunitários de Saúde – PACS e o Programa Saúde da Família – PSF, visando promover o cumprimento e acompanhamento das condicionalidades de saúde e nutrição do Bolsa Família; (*grifou-se*)

Situação encontrada pelo TCU durante o presente monitoramento

Determinação 9.1 – implementada

22. Em que pese constar da lei de criação do Programa, o acompanhamento das condicionalidades não estava sendo realizado a contento, quando da auditoria realizada em 2004. No 1º monitoramento, foi constatado que a Caixa era responsável pelo acompanhamento da frequência escolar e o Ministério da Saúde pelas condicionalidades da sua área de atuação. Contudo, as sanções aplicadas em caso de descumprimento ainda não haviam sido estabelecidas/implementadas.

23. O primeiro passo para a normatização do acompanhamento das condicionalidades deu-se por meio do Decreto n.º 5.209, de 17 de setembro de 2004, que dispôs a respeito das atribuições dos órgãos federais responsáveis pela execução do Programa. Posteriormente, foram editadas as Portarias Interministeriais MDS/MEC n.º 3.789, de 21, de novembro de 2004, e MDS/MS n.º 2.509, de 18 de novembro de 2004, dispondo sobre as atribuições e normas para o monitoramento das ações de saúde e educação das famílias beneficiadas pelo Programa. A partir de então, o Ministério da Educação – MEC passou a ser responsável pelo acompanhamento da frequência escolar. Contudo, somente a partir de outubro de 2006 passou a coletar as informações por meio de sistema próprio.

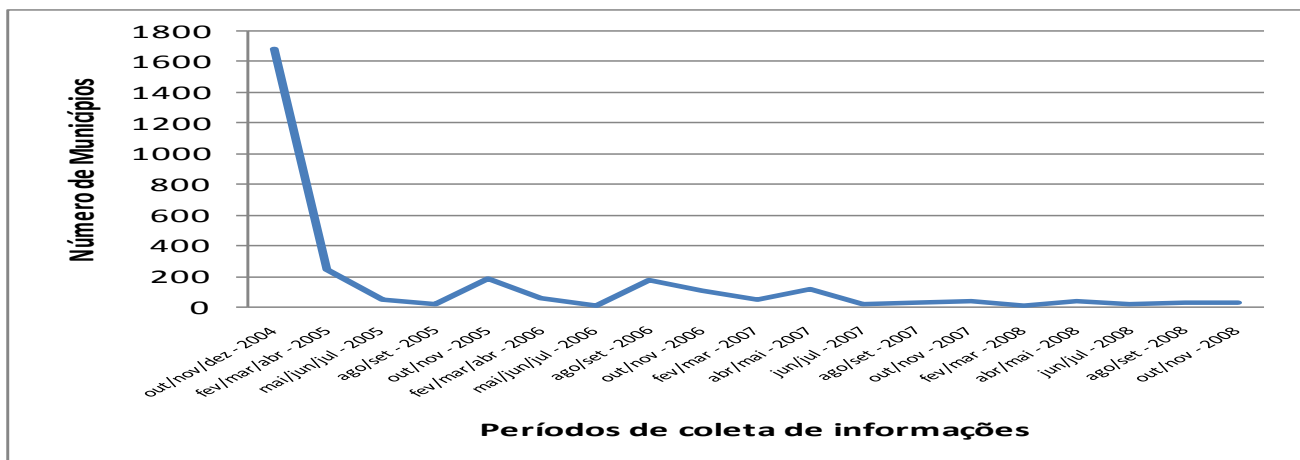
24. Por fim, em 09 de novembro de 2005, foi editada a Portaria GM/MDS n.º 551, que regulamentou a gestão das condicionalidades, estabelecendo os efeitos do seu descumprimento. Nesse sentido, os beneficiários que descumprissem as condicionalidades estariam submetidos a bloqueio, suspensão e cancelamento do benefício. Tais sanções eram aplicadas de forma gradativa. Este normativo foi substituído pela Portaria GM/MDS n.º 321, de 29 de setembro de 2008, que incorporou as alterações sofridas pelo Programa, tal como a ampliação da faixa etária para concessão de benefícios variáveis com a criação do Benefício Variável Jovem (BVJ), aos adolescentes entre 16 e 17 anos, além de estabelecer novas graduações de sanções.

25. Dessa forma, estão previstas as sanções de advertência (1º registro), bloqueio (2º registro), suspensão (3º e 4º registros) e cancelamento do benefício (5º registro). Para o caso específico de descumprimento das condicionalidades por parte dos jovens entre 16 e 17 anos (frequência escolar mínima de 75%), são previstos apenas três níveis de sanção: advertência (1º registro), suspensão (2º registro) e cancelamento (3º registro). Ressalte-se que a repercussão do descumprimento relativo à frequência escolar dos beneficiários do BVJ é realizada separadamente do restante da família.

26. A cada bimestre escolar, o MEC disponibiliza eletronicamente para os municípios a relação dos alunos beneficiados pelo Programa, que devem ter sua frequência escolar informada (<http://frequenciaescolarpbf.mec.gov.br>). Os governos locais informam a frequência dos alunos em bases mensais. Dados disponibilizados pelo MEC apontam que o número de crianças e adolescentes beneficiados pelo Programa cuja frequência escolar deveria ser acompanhada variou entre 12,4 milhões, em 2004, atingiu o pico de 16,2 milhões no bimestre agosto e setembro de 2006, reduzindo-se para 15 milhões no último bimestre de 2008.

27. Conforme as informações do MEC, no primeiro período de coleta de frequência escolar, 1.690 municípios deixaram de enviar suas informações. Logo em seguida ocorreu diminuição brusca desse quantitativo, sendo que, no exercício de 2008, em média, apenas 17 municípios deixaram de encaminhar tais informações. A série histórica dessas ocorrências está refletida no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Número de municípios que não informaram a frequência escolar

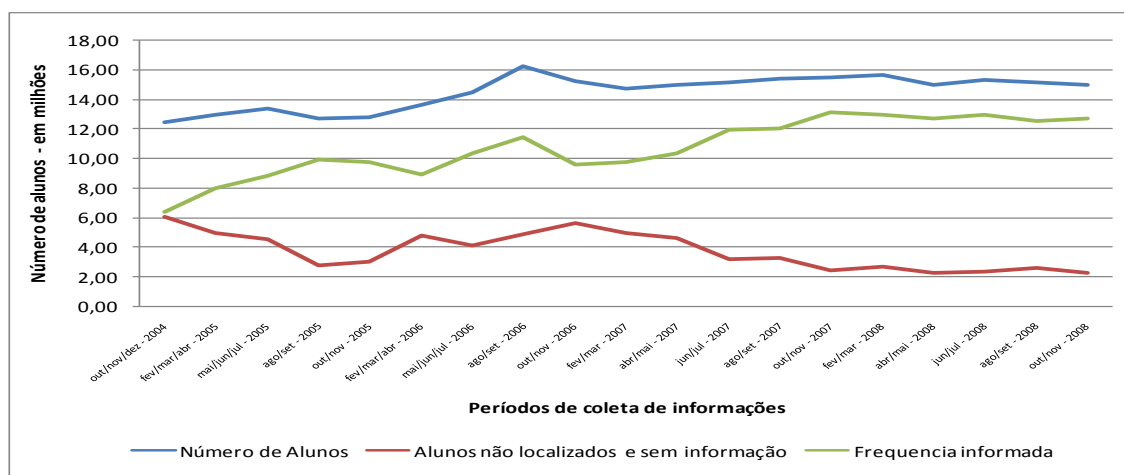


Fonte: Ministério da Educação, baseado no Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar do PBF

28. Devido ao número elevado de municípios que não informaram a frequência escolar de seus alunos, no primeiro trimestre de coleta de informações (outubro a dezembro de 2004), não foi possível saber se 48,78% dos alunos beneficiados pelo Programa cumpriram a condicionalidade de educação. Mesmo ocorrendo o crescimento da quantidade de alunos a serem acompanhados, as melhorias na gestão do controle das condicionalidades possibilitavam que o percentual de não localizados ou alunos sem informação⁵ diminuísse gradativamente, alcançando patamar de 15%, no exercício de 2008.

29. O Gráfico 2 retrata a variação dos alunos que deveriam ter o comparecimento escolar acompanhado ao longo da execução do Programa, bem como o número dos alunos não localizados ou sem informação, em comparação com o total de frequências escolares que deveriam ser informadas.

Gráfico 2 – Número de alunos com frequência escolar acompanhada entre 2004 e 2008



Fonte: Ministério da Educação, baseado no Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar do PBF

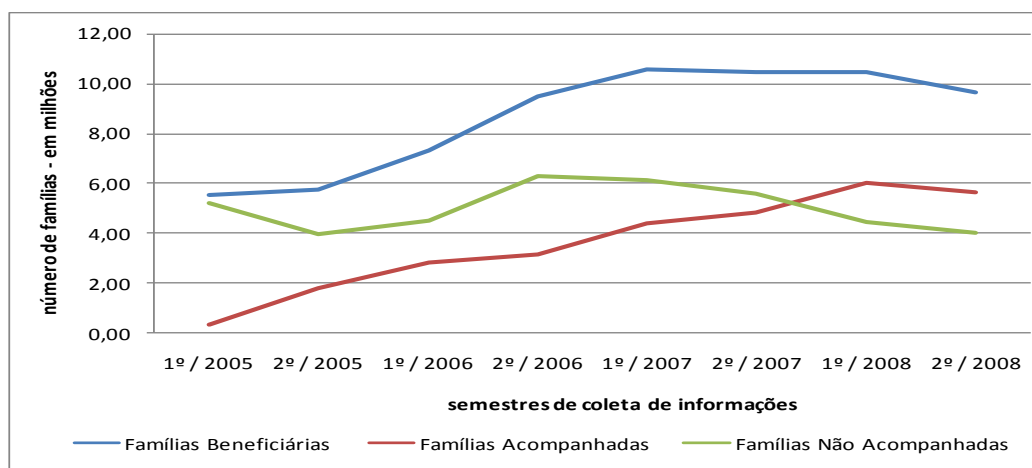
30. Pode-se perceber que o número de alunos com a frequência escolar acompanhada aumentou de 6,3 para 12,7 milhões (de 51,22% para 84,85%), entre 2004 e 2008. Nesse mesmo período, o número de alunos não localizados ou com frequência não informada variou de 6 para 2,2 milhões (48,78% para 15,15%).

⁵ A diferença entre os não localizados e os sem informações é que no caso deste não há qualquer informação disponibilizada pelo município, enquanto para aqueles há a informação de que o município não os localizou.

31. Com relação ao acompanhamento das condicionalidades de saúde, o Ministério da Saúde coleta as informações sob sua responsabilidade a cada semestre. A primeira coleta ocorreu no 1º semestre de 2005 e a última no 2º semestre de 2008. O prazo máximo para o município informar os dados da avaliação do cumprimento das condicionalidades de saúde é 30 de junho e 31 de dezembro, respectivamente.

32. A lei do BPF prevê que as crianças de até 7 anos devem cumprir um calendário de vacinação e ter o desenvolvimento (peso e altura) acompanhado. Estabelece, ainda, que as gestantes devem cumprir a agenda mínima preconizada pelo Ministério da Saúde quanto ao exame pré-natal. Particularmente quanto ao acompanhamento do pré-natal, não é possível identificar *a priori* quem são as mulheres gestantes beneficiadas pelo Programa. Por essa razão, todas as mulheres em idade fértil, assim entendido aqueles com idade entre 14 e 49 anos, devem ser acompanhadas. Isso faz com que o número de famílias com perfil saúde⁶ seja a quase totalidade das famílias beneficiadas pelo Programa. O Gráfico 3 retrata o número de famílias acompanhadas e não acompanhadas, entre o primeiro semestre de 2005 e o segundo semestre de 2008.

Gráfico 3 – Acompanhamento das condicionalidades do PBF na área de saúde



Fonte: Ministério da Saúde, baseado no Sistema Bolsa Família na Saúde

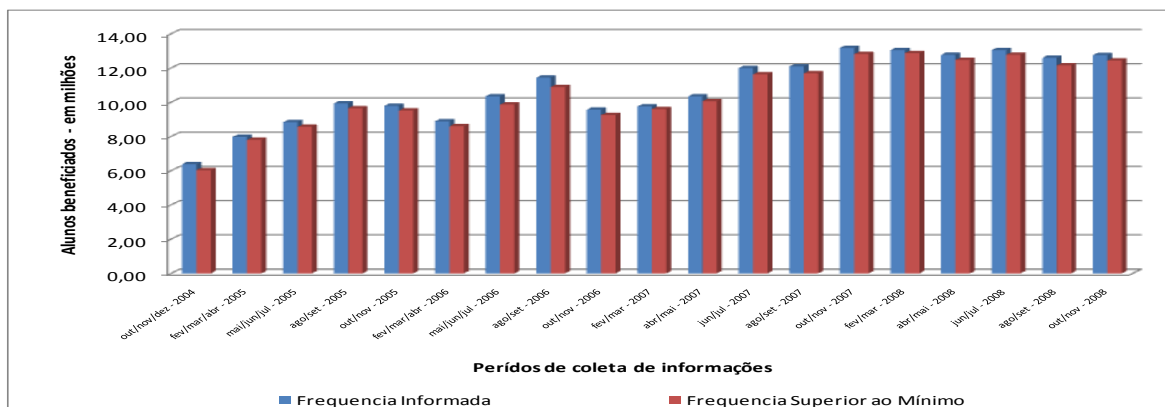
33. Observa-se, no Gráfico 3, que, no primeiro período de coleta de dados (1º semestre de 2005), o Ministério da Saúde obteve informações de apenas 334 mil, de um total de mais de 5,5 milhões famílias, o que equivale a apenas 6% do acompanhamento necessário. O número de famílias acompanhadas cresceu a cada período de coleta de dados, superando o número de famílias não acompanhadas no 1º semestre de 2008. No último período (2º semestre de 2008), das 9,6 milhões de famílias brasileiras a serem acompanhadas, o Ministério da Saúde obteve informações a respeito de 5,6 milhões, o que equivale a 58% do total.

