

Relatório do Ministro Relator

Trata-se do Relatório da Auditoria Operacional realizada no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24/07/2001, objetivando avaliar os aspectos da qualidade e confiabilidade de suas informações, tendo em vista seu propósito de servir a todos os órgãos públicos federais para a concessão de programas focalizados de caráter permanente.

2.O referido Cadastro Único consubstancia-se em uma base de dados onde estarão identificados e caracterizados os beneficiários dos programas de transferência direta de renda, com o cadastramento não só das famílias beneficiadas por essas iniciativas, mas também de todas as demais que tenham renda familiar per capita até meio salário mínimo. Seu objetivo fundamental é identificar beneficiários efetivos ou potenciais de programas assistenciais. Segundo apurado, a sistemática desse Cadastro prevê que as famílias beneficiárias recebam os recursos diretamente na rede bancária por meio de cartões magnéticos, evitando atrasos no recebimento decorrentes de problemas na intermediação dos repasses pelas esferas estadual e municipal.

3.Com vistas a identificar meios para o incremento da qualidade e da cobertura daquele Cadastro, com o aperfeiçoamento do processo de cadastramento e da consistência de seus dados, a equipe de auditoria buscou responder as seguintes questões: a) O Cadastro Único está conseguindo focalizar o seu público-alvo? b) Que procedimentos podem ser adotados para permitir a manutenção do Cadastro Único? c) Os módulos e aplicativos utilizados para a operação do banco de dados do Cadastro Único possuem mecanismos de verificação de consistência adequados? d) Os procedimentos adotados para efetuar o cadastramento das famílias mostram-se adequados a esta finalidade? e) De que maneira vêm sendo desempenhadas as funções de agente operador e pagador? f) Quais os efeitos do Cadastro Único para a gestão dos programas sociais e acesso aos benefícios?

4.Inicialmente, a aludida equipe informou que, por meio do Decreto Presidencial de 24/10/01 (D.O.U. de 25/10/01), foi criado Grupo de Trabalho para a condução das atividades de cadastramento nos municípios, sob supervisão da Casa Civil da Presidência da República, coordenação da Secretaria de Estado de Assistência Social - SEAS e com a participação de representantes dos ministérios setoriais responsáveis pelos programas sociais, além da Caixa Econômica Federal - CAIXA.

4.1Esclareceu, no entanto, que, com a edição da Medida Provisória nº 103, de 01.01.03, a SEAS foi transformada no Ministério da Assistência e Promoção Social - MAPS (art. 31, VII), com conseqüente transferência das responsabilidades da antiga Secretaria quanto ao Cadastro Único e programas sociais, ressaltando que o presente relatório manterá as referências à SEAS no tocante ao

período anterior à edição da MP nº 103, reservando a menção ao novo Ministério às partes relativas às recomendações da auditoria.

5.Registrou, também, as competências das diversas entidades envolvidas no Cadastro Único, a saber:

5.1Caixa Econômica Federal - CAIXA: é o agente operador, responsável pelo fornecimento de infra-estrutura para organização e manutenção do Cadastro Único, processamento do banco de dados, desenvolvimento e fornecimento dos aplicativos de entrada e transmissão de dados, identificação das pessoas cadastradas com um Número de Identificação Social - NIS, atendimento ao beneficiário e cadastramento de senha, efetivação e processamento do pagamentos dos benefícios, disponibilização de informações gerenciais;

5.2Ministérios setoriais responsáveis pelos programas: sob a coordenação das SEAS e a supervisão da Casa Civil da Presidência da República, é responsável pela articulação das ações, prestação de apoio técnico, acompanhamento da implantação do cadastro e repasse dos recursos para o pagamento dos benefícios.

5.3Estados: responsável pela divulgação do Cadastro Único junto aos gestores municipais, fornecimento de assessoria técnica a esses gestores, acompanhamento e monitoramento do processo de implantação e fornecimento dos meios para a emissão da documentação dos beneficiários(1);

5.4Municípios: responsável pelo planejamento e execução do cadastramento das famílias, manutenção da base de dados atualizada, monitoramento e informação quanto a inclusão ou exclusão de beneficiários.