34. Enquanto que no controle da frequência escolar o público alvo encontra-se inserido em instituições (escolas), para se obter informações dos beneficiários com perfil saúde deve-se realizar uma busca ativa das famílias. Isso explica, em parte, a diferença entre o percentual de beneficiários não localizados ou sem informações, no segundo semestre de 2008, nesta área (42%), em relação aos dados da educação (15%).

⁶ Perfil Saúde é o nome dado pelo Ministério da Saúde para o conjunto das famílias beneficiadas que devem ser acompanhadas, por apresentar crianças de até 7 anos ou mulheres em idade fértil

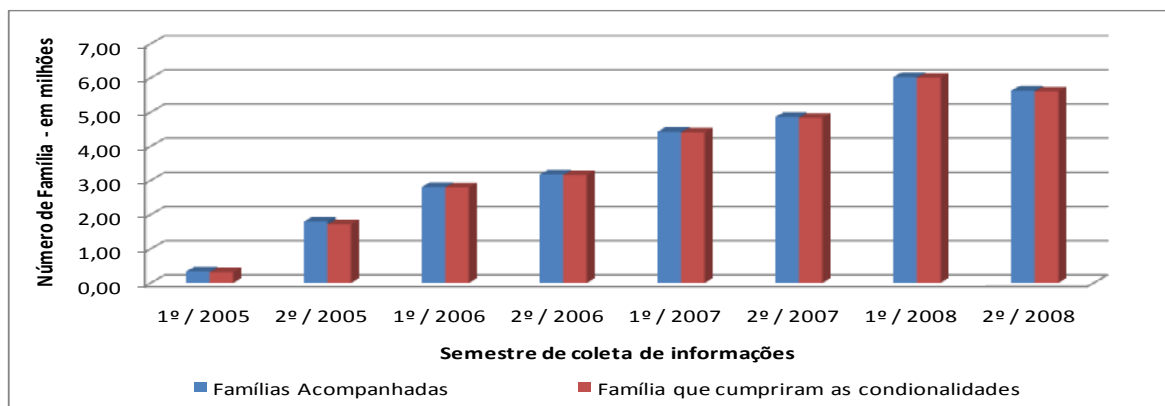
35. O que os dados das duas áreas mostram de convergente é o alto percentual de cumprimento das condicionalidades pelos beneficiários localizados. Dos alunos localizados entre 2004 e 2008, 97,05% tiveram frequência superior à mínima exigida. Das famílias com perfil saúde localizadas no mesmo período, 99,22% cumpriram com as condicionalidades preconizadas.

Gráfico 4 – Alunos localizados e que cumpriram as condicionalidades



Fonte: Ministério da Educação, baseado no Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar do PBF

Gráfico 5 – Famílias localizadas e que cumpriram as condicionalidades de saúde



Fonte: Ministério da Saúde, baseado no Sistema Bolsa Família na Saúde

36. As diferenças entre as barras dos gráficos ficam por conta daqueles que descumpriram as condicionalidades e que ficaram sujeitos à aplicação das sanções. Por meio do Ofício n.º 775/SENARC/MDS, de 25 de março de 2009, a Senarc informou que, até janeiro de 2009, 93.231 famílias tiveram o benefício cancelado por descumprimento de alguma condicionalidade. De 2006 a 2009, foram realizadas 2.092.394 advertências, 765.011 bloqueios, 339.205 comandos de 1ª suspensão, 149.439 comandos de 2ª suspensão, totalizando 3.439.280 eventos de descumprimentos de condicionalidades. Com relação ao BJV, foram aplicadas 121.908 advertências e 25.768 suspensões por 60 dias, sem pagamento das parcelas

37. A Portaria GM/MDS n.º 148, de 27 de abril de 2006, criou o Índice de Gestão Descentralizada – IGD que mede a qualidade da gestão do Programa no âmbito municipal. Esse índice é utilizado como parâmetro para a transferência de recursos financeiros aos municípios, como forma de incentivo e apoio à gestão local do PBF e do Cadastro Único. Tendo em vista a remuneração dos municípios com base no desempenho da execução do Programa, o IGD apontado como um dos fatores da melhoria das informações obtidas junto aos municípios com relação ao cumprimento das condicionalidades. O IGD é calculado por meio da média aritmética das seguintes variáveis:

- Qualidade e integridade das informações constantes no Cadastro Único (taxa de cobertura de cadastros);
- Atualização da base de dados do Cadastro Único (taxa de atualização de cadastros);
- Informações sobre o cumprimento das condicionalidades da área de educação (taxa de crianças com informações de frequência escolar);
- Informações sobre o cumprimento das condicionalidades da área de saúde (taxa de famílias com acompanhamento das condicionalidades de saúde).

38. Para obter o valor mensal a ser transferido aos municípios, o MDS considera a seguinte fórmula: $[IGD \times R\$ 2,50 \times (n^\circ \text{ de famílias} + 200)]$. Com isso, transfere-se até R\$ 2,50 (dois reais e cinquenta centavos) por família cadastrada, caso os índices obtidos pelo município correspondam a 100% de cobertura de cadastros atualizados, com acompanhamento integral da frequência escolar e das condicionalidades de saúde. Não receberão recursos os municípios cujo IGD for menor que 0,55 ou não atingir o mínimo de 20% em cada um dos critérios avaliados. Para os que superarem esse percentual, quanto maior o número de informações coletadas e informadas ao MEC e ao Ministério da Saúde maior será o volume de recursos recebidos. Os municípios com até 200 famílias cadastradas recebem recurso em dobro, como forma de incentivar os entes federados com população mais baixa a aderirem ao Programa. No exercício de 2008, foram transferidos R\$ 282 milhões aos municípios, a título de apoio à gestão descentralizada.

39. Tendo em vista que foram editados os normativos tratando da coleta de informações do cumprimento de condicionalidades, bem como estabelecidas as regras de sanção no caso de descumprimento das contrapartidas pelos beneficiários, considera-se que a determinação 9.1 está implementada.

Recomendação 9.2.1 – implementada

40. Em entrevista realizada no MEC, os gestores informaram que foi construído um sistema informatizado para disponibilizar aos municípios os dados dos beneficiários que devem ter a frequência escolar acompanhada, com acesso pela internet (<http://frequenciaescolarpbf.mec.gov.br>). Por meio deste mesmo sistema, os municípios informam a frequência escolar de seus alunos. Cada município deve indicar um servidor responsável por tais informações, podendo ser montada equipe para auxiliá-lo.

41. O Ministério da Saúde, quando da criação do BPF, já possuía o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional – Sisvan, utilizado para acompanhar a alimentação, a saúde e o estado nutricional da população que utiliza os serviços do Sistema Único de Saúde – SUS. Para acompanhar as informações dos beneficiários do PBF, criou-se um módulo próprio no Sisvan. Posteriormente, esse módulo se transformou em sistema autônomo e recebeu o nome de Sistema Bolsa Família na Saúde, sendo acessado pelos municípios no seguinte endereço eletrônico: <http://bolsafamilia.datasus.gov.br>.

42. A cada bimestre escolar, o MEC disponibiliza eletronicamente para os municípios a relação dos alunos beneficiados pelo Programa, que devem ter sua frequência escolar informada. Já os dados das condicionalidades de saúde, também disponibilizados aos municípios eletronicamente, são coletados a cada semestre.

43. Por meio do Ofício n.º 775/SENARC/MDS, de 25 de março de 2009, a Senarc informou que a base de dados com os beneficiários a serem acompanhados é atualizada a cada ciclo de acompanhamento, em um processo que permite a incorporação contínua de novos beneficiários nos sistemas de acompanhamento, bem como a respectiva exclusão quando necessário.

44. No 1º monitoramento, realizado em 2005, foi ressaltado que a disponibilização dos sistemas de controle das condicionalidades de saúde e educação corrigia deficiências de informações verificadas nos municípios durante a auditoria, necessitando que fosse levantado o número de municípios que efetivamente utilizam os dois sistemas. Neste 2º monitoramento, verificou-se que dos 5.564 municípios brasileiros, 18 não informaram a frequência escolar de seus alunos no último bimestre de 2008. Por sua vez, a Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição – CGPAN, do Ministério da Saúde, informou que 5.433 disponibilizaram informações no último 2º semestre de 2008, ou seja, 131 municípios não alimentaram o sistema.

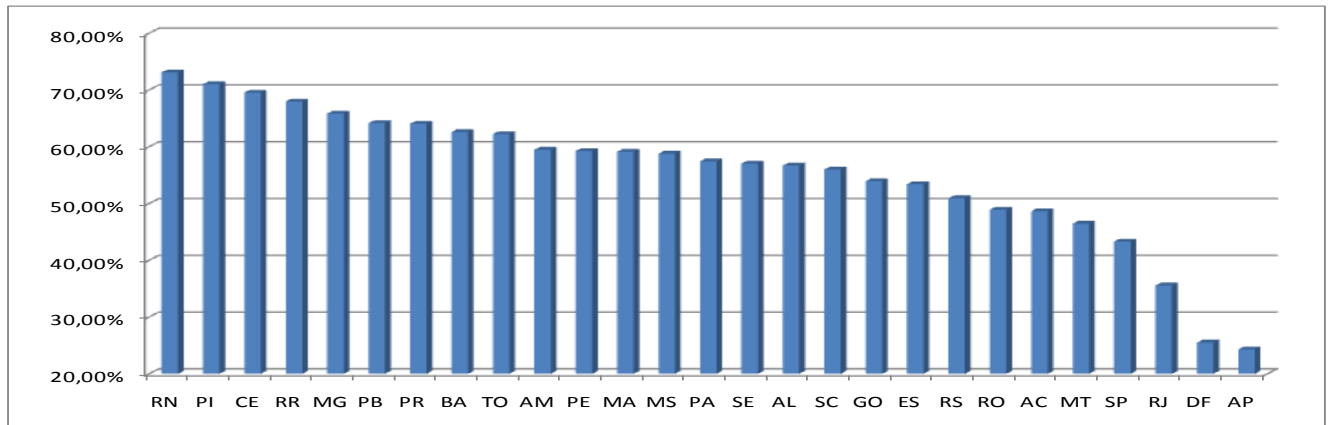
45. Tendo em vista as informações coletadas neste monitoramento de que as bases de dados dos sistemas de acompanhamento das condicionalidades são atualizadas antes da geração de lista disponibilizada eletronicamente aos municípios, entende-se que a recomendação 9.2.1 está implementada.

Recomendação 9.2.4 – implementada

46. Desde a criação do BPF, junto com a lista de beneficiários submetidos às condicionalidades de saúde, o Ministério da Saúde disponibiliza, para cada município, documento denominado “Mapa Diário de Acompanhamento”, que serve de orientação na coleta de informações, do qual constam o Número de Identificação Social – NIS dos beneficiários, nome, data de nascimento e endereço. Além disso, há os seguintes campos, que deverão ser preenchidos pelos municípios: data de atendimento ou visita domiciliar, peso e estatura do beneficiário (fl. 58). Para as crianças, há, ainda, os campos vacinação em dia (sim ou não) e aleitamento materno. Para as gestantes há os seguintes campos: dia da última menstruação, se a mulher acompanhada está ou não gestante; em caso positivo, se cumpriu o pré-natal e o peso pré-gestacional.

47. No 1º monitoramento, foi informado que as parcerias com o PACS e com o PSF já haviam sido estabelecidas pelo Ministério da Saúde, de forma que as equipes desses Programas estavam sendo orientadas e capacitadas pelos gestores locais para realizar o acompanhamento de crianças e gestantes beneficiárias do BPF. No 2º monitoramento, observou-se que o percentual de cobertura de acompanhamento, no segundo semestre de 2008, variou entre os estados brasileiros, conforme Gráfico 6. De acordo com informações colhidas junto à CGPAN, o percentual de retorno de informações depende em grande medida da atuação dos agentes do PACS e do PSF.

Gráfico 6 – Percentual de famílias com perfil saúde acompanhadas no 2º semestre de 2008



Fonte: Ministério da Saúde, baseado no Sistema Bolsa Família na Saúde

48. Tendo em vista que foi promovida articulação do PBF com o PACS e com o PSF, de forma que os municípios têm se utilizado dos agentes desses Programas na coleta de informações do cumprimento das condicionalidades do PBF, entende-se que a recomendação 9.2.4 está implementada.

4 Divulgação do Programa a Estados, Municípios e Beneficiários

49. O sucesso de um programa tão amplo, que atende quase $\frac{1}{4}$ da população brasileira, em todo o território nacional e que necessita da atuação integrada com estados e, principalmente, de 5.564 municípios, requer uma boa estratégia de divulgação, seja para os entes federados envolvidos na sua execução e fiscalização, seja para os beneficiários da ação estatal. Neste capítulo foram agregados os itens do Acórdão n.º 1.496/2004-P que trataram desse aspecto.

Diagnóstico da Auditoria em 2004 e deliberações do TCU

50. No Relatório da Auditoria de Natureza Operacional realizada no PBF, em 2004, foi noticiado que a propaganda do Governo Federal relativa ao PBF transmitia informações genéricas e imprecisas, sem informar os critérios de acesso e que o recebimento do benefício é sujeito a diversas condicionantes.

51. Agentes municipais queixaram-se da falta de orientações e informações acerca do Programa. As principais dúvidas eram sobre os critérios para inclusão das famílias, a definição das cotas municipais, a migração de famílias beneficiadas pelos programas sociais anteriores e a sistemática de acompanhamento das condicionalidades. As famílias eram cadastradas, mas não tinham previsão de quando passariam a receber o benefício. Isso resultava em suspeita por parte da população de apropriação indébita de valores por funcionários das prefeituras, tendo sido relatados, inclusive, agressões físicas a alguns destes funcionários.

52. Cabe ressaltar que em abril de 2004, época da realização da auditoria, o Programa atendia a 3,7 milhões de famílias. Conforme Tabela 1, a meta fixada para o final daquele exercício era de beneficiar 6,5 milhões de famílias, aumentando para 8,7 milhões, no exercício de 2005, atingindo a totalidade das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, 11,1 milhões, no exercício de 2006. Contudo, os gestores municipais não dispunham de informações a respeito da estratégia de expansão do Programa. Assim, não poderiam repassar aos potenciais beneficiários informações a respeito de quanto tempo teriam que esperar entre a inserção de dados no Cadastro Único e a inclusão no PBF.

53. Quanto aos beneficiários, em geral, não sabiam que haviam sido ampliadas as condicionalidades para as famílias antes beneficiadas apenas com o Programa Bolsa Escola ou Programa Bolsa Alimentação, pois o PBF envolve, em conjunto, obrigações a cumprir nas áreas de educação e saúde, ao contrário daqueles.

54. Considerando a falta de informação/regulamentação a respeito do Programa constatada à época da auditoria, o TCU expediu as seguintes recomendações por meio do Acórdão n.º 1.496/2004-Plenário:

9.2. recomendar à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que:

9.2.2. divulgue, para gestores municipais, agentes de controle social e beneficiários, os critérios de inclusão no Programa, bem como as exigências de cumprimento das condicionalidades e as regras para seu monitoramento;

9.2.8. oriente os municípios a divulgar os critérios de inclusão e de cumprimento das condicionalidades do Programa, bem como os canais para apresentação de denúncias, críticas e sugestões, sugerindo-se a afixação de cartazes e a realização de reuniões com beneficiários em escolas, postos de saúde, igrejas e outros locais públicos;

9.2.9. inclua na divulgação do Programa informações referentes à concessão dos benefícios, com destaque para os critérios de migração dos Programas de transferência de renda anteriores e procedimentos para inclusão das famílias no Bolsa Família com base no Cadastro Único;

9.2.10. divulgue para os gestores municipais os critérios de priorização das famílias cadastradas aos benefícios do Programa, com orientação para que essas informações sejam disponibilizadas em locais públicos, como escolas e postos de saúde, para conhecimento do público-alvo

Situação encontrada pelo TCU durante o presente monitoramento

Recomendação 9.2.2 – implementada

Recomendação 9.2.9 – implementada

Recomendação 9.2.10 – implementada

55. Por meio do Ofício 775 SENARC/MDS, de 25 de março de 2009, a Senarc informou que adotou inúmeras providências para atender essas recomendações. Em primeiro lugar, em novembro de 2005, foi implementada campanha denominada “Bolsa Família Chama”, por meio de inserções na TV, *jingles* e programetes de rádio, além de cartazes, faixas, materiais de apoio e kit enviado especialmente para as prefeituras municipais. Essa campanha visou promover a atualização do Cadastro Único, possibilitando a migração dos beneficiários dos programas sociais anteriores para o PBF, bem como o cadastramento das famílias que ainda não faziam parte do Programa.

56. Com a finalidade divulgar aos gestores municipais e agentes de controle social a respeito da execução do Programa, a Senarc informou por meio do Ofício supracitado, que foram disponibilizados para consulta, no site do MDS⁷, 2 decretos, 12 Portarias, 25 Instruções Normativas e 7 Manuais relativos à execução do PBF. Ademais, ressaltou que possui um informativo semanal chamado “Bolsa Família Informa”, postado na página do MDS na internet e enviado por e-mail a todos os técnicos municipais. Pesquisa realizada pela equipe de monitoramento demonstra que o início desta prática data de 7 de julho de 2005, já tendo sido emitidos 163 informes dirigidos aos gestores, 16 aos agentes de controle social e 2 relativos ao controle de condicionalidades.

⁷ <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>

57. Ainda para informar aos gestores municipais, os Ministérios da Educação e Saúde disponibilizam, nos seus sites, boletins semanais a respeito do acompanhamento das condicionalidades, além de disparar e-mail para a lista de agentes municipais com informações a esse respeito, conforme comentado pelos gestores em entrevistas realizadas durante este monitoramento.

58. Quanto à comunicação com os beneficiários (recomendação 9.2.2), a Senarc ressaltou que ela se dá primeiramente por meio de folheto que contém informações acerca dos procedimentos de saque do benefício e das condicionalidades, distribuído junto com o cartão do PBF. Além disso, o extrato bancário é utilizado para informar sobre a situação do benefício, o acompanhamento de condicionalidades, a necessidade de atualização cadastral, além de descumprimento de condicionalidades e repercussão sobre o benefício. Além disso, a Senarc confeccionou a cartilha Bolsa Família: Agenda de Compromissos da Família, para distribuição aos beneficiários, na qual são explicadas as características do Programa e as contrapartidas a que as famílias estão submetidas. No capítulo relativo à entrada da família no Programa é explicado como se dá o cadastramento das famílias, mencionando-se que os dados são enviados para o Governo Federal, para seleção das famílias de acordo com a lei (critérios de seleção). Informa, ainda, que muitas famílias são cadastradas, porém nem todas têm direito ao benefício.

59. Em 2009, o MDS produziu material fonográfico para divulgação em emissoras de rádio. Trata-se de 14 programas de radio-novelas explicando aos ouvintes, em forma de bate-papo, os direitos e deveres de quem participa do Programa, com exemplos do cotidiano. Há um programa específico para esclarecimento dos critérios de concessão do benefício, no qual é ressaltado que a concessão não se dá simplesmente pelo cadastramento da família. Informa que é necessária checagem das informações pelo Governo Federal e que a concessão depende da prestação correta dos dados familiares.

60. Os municípios, por sua vez, são incentivados a divulgar peças publicitárias a respeito do Programa, tais como cartazes e material fonográfico em rádios comunitárias. A Senarc reforça, por meio do Ofício 775/2009-SENARC/MDS, que a descentralização de recursos financeiros por meio do IGD contribui para o cumprimento das ações de divulgação do PBF em âmbito local, permitindo que os municípios elaborem, implantem e mantenham ações permanentes de divulgação das regras de funcionamento do PBF.

61. Além disso, o MDS editou a Portaria GM/MDS n.º 341, de 07 de outubro de 2008. Tal normativo formalizou os critérios que já vinham sendo utilizados pela Senarc para concessão dos benefícios, dando maior transparência aos procedimentos de seleção de novos beneficiários.

62. Os procedimentos estão divididos em fases: habilitação, seleção e concessão. Todos os meses há inclusão de novas famílias no Programa. Inicialmente, a Caixa extrai uma lista com as famílias inscritas no Cadastro Único enquadradas nos critérios do Programa e envia para o MDS. A Senarc aplica os critérios de priorização constantes da Portaria n.º 341/2008 (famílias em situação de trabalho infantil, com integrantes libertos de situação análoga à de trabalho escravo, quilombolas, indígenas, residentes em municípios ou estados constantes de termos de cooperação ou beneficiárias de Programas Remanescentes). É gerada relação com o número de benefícios a serem concedidos em cada município, priorizando os municípios com menor cobertura.

63. Por fim, a Caixa seleciona as famílias, vinculada aos limites indicados pela Senarc, dando prioridade às famílias com menor renda mensal *per capita* e maior número de crianças e adolescentes de zero a dezessete anos.

64. No site do MDS constam as seguintes explicações sobre os critérios de seleção de beneficiários, além de disponibilizar a Portaria GM/MDS n.º 341/2008⁸:

O Programa Bolsa Família seleciona as famílias com base nas informações inseridas pelo município no Cadastro Único para Programas Sociais para Governo Federal (CadÚnico). O CadÚnico é um instrumento de coleta de dados que tem como objetivo identificar todas as famílias em situação de pobreza existentes no país.

Cada município tem uma estimativa de famílias pobres, considerada como a meta de atendimento do Programa naquele território. Essa estimativa é calculada com base numa metodologia desenvolvida com apoio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e tem como referência os dados do Censo de 2000 e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2004, ambos do IBGE.

O cadastramento não implica a entrada imediata dessas famílias no Programa e o recebimento do benefício.

Com base nas informações inseridas no CadÚnico, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) seleciona, de forma automatizada, as famílias que serão incluídas no Programa a cada mês. O critério principal é a renda per capita da família e são incluídas primeiro as famílias com a menor renda⁹.

65. A Senarc vem adotando medidas para divulgar aos gestores municipais, agentes de controle e beneficiários os critérios de seleção dos benefícios do PBF, informando que o cadastramento não implica na inclusão imediata das famílias no Programa; que existem rotinas de verificação dos dados cadastrais e aplicação de critérios de priorização antes da concessão do benefício; e que, após o recebimento do benefício, as famílias passam a estar submetidas ao cumprimento de compromissos/condicionalidades, sob pena de sofrerem as sanções previstas na legislação. De todo o exposto, consideram-se implementadas as recomendações 9.2.2, 9.2.9 e 9.2.10.

Recomendação 9.2.8 – implementada

66. Por meio do Ofício n.º 775/SENARC/MDS, de 25 de março de 2009, a Senarc informou que o apoio financeiro às ações locais de gestão do PBF e do Cadastro Único, com base no IGD, permite que os municípios elaborem, implantem e mantenham ações permanentes de divulgação de regras de funcionamento do Programa. Segundo a Secretaria, cada município estabelece estratégia própria para comunicação com as famílias, tendo em vista a autonomia dos entes federados para adoção dos meios mais adequados para realização das ações de publicidade e divulgação do PBF.

67. A Senarc enviou, anexo ao Ofício supracitado, exemplar da cartilha Agenda de Compromissos da Família, distribuída aos beneficiários e gestores, que detalha de maneira acessível, entre outras, as regras do Programa, o cálculo do benefício, os cuidados com o cartão magnético e as condicionalidades. Segundo a Secretaria foram distribuídos 15 milhões de cartilhas. Consta, ainda, da cartilha, capítulo referente ao controle social e fiscalização, que orienta a população a recorrer ao Conselho ou Comitê Social, bem como ao procurador ou promotor de justiça, nos casos de reclamações e denúncias.

68. Além disso, a Secretaria destacou que a campanha publicitária, iniciada em 2009, para transmissão de programas de radionovelas, mobilizará os gestores municipais para divulgar e reproduzir o material em rádios comerciais e comunitárias, além de estabelecimentos de ensino, Centros de Referência e Assistência Social (CRAS) e outras instituições.

69. De todo o exposto, considera-se que a recomendação 9.2.8 está implementada.

⁸ http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/login_form?came_from=http%3A//www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_Programa_bolsa_familia/arquivos/Programa-bolsa-familia/portaria_341_final.pdf&retry=&disable_cookie_login_=1.

⁹ http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_Programa_bolsa_familia/criterios-de-selecao

5 Capacitação de gestores e agentes envolvidos na execução do Programa

70. A falta de definição de alguns aspectos do PBF, as dúvidas apresentadas pelos gestores municipais e demais agentes envolvidos na sua execução, bem como a necessidade de atuação dos agentes de controle social, exigiam que a Senarc adotasse medidas no sentido de capacitar seus colaboradores e assim melhorar a execução do Programa.

Diagnóstico da Auditoria em 2004 e deliberações do TCU

71. Em 2004, nas visitas realizadas a alguns municípios, observou-se alto grau de desconhecimento a respeito da execução do Programa. Assim, se mostrava necessário realizar capacitação dos gestores municipais do Programa, dos demais agentes locais (cadastradores, diretores de escolas, equipes do PACS e PSF), bem como dos agentes de controle social. Por isso, o TCU exarou as seguintes recomendações, constantes do Acórdão n.º 1.496/2004-P:

9.2. recomendar à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que:

9.2.3. realize capacitação dos gestores municipais a respeito do Bolsa Família e a divulgação, aos municípios, de que a lista de beneficiários pode ser obtida no site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;

9.2.5. realize capacitação dos agentes envolvidos no controle social nos três níveis de governo e divulgue material de apoio com informações acerca do desenho do Programa, da competência a ser exercida e da importância do próprio controle social;

Situação encontrada pelo TCU durante o presente monitoramento

Recomendação 9.2.3 – implementada

72. A Senarc informou, através do Ofício n.º 775/SENARC/MDS, de 25 de março de 2009, que, no decorrer de 2005, as ações de capacitação se concentraram na preparação da equipe interna da Senarc para a implantação da versão 6.0 do Aplicativo de entrada e Manutenção de Dados do Cadastro Único e do Sistema de Gestão de Benefícios – Sibec. Além disso, foram capacitados 2.740 gestores e representantes de municípios na versão 5.0 do aplicativo do Cadastro Único e 4.447 municípios na versão 6.0.