6.Constatou que, atualmente, os programas abrangidos pelo Cadastro Único são:

- Bolsa-Alimentação (Ministério da Saúde - MS): a Medida Provisória nº 2.206, editada em 10/08/01, criou o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde - Bolsa-Alimentação(2). A estratégia do programa é promover as condições de saúde e nutrição de gestantes, nutrizes(3) e crianças de seis meses a seis anos e onze meses de idade, em risco nutricional(4), pertencentes a famílias com renda mensal de até R\$ 90 per capita. Cada beneficiário recebe a quantia de R\$ 15 por mês, até o máximo de R\$ 45 por família;

- Bolsa-Escola (Ministério da Educação - MEC): o programa foi criado pela Medida Provisória nº 2.140, de 13/02/2001, convertida na Lei nº. 10.219, de 11/04/01, e regulamentado pelo Decreto nº 3.823, de 28/05/01 e, posteriormente, pelo Decreto nº 4.313, de 24/07/02. Seu objetivo é fornecer auxílio financeiro às famílias com renda mensal per capita de até R\$ 90 e que tenham filhos ou dependentes matriculados e freqüentando o ensino fundamental, de forma a garantir a permanência dessas crianças na escola(5). As famílias beneficiárias recebem R\$ 15 mensais para cada filho ou dependente de 6 a 15 anos, matriculados em estabelecimentos de ensino fundamental regular, com freqüência escolar igual ou superior a oitenta e cinco por cento, até o limite de R\$ 45 por família;

•Bolsa Criança Cidadã - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI (Secretaria de Estado de Assistência Social/Ministério da Previdência e Assistência Social MPAS(6)): o PETI transfere, mensalmente, R\$ 25 nas áreas rurais e R\$ 40 em áreas urbanas, para famílias(7) que habitam regiões com grave incidência de trabalho infantil penoso, desde que retirem seus filhos de 7 a 14 anos de idade dessas atividades e os encaminhem à escola em jornada ampliada;

•Bolsa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano (Secretaria de Estado de Assistência Social/Ministério da Previdência e Assistência Social): o programa transfere, mensalmente, R\$ 65 para jovens de 15 a 17 anos que sejam carentes e estejam em situação de risco e que, em contrapartida, freqüentem a escola e engajem-se em atividades comunitárias;

•Programa Nacional de Agricultura Familiar - PRONAF (Ministério do Desenvolvimento Agrário): visa prestar apoio técnico e financeiro aos municípios, repassando recursos para financiar, a fundo perdido, investimentos baseados em compromissos negociados entre os beneficiários, os poderes municipais e estaduais e a sociedade civil organizada para possibilitar a implantação, ampliação, modernização, racionalização e realocação de infra-estrutura necessária ao fortalecimento da agricultura familiar(8). O PRONAF está inserido no Cadastro Único para eventual utilização futura, principalmente quando da implantação do seguro-safra, não havendo nenhuma atividade relacionada em execução atualmente;

•Auxílio-Gás (Ministério de Minas e Energia - MME): o programa foi criado pela Medida Provisória nº 18, de 28/12/2001, e regulamentado pelo Decreto nº 4.102, de 24/01/02. São transferidos R\$ 7,50 por mês, pagos bimestralmente, para famílias com renda per capita inferior a meio salário mínimo. O auxílio-gás foi concebido para compensar as famílias carentes pelo aumento do preço do botijão, devido ao fim do subsídio ao GLP (Lei nº 10.336, de 19/12/01).

7.Quanto aos aspectos orçamentários, informou que o Cadastro Único não conta com orçamento próprio para a execução de suas atividades, as quais foram suportadas, em 2001, por recursos oriundos de duas ações vinculadas ao PETI (Atendimento à Criança e ao Adolescente em Jornada Ampliada e Concessão de Bolsa-Criança Cidadã).