73. Em 2006, foi dada continuidade às ações iniciadas no ano anterior para os agentes de municípios que passaram por mudanças na gestão do PBF (entrada de novos gestores), além da elaboração da capacitação à distância para implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e do PBF, em conjunto com a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI e com a Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS. Essa ação foi planejada para os técnicos estaduais e municipais atuantes nos programas sociais em todo o Brasil. Em dezembro de 2006, o MDS firmou contrato com Consórcio Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBRAM – UNICARIOCA/NUPEC para o desenvolvimento do curso à distância.

74. Ademais, foi noticiada a participação do MDS na Missão CAN – Madeira/Juruá, em parceria com o Ministério da Defesa, que teve por objetivo realizar visita técnica a 11 municípios, analisando a implantação do PBF e do Cadastro Único, dentre outros tópicos.

75. A Senarc informou que, em 2007 e 2008, concentrou esforços na capacitação à distância, buscando estimular os participantes, captar novos alunos, acompanhar e apoiar o trabalho realizado pelos tutores. Foram realizados 4 cursos destinados aos gestores locais e técnicos do PBF, ao custo de R\$ 4.436.153,02. A Secretaria informou, ainda, que o custo médio por aluno formado foi de R\$ 464,51.

76. Conforme se observa na Tabela 2, o percentual de alunos formados é de 47,65% em relação aos alunos inscritos. Tal situação evidencia a evasão de 10.491 alunos, o que corresponde a mais da metade dos alunos inscritos. Caso a evasão fosse reduzida a patamares entre 20% e 30%, o custo do aluno formado variaria entre R\$ 276,69 e R\$ 316,22, aumentando a eficiência da ação de capacitação à distância.

Tabela 2 – Capacitação via Ensino à Distância – EAD

Curso	Inscritos	Formados	% de alunos Formados
Completo	6.756	3.427	50,73
Programa de Apoio Integral à Família – PAIF	4.698	2.176	46,32
Programa Bolsa Família	6.685	3.173	47,46
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI	1.902	774	40,69
Total	20.041	9.550	47,65

Fonte: Ofício n.º 775/SENARC/MDS, de 25 de março de 2009

77. Segundo informações da Senarc, além de cursos à distância, foram realizadas capacitações e eventos presenciais em 2007 que alcançaram 1.648 municípios e contaram com a participação de 3.361 participantes, no primeiro ano.

78. A Senarc informou, ainda, que em 2008 participou de eventos de capacitação promovidos pelos estados, organizou um encontro nacional para gestores estaduais e municipais, com o objetivo de apresentar as atualizações do Programa e promover a troca de experiências entre os participantes, e investiu em capacitações internas para os servidores da Secretaria. Ao todo, foram capacitados 463 participantes, entre coordenadores estaduais, técnicos estaduais e municipais e gestores municipais, naquele exercício.

79. Em função das informações apresentados a respeito dos eventos de capacitação realizados desde o exercício de 2005 por meio de cursos presenciais ou de ensino à distância, destinados aos gestores estaduais e municipais do PBF, tem-se por implementada a recomendação 9.2.3.

Recomendação 9.2.5 – parcialmente implementada

80. A Senarc informou por meio do Ofício n.º 775/SENARC/MDS, de 25 de março de 2009, que foram realizadas mobilizações com integrantes de Instâncias de Controle Social – ICS em 20 estados brasileiros, no exercício de 2006, abordando temas e conceitos do PBF, seus resultados, o papel a ser desempenhado pelo gestor municipal e pelos integrantes das ICS, seus avanços e problemas.

81. No exercício de 2008, iniciou-se processo de elaboração de capacitação para os Agentes de Controle Social, em conjunto com a SAGI e SNAS, tendo como público alvo os membros dos Conselhos Municipais de Assistência Social – CMAS e os membros dos conselhos ou comitês do PBF. Conforme informações da Senarc, esta ação tem sua execução prevista para o segundo semestre de 2009, devendo alcançar todas as ICS constituídas, com cerca de duas vagas por município/estado.

82. Quanto à parte final da recomendação 9.2.5, que trata da divulgação do Programa e da competência dos órgãos de controle social, a Senarc informou que publicou e distribuiu o Guia de Atuação das Instâncias de Controle Social do PBF. Além de questões ligadas ao desenho e aos componentes do Programa, o material trata do papel das ICS e dos mecanismos à sua disposição para fiscalizar a execução do Programa. Dessa forma,

83. Tendo em vista as informações prestadas pela Senarc quanto à capacitação dos agentes sociais envolvidos no controle do PBF, considera-se que a recomendação 9.2.5 está parcialmente implementada, tendo em vista que sua execução está prevista para o segundo semestre do ano corrente.

6 Atribuições de estados e municípios e divulgação de boas práticas

84. Uma das principais atribuições dos municípios na execução do PBF é o cadastramento das famílias, consistindo na coleta dos dados e na inserção desses no Cadastro Único. Cabe aos estados, primordialmente, fiscalizar as atividades desenvolvidas por seus municípios. Em razão disso, foi dedicada especial atenção ao papel desempenhado por estados e municípios na execução do Programa, em vista das atribuições a eles conferidas.

Diagnóstico da Auditoria em 2004 e deliberações do TCU

85. Na auditoria realizada em 2004, observou-se que os gestores municipais apresentavam dúvidas a respeito dos critérios de inclusão das famílias no cadastro e da concessão do benefício do PBF, já que os critérios de renda para inclusão no cadastro e no PBF são diferentes: o teto daquele é maior que o desse último.

86. Havia incerteza, ainda, sobre o porquê da Resolução Normativa n.º 44/2004, da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, que trata da tarifa social para contas de energia elétrica, dispor que o benefício é devido às famílias que se enquadrem nos critérios de recebimento do PBF, porém prevê que o responsável pela unidade consumidora deverá comprovar estar inscrito no Cadastro Único ou ser beneficiário de algum dos Programas de transferência de renda anteriores, até que esses sejam completamente absorvidos pelo novo Programa. Segundo consta do relatório de auditoria, esse fato levava o público-alvo do Cadastro Único a achar que também deveria ser atendido pelo PBF, o que nem sempre ocorre.

87. Foi objeto de críticas o fato de que a inclusão no Cadastro Único leva em consideração apenas a renda autodeclarada. O cadastramento não permite que as famílias sejam discriminadas de acordo com situações concretas de vulnerabilidade para fins de priorização do atendimento do Programa, como a carência nutricional das famílias. Por conta disso, municípios como o de Betim/MG informavam que famílias carentes cadastradas no início das atividades do Cadastro Único em 2002 ainda não haviam sido beneficiadas no 1º semestre de 2004, enquanto que outras, cadastradas posteriormente e, segundo os gestores, não tão carentes, já estavam recebendo o benefício.

88. Gestores de municípios visitados na auditoria relataram a falta de apoio e de participação dos governos estaduais em relação às atividades do PBF. A atuação dos estados ainda era muito incipiente no desempenho das atribuições que lhes eram previstas pelas normas do Programa. A este respeito, o MDS informou que vinha negociando parcerias com estados e municípios, visando principalmente à complementação do valor dos benefícios e a possibilidade de oferta de Programas complementares, como microcrédito, capacitação profissional, alfabetização de adultos, cooperativismo e desenvolvimento local.

89. Com base no que foi observado nas visitas realizadas aos municípios, foram sugeridas e acatadas pelo Tribunal, as seguintes recomendações:

9.2. recomendar à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que:

9.2.11. atribua aos municípios a indicação da prioridade de atendimento no Bolsa Família com base na carência nutricional das famílias;

9.2.12. divulgue para os municípios boas práticas de manutenção e atualização do Cadastro Único;

9.2.13. inclua nas parcerias negociadas com os governos estaduais os procedimentos esperados para que estes possam cumprir suas atribuições no Programa;

Situação encontrada pelo TCU durante o presente monitoramento

Recomendação 9.2.11 – não aplicável

90. A Senarc informou por meio do Ofício n.º 775/SENARC/MDS, de 25 de março de 2009, que os municípios não fazem indicação de famílias para inclusão no Programa. Ressaltou, ainda, que a Portaria GM/MDS n.º 341/2008, em especial no artigo 7º, dispõe das categorias que poderão ser utilizadas para distinguir as famílias em situação de maior vulnerabilidade no processo de habilitação, quais sejam: famílias indígenas, quilombolas, com integrantes libertos de situação análoga à de trabalho escravo ou em situação de trabalho infantil, residentes em municípios ou estados com termos de cooperação e beneficiários de programas remanescentes. A carência nutricional das famílias não foi apontada como uma das vulnerabilidades a serem observadas no processo de habilitação.

91. Conforme ressaltado no capítulo 4 deste relatório, além dos grupos em situação de vulnerabilidade acima apontados, são priorizadas as famílias com menor renda *per capita* e maior número de crianças.

92. Por meio do Ofício n.º 1.182/SENARC/MSD, de 25 de maio de 2009, a Senarc informou que, na época da realização da auditoria, era comum a existência de pleitos para que alguns grupos populacionais fossem priorizados no processo de concessão dos benefícios do Programa. Em seguida, afirmou que ainda são feitos pedidos de priorização de desabrigados de enchentes, secas ou outras calamidades públicas e de diversos grupos populacionais, como comunidades de vítimas de hanseníase, doentes crônicos de tuberculose ou meninos emasculados.

93. A Senarc destacou, em seus comentários, o entendimento de que tais pleitos são importantes, porém devem ser resolvidos por intermédio de outras políticas públicas, e não pelo Programa Bolsa Família. Para justificar tal posicionamento, listou alguns equívocos comuns nos pleitos que lhe são dirigidos.

94. O primeiro equívoco apontado pela Senarc diz respeito a que o benefício do Programa não é dirigido a indivíduos, mas sim às famílias pobres. Ademais, não há possibilidade de que pleitos de concessão sejam recebidos pelo MDS, tampouco há a possibilidade de realizar o processo de identificação e cadastramento das famílias a serem beneficiadas pelo Programa sem a interveniência dos municípios.

95. O segundo equívoco apontado é o de que o Programa Bolsa Família, por vincular-se à Política Nacional de Renda de Cidadania, é considerado autônomo à Política Nacional de Assistência Social, não podendo a concessão de seus benefícios ser apontada como consequência do reconhecimento de vulnerabilidade e/ou prestação de serviços socioassistenciais pelo Poder Público.

96. O terceiro equívoco consistiria em que alguns pleitos desconsideraram a necessidade de atendimento do critério de renda per capita estabelecido, classificando as famílias como pobres ou extremamente pobres.

97. A quarta questão diria respeito a que o Programa não gera direito líquido e certo de atendimento de acordo com determinada condição e/ou vulnerabilidade. Nesse sentido, os pleiteantes sustentam que bastaria comprovar a condição de vulnerabilidade para que grupos populacionais ou minorias tivessem direito de recebimento dos benefícios do Programa.

98. O quinto equívoco apontado pela Senarc é que, por se tratar de um programa de transferência de renda condicionada, o recebimento dos benefícios do Programa Bolsa Família está condicionado ao cumprimento de compromissos nas áreas de educação e saúde, de acordo com a composição familiar.

99. Por último, que as demandadas resultariam em um dilema a ser enfrentado na gestão do Programa: a priorização de determinados grupos implicaria agir em detrimento de outros grupos que também se entendem tão prioritários quanto aqueles outros. Neste sentido, a única saída apontada como possível é o estabelecimento de critérios objetivos de elegibilidade que permita aos agentes públicos exercer seu poder discricionário.

100. Nenhum dos equívocos apontados pela Senarc aplicam-se à recomendação exarada pelo TCU no Acórdão n.º 1.496/Plenário. A priorização na concessão do benefício poderia levar em conta diversos níveis de carência nutricional da família, que poderiam ser graduados, por exemplo, em leve, moderada e grave. Além disso, mesmo desvinculado da Política Nacional de Assistência Social, nada impediria que o Programa Bolsa Família elegesse a carência nutricional como um dos critérios de priorização das famílias a serem beneficiadas, sem perder de vista que o requisito de elegibilidade continuaria a ser aquele estabelecido na legislação, de que a família não deve ultrapassar determinado nível de renda per capita.

101. Selecionar as famílias com base no nível de carência nutricional não seria fator determinante para geração de direito adquirido ao benefício, nem impediria que o Programa continuasse a exigir o cumprimento de condicionalidades, já que a carência nutricional seria critério de seleção e não de permanência no Programa. Por último, não geraria qualquer dilema, já que não haveria divisão por grupos sociais, tendo o MDS que optar por uns, em detrimento de outros. O critério seria unificado para todo e qualquer grupo social.

102. O argumento mais plausível apresentado pela Senarc para que o TCU reconsidere a recomendação exarada é aquele segundo o qual a objetividade dos critérios de concessão utilizado no Programa contribui para evitar, por exemplo, riscos de favorecimento político, de clientelismo ou de subjetividade na forma como os benefícios são concedidos. Nesse sentido, a Senarc ressaltou que *“há amplo reconhecimento de que a objetividade dos critérios de concessão do Programa Bolsa Família contribui para evitar, por exemplo, riscos de favorecimento político, de clientelismo ou de subjetividade na forma como os benefícios são concedidos no âmbito do Governo Federal”*, destacando, ainda, as conclusões constantes do TC n.º 022.093/2006, que avaliou todo o processo de concessão e, segundo o qual *“não se constatou favorecimento político a partido político específico, nem descumprimento de norma legal que pudessem caracterizar utilização do Programa com finalidades eleitoreiras no nível federal”*.

103. O maior desafio para implementar a recomendação ora discutida seria como padronizar em todo o Brasil a forma de se medir carência nutricional. Nesse sentido, vale destacar as constatações apresentadas na publicação **SEGURANÇA ALIMENTAR**: a contribuição das universidades¹⁰, segundo a qual “... é muito difícil definir e quantificar o que é a fome em uma determinada população”. Segundo consta em tal obra, “o método que poderia proporcionar a melhor estatística do número de subnutridos é aquele que considera o Índice de Massa Corporal (IMC) dos indivíduos. (...) Mas é importante alertar que ele pode ser aplicado apenas em adultos (maiores de 24 anos)”. Assim, parte dos beneficiários do Programa estaria fora desse método de cálculo de carência nutricional.

104. Ainda segundo a obra citada, existem outras duas formas de se obter estatísticas sobre a fome em uma determinada área geográfica. A primeira delas é a utilizada pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO, que consiste na aferição indireta da situação de risco nutricional, a partir da divisão entre a disponibilidade calórica média de cada país e sua população. O valor encontrado é comparado com a necessidade calórica média estabelecida pela FAO para a população desse país. A segunda, utilizada pelo Programa Bolsa Família, “consiste em calcular o custo monetário per capita para a ingestão de uma certa quantidade de alimentos, mínima para a sobrevivência, e compará-lo com a renda dos indivíduos. Contudo, o autor destaca que “estes dois outros métodos não detectam diretamente o estado nutricional dos indivíduos, mas apenas estabelecem percentuais de eventual risco de insuficiência calórica na dieta de uma população”.

105. A recomendação para os municípios indicassem as famílias segundo os níveis de carência nutricional fazia mais sentido no momento inicial do Programa, tendo em vista a meta de atendimento de elevado número de famílias, espalhadas por todo o território nacional, com realidades sociais distintas e com restrições de ordem operacional e orçamentária para atender a todas as famílias ao mesmo tempo. Além disso, quando da realização da auditoria, no exercício de 2004, ainda se tinha muito presente a sistemática adotado na concessão dos benefícios dos programas remanescentes. No atual estágio do Programa, em que já foi atingida a meta de universalização da concessão dos benefícios às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, ocorrendo a cada mês pequenas variações no número de famílias atendidas em virtude de superação da condição de pobreza ou de inclusão de novas famílias, não faz mais sentido cogitar da adoção de um critério de priorização de famílias com base na carência nutricional diferente do que o atualmente utilizado, que leva em consideração a renda per capita da família.

106. Além disso, o custo de se medir a carência nutricional das famílias antes da concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família poderia se mostrar mais elevado que seus benefícios. Sendo assim, conclui-se que a recomendação 9.2.11 do Acórdão n.º 1.496/2004-Plenário não é mais aplicável.

107. Ao final dos seus comentários, a Senarc argumentou que a recomendação 9.2.11 do Acórdão n.º 1.496/2004-Plenário adentra na esfera de mérito típico da função administrativa do Governo Federal e, por isso, feriria o poder discricionário do agente público. Cabe ressaltar que a doutrina tradicional, quando prevê que somente poderiam sofrer controle externo os atos administrativos vinculados, restando, portanto, fora dessa esfera os atos administrativos discricionários, vêm sofrendo mitigação a partir da promulgação da Emenda Constitucional n.º 19/2008, que incluiu a eficiência entre os princípios da administração pública (art. 37, caput).

¹⁰ Segurança alimentar: a contribuição das universidades / Walter Belik; [Carmen Weingrill, (coordenadora); Benjamin S. Gonçalves, Leno F. Silva, Paulo Itacarambi (colaboradores)] — São Paulo : Instituto Ethos, 2003.

108. Além disso, a Constituição Federal atribuiu competência aos tribunais de contas para a realização de auditorias operacionais (art. 70, caput e incisos IV e VII). No uso desta atribuição, e tendo em vista a necessidade de se manifestar a respeito da observância do princípio da eficiência pelos órgãos da administração pública, é lícito ao TCU proferir tanto determinações, nos casos em que observarem o descumprimento da legislação e dos princípios constitucionais aplicáveis, como recomendações, nas situações em que ficar demonstrado que alterações no órgão, programa ou política pública avaliada poderá contribuir para sua eficiência.

Recomendação 9.2.12 – implementada

109. Com o intuito de promover a troca de experiência entre gestores e agentes de controle social, foram instituídos o 1º e o 2º Prêmios de Boas Práticas na gestão do PBF, realizados nos exercícios de 2006 e 2008, respectivamente. Além disso, foi criado o Observatório de Boas Práticas, na qual estados e municípios inscrevem suas experiências de sucesso e, posteriormente, a Senarc seleciona as melhores para divulgação. As práticas selecionadas, bem como as premiadas, encontram-se disponíveis na página do MDS na rede mundial de computadores¹¹.

110. Por meio do Ofício n.º 775/SENARC/MDS, de 25 de março de 2009, a Senarc informou que foram inscritas 692 práticas, sendo 664 municipais e 28 estaduais. Em pesquisa realizada pela equipe de monitoramento, verificou-se que foram selecionadas 418 boas práticas municipais e 28 estaduais, das quais 109 dizem respeito ao cadastramento de famílias, conforme Tabela 3:

Tabela 3 – Relação dos temas selecionados como boas práticas

Tema	Municipal	Estadual	Total
Cadastramento	97	12	109
Gestão de Benefícios	9	0	9
Gestão de Condicionalidades	59	5	64
Gestão Integrada	43	5	48
Fiscalização	16	0	16
Controle Social	7	0	7
Articulação de programas complementares	144	6	150
Acompanhamento Familiar	43	0	43
TOTAL	418	28	446

Fonte: Observatório de Boas Práticas – MDS¹²

111. Tendo em vista a instituição de concursos para premiar e divulgar boas práticas, além da criação de observatório no qual as práticas selecionadas podem ser consultadas, entende-se que a recomendação 9.2.12 foi implementada.

¹¹ <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/observatorio/premios-de-gestao-e-estudos-do-mds>

¹² http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/observatorio/praticas_publicas_f

Recomendação 9.2.13 – implementada

112. Por meio do Ofício n.º 775/SENARC/MDS, de 25 de março de 2009, a Senarc informou que firmou acordo de cooperação no âmbito do PBF com o estado do Acre e com os municípios de Palmas/TO, Nova Lima/MG, São Luís/MA, Boa Vista/RR e Distrito Federal, seja para integração dos programas próprios de transferência de renda, passando pela unificação dos cartões de saque, unificação das linhas de pobreza e extrema pobreza, até a complementação de valores pagos aos beneficiários.

113. Ademais, a Portaria GM/MDS n.º 76, de 07 de março de 2008, estabeleceu normas, critérios e procedimentos para adesão dos estados ao PBF e ao Cadastro Único e para o apoio à gestão estadual. Um dos critérios estabelecidos é que o Estado tenha firmado o Pacto de Aprimoramento da Gestão no contexto do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, do PBF e do Cadastro Único (Portaria GM/MDS n.º 350, de 03 de outubro de 2007).

114. A Senarc informou, em entrevista realizada com a equipe de monitoramento, que todos os estados brasileiros aderiram ao PBF e ao Cadastro Único. Assim, poderão receber recursos financeiros calculados com base no Índice de Gestão Descentralizada Estadual – IGDE. De acordo com o disposto na Portaria GM/MDS n.º 76, de 6 de março de 2008, os recursos repassados aos Estados observarão os mesmos critérios utilizados para o repasse aos municípios, ou seja, taxa de cobertura qualificada dos cadastros, taxa de atualização de cadastros, taxa de crianças com informações de frequência escolar e taxa de acompanhamento da agenda de saúde. Foi estabelecido um teto para transferência de recursos a cada Estado, atingindo um montante de R\$ 1,375 milhão.

115. O cálculo do índice leva em consideração a situação apresentada pelo conjunto dos municípios que compõem o Estado. A partir do cálculo inicial são acrescidos bônus aos estados caso ocorram as seguintes situações elencadas na Portaria:

- 5% (cinco por cento), quando nenhum município do Estado apresentar IGD inferior a 0,4 (quatro décimos);
- 10% (dez por cento), quando todos os municípios do Estado apresentarem IGD igual ou superior a 0,6 (seis décimos);
- 10% (dez por cento), quando todos os municípios do Estado operarem o Cadastro Único utilizando a Versão 6.05 do aplicativo;
- 10% (dez por cento), quando o Estado informar a frequência de, pelo menos, noventa por cento dos alunos de famílias beneficiárias do PBF matriculados em escolas estaduais;
- 10% (dez por cento), quando o Estado executar a proposta de ampliação do acesso da população pobre à identificação civil, e, simultaneamente, tiver inserido as informações relativas a esse público no Cadastro Único.

116. A transferência de recursos financeiros baseada no desempenho dos municípios poderá gerar maior participação dos Estados na fiscalização da execução do Programa pelos entes locais, além de melhorar a parcela da gestão que lhes compete.

117. Tendo em vista que todos os Estados aderiram ao PBF e que foi criada sistemática de remuneração aos Estados, de acordo com o seu desempenho e de seus municípios, conforme evidenciado pelas normas, critérios e procedimentos descritos, considera-se que a recomendação 9.2.13 está implementada.

7 Controle Social

118. A Constituição Federal de 1988 adotou a descentralização político-administrativa como diretriz a ser observada na execução das ações de saúde e de assistência social. Além disso, previu a participação da população na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis de governo, podendo tal mister ser exercido por meio de organizações representativas (Art. 198, incisos I e III; e Art. 204, incisos I e II). Assim, a descentralização das políticas públicas foi acompanhada pela criação de conselhos federais, estaduais e municipais de saúde e de assistência social.

Diagnóstico da Auditoria em 2004 e deliberações do TCU

119. Em 2004, a equipe de auditoria apontou que não havia atuação do controle social no PBF, pois não haviam estruturas criadas para tal finalidade. Os gestores municipais apontavam como fatores inibidores à criação dos conselhos ou comitês de controle social a falta de regulamentação e definição da forma de atuação. Àquela época, o MDS havia produzido, tão-somente, minuta de decreto presidencial que regulamentava a composição e as atribuições dos órgãos de controle social, conforme prevê o art. 9º da Lei n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004.

120. Foi apontado, ainda, no Relatório de Auditoria, que não bastaria criar os conselhos. Seria necessário desenvolver mecanismos que permitissem a efetividade de sua atuação. Neste sentido, o TCU, por meio do Acórdão n.º 1.496/2004-Plenário, exarou as seguintes deliberações:

9.1. com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal e art. 45 da Lei nº 8.443/92, fixar o prazo de seis meses para que o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, na pessoa dos administradores das respectivas unidades responsáveis pela gestão do Programa Bolsa Família, adote **providências com o objetivo de implementar ações que visem dar cumprimento efetivo aos arts. 3º e 9º da Lei n.º 10.836/04, abrangendo o sistema de controle das condicionalidades do Programa Bolsa Família, as regras de sanção no caso de descumprimento das contrapartidas pelos beneficiários e a sistemática de controle social a ser exercida nos municípios.**

9.2. recomendar à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que:

9.2.6. defina mecanismos de articulação regional que permitam a troca de experiências entre órgãos de controle social de diferentes municípios e divulgue, nacionalmente, as boas práticas de controle social no âmbito do Programa Bolsa Família;

9.2.7. elabore cadastro dos órgãos de controle social do Programa Bolsa Família; (*grifou-se*)

Situação encontrada pelo TCU durante o presente monitoramento

Determinação 9.1 – implementada

121. Em 17 de setembro de 2004, foi publicado o Decreto n.º 5.209, regulamentando a Lei n.º 10.836/2004. Tal Decreto tratou das normas de acompanhamento, controle social e fiscalização do PBF. Este normativo prevê que o controle e a participação social do PBF deverão ser realizados, em âmbito local, por um conselho formalmente constituído pelo município ou pelo Distrito Federal, respeitada a paridade entre governo e sociedade, composto por integrantes das áreas da assistência social, da saúde, da educação, da segurança alimentar e da criança e do adolescente. Por decisão do Poder Público municipal ou do Distrito Federal, o controle social poderá ser realizado por conselho ou instância anteriormente existente (Art. 29 do Decreto n.º 5.209/2004).

122. No 1º monitoramento das deliberações do Acórdão n.º 1.496/2004-Plenário, realizada em 2005, foi informado a respeito da composição de grupo de trabalho para propor ações que facilitassem a atuação das ICS. Em razão desse grupo de trabalho, em 20 de maio de 2005, o Gabinete do Ministro do MDS divulgou, por meio da Instrução Normativa n.º 01, orientações aos municípios, estados e Distrito Federal para constituição de ICS do PBF e para o desenvolvimento de suas atividades. Constam desta instrução normativa informações a respeito da formalização, atribuições e funcionamento do controle social nos municípios e nos estados, bem como do papel do Poder Público em relação ao controle social.

123. No presente monitoramento, em pesquisa realizada na página do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD¹³ na internet, identificaram-se dados do MDS (fls. 59/61) informando que o PBF conta com instâncias de controle social em 5.561 municípios, com o total de 51.895 conselheiros, dos quais 48% representantes do governo e 52% da sociedade civil. Esses quantitativos demonstram a observância ao artigo 29 do Decreto supracitado, que determina a paridade entre governo e sociedade na composição das instâncias de controle social. Além disso, informam que foram criados 2.183 conselhos para o PBF e designados outros 3.385 para fiscalizar o Programa.