7.1Acrescentou que, para a execução operacional do cadastramento, foi previsto um valor estimado de R\$ 159,3 milhões(9). E, para a execução operacional do pagamento dos programas Bolsa-Escola, Auxílio-Gás e Bolsa-Alimentação, em 2002, apurou que foram celebrados contratos entre a CAIXA e os Ministérios da Educação (R\$ 63.422.000,00), Minas e Energia (R\$ 36.910.000,00) e Saúde (R\$ 81.524.820,00), respectivamente. Aduziu, por fim, que, a partir do referido ano, cada ministério responsável pelos programas e benefícios inclusos no Cadastro Único ficará responsável por custear as despesas administrativas junto à CAIXA. Todavia, não há informações sobre quais rubricas orçamentárias estão destinadas a essas atividades.

8.Passo a relatar os resultados obtidos pela auditoria.

9.Em relação à consistência dos módulos e aplicativos do Cadastro Único, a equipe de auditoria apurou que (fls. 214/221-VP):

“Unicidade de identificação dos beneficiários

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

2.2A unicidade na identificação dos beneficiários é, provavelmente, a característica mais importante do Cadastro Único e requisito básico para o seu sucesso. Tanto é verdade que o Decreto nº 3.877/2001, que o instituiu, dedicou atenção especial a esse tema:

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

2.3Do exame de 864.101 registros selecionados no Cadastro Único(10), foram localizados 4.869 casos de pessoas com mais de um NIS. Visto que há casos de pessoas com mais de dois NIS, o número total de atribuições repetidas de NIS é 4.892. O universo examinado corresponde à totalidade das pessoas cadastradas no Estado do Rio Grande do Norte até 23/09/02, conforme extração de dados fornecida pela CAIXA. Destaca-se que o estado foi escolhido devido ao seu avançado estágio de cadastramento em relação aos demais, além de apresentar menor população, facilitando a manipulação dos dados. Não se deve inferir, em decorrência das inconsistências verificadas, que o Rio Grande do Norte apresenta estratégias de cadastramento piores que outras unidades da federação.

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

2.5Na Tabela 4, estão demonstrados todos os critérios e os respectivos quantitativos de falhas na unicidade verificadas. Os critérios foram aplicados de cima para baixo, excluindo-se, em cada nova etapa de verificação, os casos identificados na anterior. Assim, a primeira verificação foi

feita para aqueles registros que apresentassem os mesmos valores para os campos CPF, Nome, Data de Nascimento e Nome da Mãe, tendo sido encontrados quatro casos de pessoas com mais de um NIS. A aplicação do segundo critério excluiu esses quatro casos, tendo sido encontrada uma ocorrência e assim sucessivamente.

Tabela 4

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

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

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

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

(2) N° de pessoas identificadas com mais de um NIS

(3) N° de NIS excedentes identificados.

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

2.6A própria CAIXA reconheceu a necessidade de aperfeiçoar as rotinas para verificação de unicidade da pessoa. Em documento(11) que propõe o aperfeiçoamento da “Rotina para Avaliação de Unicidade de Registros Cadastrais”, a CAIXA informa que:

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

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

2.8A definição das regras para identificar pessoas era inicialmente realizada com a verificação de registros com valores idênticos de Nome + Data de nascimento + N ° de um documento apresentado. No Cadastro Único, é obrigatória a apresentação pelo beneficiário de, pelo menos, um documento entre: certidão civil; documento de identidade; Carteira de Trabalho e Previdência Social; e título de eleitor. Muitos municípios não usam estratégias coordenadas de cadastramento, isto é, equipes diferentes cadastraram o público-alvo de seus programas específicos, provocando o cadastramento de uma mesma família mais de uma vez. Nessa situação, a apresentação de um documento diferente do

oferecido no primeiro cadastramento, ou diferente do que já constava na base PIS-SIISO, provocaria a atribuição de um novo NIS. Essa situação permaneceu até pelo menos 21/08/02.

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

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

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

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

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

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

2.15 Ao mesmo tempo, os gestores federais dos programas que utilizam o Cadastro Único devem identificar os casos de pagamentos indevidos a beneficiários com mais de um NIS, informando

ao Tribunal, nas etapas de monitoramento desta auditoria, os montantes pagos a maior, bem como as medidas adotadas para o seu ressarcimento ou compensação.