124. A maioria dos conselheiros possui nível superior completo (30,22%) ou médio completos (35,72%). Com nível fundamental completo e incompleto há, respectivamente, 13,99% e 12,93% dos conselheiros. Por fim, há 6,91% com nível superior incompleto e 3,74% médio incompletos.

125. A Senarc informou por meio do Ofício n.º 775/SENARC/MDS, de 25 de março de 2009, que foi desenvolvido em 2006 e distribuído em 2007 o Guia de Atuação das Instâncias de Controle Social. Esta publicação teve por objetivo auxiliar os participantes das instâncias de controle social nas suas tarefas. Além de informações gerais acerca do PBF, a publicação traz informações sobre as atividades de acompanhamento e fiscalização das ICS em relação a cada um dos pontos do Programa. Além disso, a Senarc noticiou que foram desenvolvidos 16 informes periódicos destinados exclusivamente a essas instituições.

126. A existência formal e o pleno funcionamento de um comitê ou conselho local de controle social do PBF é um dos requisitos para adesão do município ao Programa (Portaria GM/MDS n.º 246, de 20 de maio de 2005, art. 2º, inciso I).

127. Por todo o exposto, entende-se que a determinação 9.1 foi implementada naquilo que diz respeito à regulamentação da estrutura e forma de atuação das instâncias de controle social.

Recomendação 9.2.6 – implementada

128. Conforme destacado no capítulo 6, o MDS tem adotado medidas no sentido de premiar, catalogar e divulgar boas práticas de gestão do PBF e do Cadastro Único. Com relação ao controle social, foram catalogadas 7 boas práticas, conforme Tabela 3. Em que pese o baixo número de práticas listadas, tem-se por implementada a recomendação 9.2.6.

¹³ http://www.undp-povertycentre.org/doc_africa_brazil/10.SENARC_Control_Social_PBF_Camile_Mesquita.pdf, acessada em 10 de março de 2009,

Recomendação 9.2.7 – implementada

129. Segundo informação da Senarc, prestadas por meio do Ofício n.º 775/SENARC/MDS, de 25 de março de 2009, apenas 4 municípios, todos do Rio Grande do Sul, não aderiram ao PBF e, por isso, não formalizaram a instância de controle social, quais sejam: Linha Nova, Maçambara, Tupandi e Mariana Pimentel.

130. O MDS mantém cadastro com os dados dos agentes de controle social e dos gestores municipais do Programa, que são divulgados na internet (<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>) para consulta pública. Por isso, considera-se implementada a recomendação 9.2.7.

8 Indicadores de desempenho

131. As Auditorias de Natureza Operacional têm como uma de suas abordagens a verificação da existência e adequação de indicadores de desempenho. Caso não existam, sejam inadequados ou insuficientes para medir a eficiência e eficácia da política avaliada, propõe-se novos indicadores.

Diagnóstico da Auditoria em 2004 e deliberações do TCU

132. O único indicador de desempenho do PBF, registrado no PPA 2004/2007, era o da Taxa de Pobreza, cuja fórmula de cálculo ainda não havia sido definida, por falta de uma definição oficial de qual deveria ser a linha de pobreza no País. Em razão disso, foi avaliado na auditoria realizada em 2004 que esse indicador era insuficiente para acompanhar adequadamente o desempenho do Programa. O TCU recomendou, por meio do Acórdão n.º 1.496/2004-Plenário, a adoção de 9 indicadores de desempenho, que balizassem o estabelecimento de metas:

9.2. recomendar à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que:

9.2.14. institua os seguintes indicadores de desempenho:

9.2.14.1. taxa de custo/transferência anual = relação custo administrativo direto/valor total dos benefícios transferidos, por ano;

9.2.14.2. % mensal de famílias recebendo transferência financeira, por município = (n.º de famílias recebendo transferência financeira/n.º estimado de famílias pobres)*100, por município;

9.2.14.3. % mensal de crianças com frequência escolar acima do mínimo, por município = (n.º de crianças com frequência escolar acima do mínimo/n.º de crianças atendidas)*100, por município;

9.2.14.4. % mensal de famílias cumprindo a agenda de saúde e nutrição, por município = (n.º de famílias cumprindo a agenda de saúde e nutrição/n.º de famílias atendidas)*100, por município;

9.2.14.5. % semestral de municípios que realizam monitoramento das condicionalidades = (n.º de municípios que realizam monitoramento das condicionalidades /n.º total de municípios)*100, por estado;

9.2.14.6. % mensal de benefícios não sacados por município = (n.º de benefícios não sacados/n.º total dos benefícios disponibilizados)*100, por município;

9.2.14.7. % anual de famílias atendidas que ultrapassaram a linha de pobreza, por município = (n.º de famílias cuja renda familiar per capita após o recebimento do benefício ultrapassa a linha de pobreza/n.º de famílias atendidas)*100, por município;

9.2.14.8. grau mensal de atendimento de famílias chefiadas por pessoa negra, por município = (n.º de famílias com renda familiar per capita <R\$ 50 atendidas /n.º de famílias atendidas)/(n.º estimado de famílias com renda familiar per capita <R\$ 50/ n.º estimado de famílias pobres), por município;

9.2.14.9. grau mensal de famílias mais pobres atendidas, por município = (n.º de famílias com renda familiar per capita <R\$ 50 atendidas /n.º de famílias atendidas)/(n.º estimado de famílias com renda familiar per capita <R\$ 50/ n.º estimado de famílias pobres), por município;

9.4. determinar à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que:

9.4.3. remeta ao Tribunal, no prazo de 60 dias, plano de ação, contendo o conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho recomendados no item 9.2.14 contemplando prazo para o alcance dessas metas, e o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, com o nome dos responsáveis pela implementação das medidas;

Situação encontrada pelo TCU durante o presente monitoramento

Recomendação 9.2.14 – implementada

133. O MDS conta em sua estrutura com a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI, unidade responsável pela avaliação e monitoramento das políticas, programas, projetos e serviços geridos pelo MDS. A SAGI é responsável pelo Sistema de Avaliação e Monitoramento, que engloba a produção de indicadores de desempenho para acompanhar a execução dos programas do MDS, o desenvolvimento de ferramentas computacionais para o tratamento das informações, além de estudos e pesquisas realizadas em parcerias com instituições públicas e privadas que avaliam a implementação e os resultados das ações.

134. Neste sentido, a partir de janeiro de 2004, iniciou-se a construção de indicadores de desempenho para avaliar o PBF, em vários níveis de agregação, possibilitando consultas em nível Nacional, Grandes Regiões, UFs, Mesorregiões, Microrregiões e Municípios. Em 2005, foi publicado o Catálogo de Indicadores de monitoramento dos Programas do MDS, no qual constam 26 indicadores relativos ao PBF:

- 1 – Taxa de Cobertura do PBF: Percentual de famílias com renda familiar *per capita* mensal de até R\$120,00 que recebe o benefício (R\$) do PBF, no local e período de referência;
- 2 – Valor médio do benefício do PBF: Valor médio mensal por família do benefício (R\$) transferido pelo PBF, no local e período de referência;
- 3 – Benefícios transferidos pelo PBF: Total de benefícios (R\$) transferidos pelo PBF, no local e período de referência
- 4 – Percentual de famílias que ultrapassaram a linha de pobreza: Percentual de famílias beneficiárias do PBF cuja renda familiar *per capita* mensal, no momento do cadastramento, era superior a R\$ 60,00 e inferior a R\$ 120,00, e que, após o recebimento do benefício (R\$) do Programa, ultrapassaram a linha de pobreza (renda familiar *per capita* de até R\$ 120,00 mensais), no local e período de referência;

- 5 – Percentual de famílias que ultrapassaram a linha da extrema pobreza: Percentual de famílias beneficiárias do PBF cuja renda familiar *per capita* mensal, no momento do cadastramento, era igual ou inferior a R\$ 60,00, e que, após o recebimento do benefício (R\$) do Programa, ultrapassaram a linha da extrema pobreza (renda familiar *per capita* de até R\$ 60,00 mensais), no local e período de referência;
- 6 – Percentual de famílias beneficiárias do PBF com crianças menores de 10 anos de idade: Percentual de famílias beneficiárias do PBF com crianças menores de dez anos de idade, no local e período de referência;
- 7 – Percentual de famílias beneficiárias do PBF nas quais o responsável legal é menor de 18 anos de idade e tem filho(s): Percentual de famílias beneficiárias do PBF nas quais o responsável legal pelo recebimento do benefício é menor de 18 anos de idade e tem filho(s), no local e período de referência;
- 8 – Percentual de famílias beneficiárias do PBF nas quais o (a) responsável legal possui companheiro (a) / esposo (a): Percentual de famílias beneficiárias do PBF nas quais o(a) responsável legal pelo recebimento do benefício, no momento do cadastramento, possuía companheiro(a)/esposo (a), no local e período de referência;
- 9 – Percentual de famílias beneficiárias do PBF cujo responsável legal é homem: Percentual de famílias beneficiárias do PBF cujo responsável legal pelo recebimento do benefício é homem, no local e período de referência;
- 10 – Percentual de famílias beneficiárias do PBF cujo responsável legal é mulher: Percentual de famílias beneficiárias do PBF cujo responsável legal pelo recebimento do benefício é mulher, no local e período de referência;
- 11 – Percentual de famílias beneficiárias do PBF cujo responsável legal é mulher que tem de um a três filhos com até 15 anos de idade: Percentual de famílias beneficiárias do PBF cujo responsável legal pelo recebimento do benefício é mulher e tem de um a três filhos com até 15 anos de idade (inclusive), no local e período de referência;
- 12 – Percentual de famílias beneficiárias do PBF cujo responsável legal é mulher que tem quatro ou cinco filhos com até 15 anos de idade: Percentual de famílias beneficiárias do PBF cujo responsável legal pelo recebimento do benefício é mulher e tem quatro ou cinco filhos com até 15 anos de idade (inclusive), no local e período de referência;
- 13 – Percentual de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família nas quais o responsável legal é mulher que tem 6 ou mais filhos com até 15 anos de idade: Percentual de famílias beneficiárias do PBF nas quais o responsável legal pelo recebimento do benefício é mulher e tem 6 ou mais filhos com até 15 anos de idade (inclusive), no local e período de referência;
- 14 – Percentual de famílias beneficiárias do PBF cujo representante legal é analfabeto: Percentual de famílias beneficiárias do PBF cujo representante legal pelo recebimento do benefício é analfabeto, no local e período de referência.
- 15 – Percentual de famílias beneficiárias do PBF cujo representante legal é analfabeto funcional: Percentual de famílias beneficiárias do PBF cujo representante legal pelo recebimento do benefício é analfabeto funcional, ou seja, não concluiu o primeiro ciclo do Ensino Fundamental (1ª a 4ª série), no local e período de referência;
- 16 – Percentual de famílias beneficiárias do PBF cujo representante legal é escolarizado: Percentual de famílias beneficiárias do PBF cujo representante legal pelo recebimento do benefício é escolarizado, ou seja, concluiu pelo menos o primeiro ciclo do Ensino Fundamental (1ª a 4ª série), no local e período de referência;

- 17 – Média da defasagem idade-série de crianças de 9 a 15 anos com atraso escolar nas famílias beneficiárias do PBF: Média da diferença entre a série considerada adequada em função da idade (segundo o INEP), para as crianças de 9 a 15 anos com atraso escolar, membros de famílias beneficiárias do PBF, e a série efetivamente cursada por essas crianças;
- 18 – Tamanho médio das famílias beneficiárias do PBF: Tamanho médio das famílias beneficiárias do PBF, no local e período de referência;
- 19 – Média da idade média das famílias beneficiárias do PBF: Média da idade média das famílias beneficiárias do PBF, no local e período de referência;
- 20 – Percentual de famílias beneficiárias do PBF em domicílios cobertos pelo Programa Agente Comunitário de Saúde: Percentual de famílias beneficiárias do PBF em domicílios que possuem cobertura de saúde do Programa Agente Comunitário de Saúde (PACS), no local e período de referência;
- 21 – Percentual de famílias beneficiárias do PBF em domicílios cobertos pelo Programa Saúde da Família: Percentual de famílias beneficiárias do PBF em domicílios que possuem cobertura de saúde do Programa de Saúde da Família (PSF), no local e período de referência;
- 22 – Percentual de famílias beneficiárias do PBF em domicílios com escoamento sanitário adequado: Percentual de famílias beneficiárias do PBF em domicílios com escoamento sanitário adequado (rede pública ou fossa séptica), no local e período de referência;
- 23 – Percentual de famílias beneficiárias do PBF em domicílios com escoamento sanitário inadequado: Percentual de famílias beneficiárias do PBF em domicílios com escoamento sanitário inadequado (fossa rudimentar, vala ou céu aberto), no local e período de referência;
- 24 – Razão de dependência total em famílias beneficiárias do PBF: razão entre a soma do número de jovens (de 0 a 14 anos de idade) e idosos (com 65 anos ou mais de idade), beneficiários do PBF, e o total de beneficiários com idade entre 15 e 64 anos, no local e período de referência.
- 25 – Razão de dependência de jovens em famílias beneficiárias do PBF: razão entre o número de jovens (de 0 a 14 anos de idade) beneficiários do PBF e o total de beneficiários com idade entre 15 e 64 anos, no local e período de referência.
- 26 – Razão de dependência de idosos em famílias beneficiárias do PBF: razão entre o número de idosos (com 65 anos ou mais de idade) beneficiários do PBF e o total de beneficiários com idade entre 15 e 64 anos, no local e período de referência.