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

Cadastramentos múltiplos

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

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

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

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

Tabela 5

Pessoas com mais de um cadastro - Brasil

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

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

(1) Total de registros no Cadastro Único

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

(3) Quantidade de NIS devido ao sobrecadastramento

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

Gráfico 1

Pessoas com mais de um cadastro - Rio Grande do Norte

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

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

Fonte: Extração de dados da CAIXA para RN.

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

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

10. Em relação à focalização do público-alvo, a equipe de auditoria asseverou que (fls. 220/2-VP):

3.1 “3.1 A inclusão das famílias efetivamente pertencentes ao público-alvo no Cadastro Único foi examinada pelo prisma do levantamento de omissões na renda declarada no cadastramento. Deve-se evitar que, por conta de subdeclaração da renda, famílias fora da faixa de atendimento dos

programas sociais ocupem o lugar daquelas a quem se destinam as transferências monetárias. Nesse sentido, foi constatado que não têm sido empregados mecanismos de verificação dos rendimentos declarados no cadastramento.

3.2A partir do cruzamento das informações do Cadastro Único relativas ao Estado do Rio Grande do Norte com a base Sistema de Benefícios (SISBEN) do INSS, foi possível identificar 1.914 cadastrados que recebiam acima de R\$ 180 de benefício de acordo com os registros do INSS. Destes, 652 registros apresentaram uma subdeclaração de pelo menos R\$ 20(12) no Cadastro Único, incluindo 301 registros com diferenças acima de um salário mínimo(13).

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

3.4O SISBEN contém dados sobre o pagamento de todos os benefícios do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). A base registra cerca de 18 milhões de benefícios ativos, sendo 488.942 somente no Rio Grande do Norte. O cruzamento de dados entre o Cadastro e o SISBEN foi feito utilizando o NIS e o Número de identificação do Trabalhador (NIT)(14) como campos-chave.

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

3.6Uma forma alternativa de cruzar os dados das duas bases consiste em usar os campos que informam o nome do cadastrado, data de nascimento e nome da mãe. Tal possibilidade não pôde ser testada no decorrer da auditoria por envolver um processo trabalhoso de depuração de inconsistências nas duas bases, principalmente por conta das diferentes formas de registrar nomes, como, por exemplo, o uso de sobrenomes abreviados, erros de digitação e outros(15). O tratamento dessas inconsistências é possível por meio de rotinas de fonetização que, entretanto, envolvem uma longa verificação caso a caso das origens das diferenças.

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

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

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

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

3.11 Tal medida impediria que essas famílias recebessem transferências monetárias destinadas ao público-alvo efetivo dos programas sociais. Atualmente, o simples fato de estar dentro do corte de $\frac{1}{2}$ salário mínimo per capita já habilita a família ao recebimento do auxílio-gás, podendo a transferência total chegar a R\$ 97,50 por mês(16). Como exemplo, um benefício médio mensal em torno de R\$ 50 para as 228 famílias mencionadas anteriormente geraria uma transferência anual em torno de R\$ 136.800. Supondo que a situação no Rio Grande do Norte seja representativa para o Brasil(17), o valor para o país chegaria a cerca de R\$ 4,7 milhões por ano, considerando-se o número de famílias cadastradas até 23/10/02.

3.12 Esse valor deve aumentar, na medida em que novas iniciativas governamentais passem a utilizar o Cadastro Único como fonte de informações sobre seus beneficiários, como é o caso da tarifa social para as contas de luz. De acordo com a Resolução nº 485, de 29/08/02, da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), as famílias que consomem mensalmente entre 80 e 200 kWh, atendidas por circuito monofásico e que estejam inscritas no Cadastro Único(18) terão direito a uma tarifa menor, além de estarem isentas da cobrança do seguro apagão e da tarifa extra para cobrir as perdas com o racionamento de energia.