135. O Catálogo de Indicadores (Brasil, 2007) apresenta as limitações de cada um deles. A principal limitação é a não detecção de variações de curto prazo, devido à falta de atualização sistemática do Cadastro Único. Outras limitações estão relacionadas à utilização de números estimados, e não censitários; à variabilidade dos dados e valores extremos, que podem tornar a média pouco representativa; à renda informada dos beneficiários ser meramente declaratória; a alguns indicadores não considerarem variações internas dentro de determinados grupos, tais como a composição das famílias; e a aspectos geográficos e educacionais.

136. Quanto aos indicadores sugeridos pelo TCU, segundo informações contidas no Ofício n.º 775/SENARC/MDS, de 25 de março de 2009, o MDS apura periodicamente a relação entre o custo administrativo direto e valor total dos benefícios transferidos, por ano (indicador 9.2.14.1). O MDS acompanha, ainda, o percentual de cobertura do Programa (indicador 9.2.14.2), o percentual de famílias atendidas que ultrapassam a linha de pobreza (indicador 9.2.14.7) e o grau de cobertura do Programa com relação às famílias em situação de extrema pobreza (9.2.14.9).

137. O acompanhamento do percentual de cobertura (9.2.14.2) é realizado mensalmente e, desde junho de 2006, oscila próximo aos 100%. Contudo, há variação no índice de cobertura nos estados e municípios brasileiros. A Tabela 4 apresenta a estimativa de famílias pobres em cada estado, o número de beneficiários, em fevereiro e março de 2009, bem como o percentual de cobertura. O fato da estimativa de famílias pobres ser de 2006, podendo ter sofrido variações, a necessidade de cadastramento adequado de novas famílias pelos agentes municipais, além dos cancelamentos de benefícios em razão da superação da situação de pobreza são alguns fatores para a existência de diferenças quanto ao percentual de cobertura do Programa nas diversas unidades da federação.

Tabela 4 – Cobertura do PBF por estado, em fevereiro e março de 2009

Estado	Estimativa de famílias pobres (Pnad 2006)	Famílias beneficiadas		Percentual de Cobertura	
		fev/09	mar/09	fev/09	mar/09
SE	167.315	180.550	185.285	107,91%	110,74%
AP	39.327	39.647	41.598	100,81%	105,77%
PB	395.090	412.378	416.496	104,38%	105,42%
PI	352.128	363.913	369.911	103,35%	105,05%
AC	55.399	55.324	57.896	99,86%	104,51%
MA	718.909	739.506	749.432	102,87%	104,25%
PA	529.382	543.826	548.371	102,73%	103,59%
RN	291.160	297.459	300.840	102,16%	103,32%
AM	224.843	229.490	231.693	102,07%	103,05%
PE	909.028	909.826	933.777	100,09%	102,72%
BA	1.408.210	1.419.256	1.442.218	100,78%	102,41%
TO	103.478	104.173	105.840	100,67%	102,28%
RO	93.732	94.130	94.924	100,42%	101,27%
AL	360.317	357.303	363.508	99,16%	100,89%
RJ	539.160	521.804	543.737	96,78%	100,85%
MT	127.695	125.878	128.297	98,58%	100,47%
SC	121.632	119.542	122.099	98,28%	100,38%
CE	896.882	892.810	898.284	99,55%	100,16%
MG	1.044.403	1.013.754	1.032.806	97,07%	98,89%
MS	110.118	106.494	108.566	96,71%	98,59%
RS	402.963	379.260	393.564	94,12%	97,67%
RR	37.520	34.959	36.384	93,17%	96,97%
GO	263.482	251.043	253.083	95,28%	96,05%
PR	402.439	369.632	385.817	91,85%	95,87%
ES	199.237	174.920	179.033	87,79%	89,86%
SP	1.212.950	1.001.053	1.057.045	82,53%	87,15%
DF	95.964	76.898	76.589	80,13%	79,81%
TOTAL	11.102.763	10.814.828	11.057.093	97,41%	99,59%

Fonte: Sistema de Gestão de Benefícios – Sibec

138. O MDS esclareceu, por meio do Ofício n.º 775/SENARC/MDS, de 25 de março de 2009, que o indicador 9.2.14.7, que trata do percentual de famílias atendidas que ultrapassam a linha de pobreza com o recebimento do PBF, é objeto de análise no estudo “*Perfil das Famílias Beneficiárias*”, que se encontra em fase final de elaboração.

139. Os indicadores 9.2.14.3, 9.2.14.4 e 9.2.14.5, que dizem respeito ao controle das condicionalidades de educação e saúde, são acompanhados pelo MEC e pelo Ministério da Saúde, respectivamente. Conforme ficou demonstrado no Capítulo 3 deste Relatório, dos beneficiários acompanhados, a quase totalidade cumpriu ou cumpre as condicionalidades previstas.

140. Quanto ao indicador 9.2.14.6, a Caixa acompanha o volume de recursos do PBF sacados e não sacados. Conforme se observa na Tabela 5, o percentual de recursos não sacados vem diminuindo ao longo dos anos.

Tabela 5 – Volume de recursos do PBF sacados e não sacados entre 2003e 2008

Exercício	Percentual de recursos sacados	Percentual de recursos não sacados
2003	92,12	7,88
2004	91,60	8,40
2005	91,53	8,47
2006	93,45	6,55
2007	95,47	4,53
2008	95,93	4,07

Ofício n.º 370/2009/SUPSO/GEFAM/GESES, de 12 de março de 2009,

141. Dos indicadores propostos pelo TCU, só não foi adotado aquele relativo ao grau mensal de atendimento de famílias chefiadas por pessoa negra (indicador 9.2.14.8). O MDS calcula os percentuais de famílias beneficiadas pelo Programa cujo responsável legal é homem ou mulher. Nos esclarecimentos a respeito da não adoção do indicador proposto, a Senarc informou (Ofício n.º 775/2009-SENARC/MDS) que a maioria das famílias atendidas é negra, pela própria relação entre a pobreza e cor/raça, não considerando este indicador como adequado para avaliar a focalização do PBF.

142. A Senarc informou, por meio do Ofício n.º 775/SENARC/MDS, de 25 de março de 2009, que a meta para todos os indicadores de desempenho das condicionalidades (indicadores 9.2.14.3, 9.2.14.4 e 9.2.14.5) é de 100% para todos os municípios e para todas as UFs. Foi destacado pela Senarc que os efeitos do descumprimento das condicionalidades vêm contribuindo para a redução do número de descumprimentos e para melhorar o indicador de frequência escolar superior a 85% e de acompanhamento integral da saúde. É também de 100% a meta de cobertura do Programa para cada município em relação à estimativa de famílias pobres (indicador 9.2.14.2).

143. Tendo em vista que é realizado o acompanhamento de oito dos nove indicadores propostos no Acórdão n.º 1.496/2004-Plenário, além de outros indicadores construídos para monitorar o Programa, tem-se por implementada a recomendação 9.2.14 do Acórdão TCU n.º 1.496/2004 – Plenário.

9 Distribuição de cartões e cadastramento de senhas

144. Para atender às necessidades de curto prazo da população que se encontra em situação de insegurança alimentar e nutricional, o governo pode tanto comprar alimentos e distribuí-los aos necessitados, como transferir renda às famílias para que estas possam comprar os alimentos necessários ao seu sustento. Ambas as hipóteses demandam que o poder público conte com estrutura logística que possibilite o fornecimento de alimentos à população. Na primeira, o governo deve contar com organização responsável pela compra, armazenamento, transporte e entrega dos alimentos. Na segunda, a logística consiste na disponibilização de rede bancária ou similar na qual os benefícios tenham acesso aos recursos financeiros da ação social, além de estrutura de cadastramento das famílias.

Diagnóstico da Auditoria em 2004 e deliberações do TCU

145. Avaliando o papel exercido pela Caixa em relação ao PBF, enquanto agente pagador dos benefícios, verificou-se, à época da auditoria, que não haviam problemas graves, mas somente questões pontuais. Foi relatado caso de entrega de cartões a funcionários da prefeitura do município de Rio Formoso/PE, o que ocasionou fraude no saque de benefícios. Foi observado, em visita aos municípios de Goiânia e Salvador, que a entrega de cartões estavam centralizadas em apenas uma agência da Caixa. Ademais, o Relatório de Auditoria fez menção de que a rede de atendimento disponível poderia não ser suficiente para suportar o incremento da quantidade de benefícios previstos para o período de 2004 a 2006, que saltariam de aproximadamente 4,0 milhões para 11,2 milhões de famílias atendidas. Em razão disso, foram proferidas as seguintes recomendações à Caixa por meio do Acórdão n.º 1.496/2004-Plenário, in verbis:

9.3. determinar à Caixa Econômica Federal - CEF que:

9.3.1. reveja o procedimento de cadastramento das senhas, de modo a impedir o uso dos dígitos do NIS, com adoção de procedimento de recadastramento das senhas que forem iguais aos seis últimos dígitos do NIS, sugerindo-se o uso do comprovante de pagamento para veicular as informações necessárias;

9.3.2. disponibilize mensalmente para os municípios a relação de beneficiários que não retiraram seus cartões ou que não estão sacando seus benefícios, incluindo seus endereços, com a recomendação que se proceda à busca ativa dessas famílias;

9.3.3. descentralize a entrega de cartões em grandes municípios entre suas agências;

9.3.4. realize estudo verificando a adequação de sua rede de atendimento em relação à previsão de expansão do Bolsa Família.

Situação encontrada pelo TCU durante o presente monitoramento

Determinação 9.3.1– implementada

146. A Caixa informou por meio do Ofício n.º 370/2009/SUPSO/GEFAM/GESES, de 12 de março de 2009, que o processo de cadastramento de senhas foi alterado, não sendo possível a criação de senhas que coincidam com qualquer sequência do NIS. Tal regra foi incorporada àquelas já existentes de não permissão de cadastramento de senhas com números repetidos ou sequenciais, data do nascimento do titular do cartão e 6 primeiros dígitos do NIS. Esta regra está em vigor desde agosto de 2004, considerando-se implementada a determinação.

Determinação 9.3.2– implementada

147. Quanto à disponibilização para os municípios da relação de beneficiários que não retiraram seus cartões ou que não estão sacando seus benefícios, a Caixa esclareceu por intermédio do Ofício n.º 370/2009/SUPSO/GEFAM/GESES, de 12 de março de 2009, que o Sibec oferece, além das funcionalidades de gestão dos benefícios, os seguintes relatórios de suporte à gestão do Programa em nível local, cujo acesso é disponível a todos os gestores municipais:

- Relatório Folha de Pagamento;
- Relatório de Monitoramento de Manutenções;
- Relatório de Monitoramento de Evolução de Benefícios;
- Relatório de Monitoramento de Motivos de Manutenção;
- Relatório de Parcelas Não Sacadas;
- Relatório de Cartões Emitidos e Não Entregues.

148. Ao contrário do que ocorria à época da auditoria, em que a distribuição de cartões era realizada pelas agências da Caixa, em parceria com as prefeituras, atualmente o cartão segue pelos correios diretamente para o endereço constante do Cadastro Único, junto com o comunicado de que a família foi selecionada pelo Programa e das instruções para desbloqueio da senha do cartão, conforme esclarecimentos emitidos pela Caixa no Ofício n.º 370/2009/SUPSO/GEFAM/GESES, de 12 de março de 2009.

149. Caso o beneficiário não seja localizado, o cartão é devolvido e encaminhado para a agência da Caixa mais próxima ao endereço cadastrado. Com base nas informações do Relatório de Cartões Emitidos e Não Entregues, caberá ao gestor municipal promover a busca da família beneficiada para que seu representante possa retirar o cartão do PBF na agência da Caixa.

150. Da mesma forma, os municípios dispõem de informações a respeito das parcelas não sacadas. Pode ocorrer que a distância entre a residência e a agência ou correspondente da Caixa mais próximo não justifique (na visão do beneficiário) o saque do benefício todos os meses. Na região Norte, por exemplo, é comum que se deixe acumular dois ou três meses de benefício para diminuir o custo com o transporte até o ponto de seu recebimento.

151. Tendo em vista que as listas de benefícios não sacados e de cartões emitidos e não entregues estão sendo disponibilizados eletronicamente, tem-se por implementada a determinação 9.3.2.

Determinação 9.3.3 – implementada

152. A Caixa informou por meio do Ofício n.º 370/2009/SUPSO/GEFAM/GESES, de 12 de março de 2009 que a rotina vigente já prevê a descentralização da entrega dos cartões devolvidos pelos correios à agência mais próxima do endereço cadastrado. Informa, ainda, que a agência, em parceria com a prefeitura municipal realizou mais uma tentativa de localizar o beneficiário. Caso o beneficiário não seja localizado no prazo de 180 dias, o cartão é cancelado.

153. A determinação foi considerada implementada, tendo em vista a descentralização que a Caixa afirmou estar ocorrendo.

Determinação 9.3.4 – implementada

154. A recomendação 9.3.4 foi considerada implementada já no 1º Monitoramento, vez que estudo apontava para a expansão da rede de atendimento da Caixa. Neste monitoramento, foram solicitadas informações a respeito da quantidade de Agências, Postos de Atendimentos Bancário – PAB, Unidades Lotéricas – UL e Correspondentes Caixa Aqui – CCA. A Tabela 6 relaciona os canais de atendimento disponíveis em cada região brasileira:

Tabela 6 – Canais de atendimento da Caixa disponíveis em 2004 e 2008

Qtde de canais por região	2004					2008					Variação entre 2004 e 2008
	Agências	PAB	UL	CCA	Total	Agências	PAB	UL	CCA	Total	
Centro-Oeste	141	35	757	246	1.179	155	60	771	412	1.398	19%
Nordeste	313	62	1.960	866	3.201	343	71	1.927	1.131	3.472	8%
Norte	56	19	391	206	672	83	20	387	424	914	36%
Sudeste	902	138	4.240	1.204	6.484	1.062	165	4.217	2.046	7.490	16%
Sul	404	104	1.570	636	2.714	432	153	1.608	1.228	3.421	26%
Total	1.816	358	8.918	3.158	14.250	2.075	469	8.910	5.241	16.695	17%

Fonte: Ofício n.º 370/2009/SUPSO/GEFAM/GESES/CAIXA

155. Relacionando os dados da Tabela 4 com os da Tabela 6 observa-se que há, em média, 1.630 pontos de atendimento para cada família beneficiada na região Nordeste, 1.221 na região Norte, 405 no Centro-Oeste, 375 no Sudeste e 263 na região Sul. A Caixa tem meta fixada para atender no máximo 3.000 beneficiários em cada unidade de atendimento ou correspondente. Portanto, na média, a meta é atingida em todas as regiões brasileiras.

156. Foi destacado no ofício remetido pela Caixa que o número de terminais lotéricos aumentou de 22 para 28 mil entre 2004 e 2008 e que estão previstas a abertura de 2.060 novas lotéricas, ampliando para mais de 16 mil a quantidade de correspondentes que efetuam pagamentos de benefícios sociais.

157. A Caixa apontou, ainda, que houve melhoria no atendimento dos beneficiários do PBF com a alteração da data de pagamento dos benefícios. A Portaria n.º 176, de 18 de maio de 2007, estabeleceu que o pagamento dos benefícios ocorra nos 10 (dez) últimos úteis de cada mês. Assim, o atendimento dos beneficiários do PBF não concorrerá com o atendimento de benefícios de outros programas geridos pela Caixa, tais como seguro-desemprego e benefícios do INSS. Tal medida visou à melhor distribuição do fluxo de pessoas que demanda os serviços da Caixa ou correspondentes.

10 Comentários do Gestor

158. Nos termos do item 6.5 do Manual de Auditoria de Natureza Operacional, aprovado pela Portaria TCU n.º 144/2000, a versão preliminar do relatório de monitoramento foi remetida à Secretaria Nacional de Renda da Cidadania, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio do Ofício Seprog n.º 64/2008 (fl. 101), com a finalidade de obter seus comentários.

159. A Senarc/MDS encaminhou os comentários por meio do Ofício nº 1.182 SENARC/MDS, de 25 de maio de 2009 (fls. 102/105). Foram objeto de comentários apenas dois itens do Acórdão monitorado: 9.2.5 e 9.2.11.

160. A conclusão relativa ao item 9.2.5 contida no relatório preliminar não foi alterada, tendo em vista que a realização de eventos de capacitação direcionados aos agentes do controle social está prevista para o segundo semestre de 2009. Sendo assim, a recomendação foi considerada parcialmente implementada.

161. Com relação ao item 9.2.11 do Acórdão que recomendou a adoção de medidas no sentido de que os municípios indicassem as famílias a serem priorizadas no processo de concessão do PBF com base na carência nutricional, os comentários apresentados pelo gestor foram convincentes no sentido de que o TCU reveja a recomendação proferida. A Senarc argumentou que a objetividade dos critérios de concessão utilizado no Programa contribui para evitar, por exemplo, riscos de favorecimento político, de clientelismo ou de subjetividade na escolha das famílias, o que poderia se perder caso a recomendação fosse implementada. Além disso, constatou-se a dificuldade de se desenvolver uma metodologia padronizada para a determinação dos níveis de carência nutricional das famílias que pudessem ser utilizada por todos os municípios brasileiros.

162. A recomendação para os municípios indicassem as famílias segundo os níveis de carência nutricional fazia mais sentido no momento inicial do Programa, tendo em vista a meta de atendimento de elevado número de famílias, espalhadas por todo o território nacional, com realidades sociais distintas e diante da impossibilidade de incluir todas as famílias ao mesmo tempo. Além disso, quando da realização da auditoria, no exercício de 2004, ainda se tinha muito presente a sistemática adotado na concessão dos benefícios dos programas remanescentes. No atual estágio do Programa, em que já foi atingida a meta de universalização da concessão dos benefícios às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, ocorrendo a cada mês pequenas variações no número de famílias atendidas em virtude de superação da condição de pobreza ou da inclusão de novas famílias, não faz mais sentido cogitar da adoção de um critério de priorização de famílias com base na carência nutricional, tendo em vista que o custo dessa medida superaria os seus benefícios. Em razão disso, concluiu-se que a recomendação 9.2.11 do Acórdão n.º 1.496/2004-Plenário não é mais aplicável.

11 Conclusão

163. Diante das informações obtidas neste monitoramento, a situação de implementação das recomendações e determinações do TCU está espelhada na Tabela 7:

Tabela 7 – Grau de implementação das deliberações do Acórdão n.º 1.496/2004-P

Deliberações do Acórdão n.º 1.496/2004-P	Situação	Deliberações do Acórdão n.º 1.496/2004-P	Situação
9.1	Implementada	9.2.11	Não Aplicável
9.2.1	Implementada	9.2.12	Implementada
9.2.2	Implementada	9.2.13	Implementada
9.2.3	Implementada	9.2.14	Implementada
9.2.4	Implementada	9.3.1	Implementada
9.2.5	Parcialmente Implementada	9.3.2	Implementada
9.2.6	Implementada	9.3.3	Implementada
9.2.7	Implementada	9.3.4	Implementada
9.2.8	Implementada	9.4.1	Implementada
9.2.9	Implementada	9.4.2	Implementada
9.2.10	Implementada	9.4.3	Implementada

164. De acordo com a Tabela 7, foram implementadas 20 das 22 determinações ou recomendações prolatas pelo TCU, no Acórdão n.º 1.496/2004-Plenário, o que representa 90% dos itens da decisão. A recomendação 9.2.5 foi considerada parcialmente implementada, tendo em vista que a Senarc informou publicou e distribuiu o Guia de Atuação das Instâncias de Controle Social do PBF, mas as ações de capacitação dos agentes de controle social estão previstas para serem realizadas no segundo semestre de 2009. Por outro lado, a recomendação 9.2.11 foi considerada não aplicável, tendo em vista a realidade que se apresenta quando da realização da auditoria, em 2004, e o quadro atual, no qual a adoção da medida recomendada pode representar mais custos do que benefícios.

165. As determinações 9.4.1 e 9.4.2 e 9.4.3 foram consideradas implementadas no 1º monitoramento. Em razão disso, não se fez menção a esses itens no corpo deste Relatório.

166. Entre o 1º e o 2º monitoramentos ocorreram diversos avanços na execução do Programa. Foram identificadas melhorias no acompanhamento das condicionalidades, na divulgação do PBF e na capacitação dos agentes envolvidos em sua execução e fiscalização. Foram criados comitês e conselhos sociais para acompanhamento do Programa e indicadores de desempenho para mensurar o alcance das metas estabelecidas. O incremento da rede de atendimento da Caixa, a alteração das datas de recebimento dos benefícios, a descentralização do recebimento dos cartões nas agências da Caixa pelos beneficiários inicialmente não localizados e o estabelecimento de novas regras de segurança no cadastramento de senhas, foram algumas medidas adotadas para melhorar a satisfação das famílias com relação ao PBF.

167. O desenvolvimento de capacitações na modalidade à distância apresentou-se como alternativa à formação de gestores municipais brasileiros. Porém, a redução da evasão nesses treinamentos é uma medida de eficiência a ser perseguida pelo MDS, tendo em vista que mais da metade dos alunos inscritos não concluíram os cursos no exercício de 2008.

Benefícios Verificados

Expectativa de Controle

168. A sistemática de monitoramentos adotada pela Seprog faz com que os gestores dos programas avaliados tenham a certeza do retorno do TCU para monitorar a implementação das deliberações recorrentes de auditorias operacionais. Com isso, tem-se observado o esforço dos gestores no sentido de implementar as determinações e recomendações exaradas pelo TCU.

Melhoria – melhoria dos resultados apresentados

169. Foram observadas melhorias na execução do programa após as determinações e recomendações exaradas pelo TCU por meio do Acórdão n.º 1.496/2004-Plenário, de 29/09/2004. Havia deficiências no acompanhamento das condicionalidades de educação e saúde quando da realização da auditoria operacional, em 2004. Quase não havia informações a respeito do cumprimento das condicionalidades de saúde e o acompanhamento da frequência escolar era de aproximadamente 50%. Ao final de 2008, conforme dados coletados neste monitoramento, o acompanhamento da frequência escolar é de aproximadamente 85% e o das condicionalidades de saúde de aproximadamente 60%.

170. Foram observadas, ainda, melhorias quanto à divulgação das informações a respeito da execução do programa e no que diz respeito ao cadastramento das famílias. Estão sendo adotadas ações no sentido de capacitar os gestores municipais e agentes de controle social.

171. Medidas adotadas pela Caixa Econômica Federal, agente pagador do Programa Bolsa Família, aumentaram a segurança das famílias quanto à entrega dos cartões, desbloqueio destes e cadastramento de senhas. Além disso, observou-se aumento gradativo no número de postos de atendimento e, em consequência, do volume de recursos no programa sacados pelos beneficiários. Em 2004, existiam 14.250 pontos de atendimento, entre agências, postos de atendimentos bancários, unidades lotéricas e correspondentes Caixa Aqui. Em 2008, esse total chegou a 16.695 pontos de atendimento. O volume de recursos sacados pelos beneficiários saltou de 92,12% para 95,93%, entre 2004 e 2008, sendo que o volume de recursos transferidos às famílias se elevou de R\$ 5,6 bilhões para R\$ 10,5 bilhões, neste mesmo período.

Melhorias – impactos sociais positivos

172. As melhorias propostas quanto à execução do Programa Bolsa Família tiveram efeitos positivos no sentido de que os gestores estão procurando direcionar os benefícios do programa às famílias mais necessitadas. Ao aperfeiçoar seus controles internos, de forma a evitar a existência de erros de inclusão (concessão de benefícios que não cumprem os critérios do programa) e reduzir os erros de exclusão (pessoas que cumprem os requisitos do programa, mas não são contemplados), o Programa Bolsa Família tem apresentado percentual elevado de focalização.

Valor dos Recursos Fiscalizados – VRF

173. As análises empreendidas neste monitoramento abrangeram o período de 2005 a março de 2009. Neste período, foram executados R\$ 37,9 bilhões no Programa Orçamentário Transferência de Renda com Condicionais (1335), conforme demonstrado na Tabela 8:

Tabela 8 – Programa Orçamentário Transferência de Renda com Condicionais (1335)

Período	Valor Liquidado (R\$)
2005	6.595.428.049
2006	8.231.021.853
2007	9.207.821.873
2008	11.062.540.487
2009 (janeiro a março)	2.798.094.767
TOTAL	37.894.907.029

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI, extraídos do banco de dados da Câmara dos Deputados

12 Proposta de Encaminhamento

168. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, para que sejam encaminhados à apreciação do Exmo. Sr. Ministro-Relator Benjamin Zymler, com as seguintes propostas:

- I) dar por encerrado o ciclo de monitoramentos do Acórdão n.º 1.496/2004-Plenário, considerando:
 - a) implementados os itens 9.1, 9.2.1, 9.2.2, 9.2.3, 9.2.4, 9.2.6, 9.2.7, 9.2.8, 9.2.9, 9.2.10, 9.2.12, 9.2.13, 9.2.14, 9.3.1, 9.3.2, 9.3.3, 9.3.4, 9.4.1, 9.4.2 e 9.4.3;
 - b) parcialmente implementado o item 9.2.5; e
 - c) não aplicável o item 9.2.11.
- II) enviar cópia deste relatório à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, para conhecimento;
- III) determinar o apensamento deste processo aos autos do TC 007.329/2004-0, que trata de Auditoria Operacional no Programa Bolsa Família.

Seprog, 19 de junho de 2009.

Cláudio Cesar Avellar Junior

AUFC / 7670-8

Clayton Arruda de Vasconcelos

AUFC / 6495-5

Floro Sant'Ana de Andrade Neto

AUFC / 2647-6

Processo: TC nº 003.870/2009-7
Natureza: 2º Monitoramento
Assunto: Programa Bolsa Família
Interessado: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – MDS

DESPACHO

Trata-se do relatório final do último monitoramento das deliberações do Acórdão nº 1.496/2004-Plenário, referente à auditoria operacional realizada no Programa Bolsa Família em 2004.

Os exames procedidos resultaram no relatório preliminar de auditoria (fls. 62/99), remetido aos gestores (fls. 100/101). Os comentários foram incorporados ao capítulo 10 do relatório (106/147).

Ante o exposto, submeto os autos à consideração superior, para posterior encaminhamento ao relator da matéria, Ministro Benjamin Zymler

Seprog, 19 de junho de 2009.

Eliane Vieira Martins
Assessora/Supervisora – 2629-8

De acordo. Encaminhe-se.

Seprog, 19 de junho de 2009.

Carlos Alberto Sampaio de Freitas
Secretário da Seprog