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

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

3.14 Em contrapartida, o registro mais cuidadoso das informações abriria espaço para que as pessoas de fato dentro do limite de renda fossem cadastradas. Dado o objetivo de inserir todas as famílias carentes do país no Cadastro Único, uma família incluída indevidamente mascara o atingimento da meta e tende a impedir que uma outra pertencente ao público-alvo seja registrada. Nesse sentido, os estudos de caso mostraram que os municípios geralmente encerram suas atividades de cadastramento com o atingimento de suas metas(19), e não a partir de uma verificação de que não há mais pobres a serem cadastrados”.

11. A respeito da manutenção do Cadastro Único, assim dispôs a equipe de auditoria (fls. 223/5-VP):

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

4.2 Essa ausência de sistemática de revisão da base de dados torna possível, por exemplo, a ocorrência de 30 pessoas incluídas no Cadastro Único com registro de óbito, sendo 25 deles antes do início do cadastramento(20). Esses números foram obtidos a partir do cruzamento dos dados do Cadastro Único com o SISBEN e o Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (SISOBI), usando o CPF como campo-chave.

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

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

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

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

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

- utilização dos agentes de saúde como cadastradores dos beneficiários por estarem em contato permanente com as famílias (Capela Nova/MG, Curitiba/PR, Fazenda Rio Grande/PR, Flórida/PR, Maringá/PR, São Francisco do Pará/PA e São Miguel dos Milagres/AL);

- além das visitas domiciliares dos agentes de saúde, as escolas poderiam auxiliar o processo de atualização e manutenção dos dados das famílias a que pertencem seus alunos (Monte do Carmo/TO, Porto Nacional/TO, Russas/CE, Salinópolis/PA e São Luiz do Quitunde/AL);

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

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

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

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

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

4.12 Com relação à rotina de manutenção que deverá ser realizada pelos municípios, há que se alertar sobre a necessidade de se proceder a inclusão e exclusão dos beneficiários de forma tempestiva, em função dos efeitos financeiros que geram. Assim, a periodicidade para realização da

revisão deverá observar as condições específicas inerentes a cada programa. A alteração dos dados deve ocorrer com agilidade, de modo a evitar prejuízos aos beneficiários e à gestão dos programas.

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

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

4.15 Conforme o art. nº 68 da Lei nº 8.212, de 24/07/91, todos os Serviços de Registro Civil de Pessoas Naturais estão obrigados a comunicar ao INSS, até o dia dez de cada mês, os óbitos registrados no mês imediatamente anterior, ou sua inexistência no mesmo período(21).

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

4.17 Todavia, o cruzamento de dados do Cadastro Único com o SISOBÍ usando o campo CPF teve algumas limitações. No Cadastro, existem 3.367.111 pessoas com CPF, enquanto o SISOBÍ apresentou 752.800 registros com CPF, num total de 3.384.611. Foram encontradas 334 coincidências entre as duas bases, sendo que a maioria delas se deveu a erros no registro das informações(22). Nesse sentido, valem as mesmas considerações feitas no capítulo anterior sobre o cruzamento entre o Cadastro Único e o SISBEN e a possibilidade de utilização dos campos nome; data de nascimento e nome da mãe para futuras verificações.

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

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

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

“Ao Comitê de Acompanhamento e Gestão do Projeto Alvorada(23), que:

(...)

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

12. Quanto às condições operacionais dos municípios para realizar o cadastramento, constatou a equipe de auditoria (fls. 226/232-VP):

“ 5. Tomando por base a orientação da SEAS para que as famílias fossem cadastradas até, no máximo, o mês de outubro de 2002(24) a fim de que tivessem acesso aos recursos dos programas da Rede de Proteção Social ainda naquele ano, constata-se que o grau de cobertura já alcançado pelo Cadastro Único mostra-se insatisfatório, o que pode vir a penalizar famílias que já têm direito aos benefícios e/ou são potenciais beneficiárias. A situação é mais preocupante quanto àquelas famílias que recebem o Bolsa Criança Cidadã (PETI) e o Bolsa Agente Jovem, já que correm o risco de ter seus benefícios suspensos por não estarem incluídas no Cadastro Único.

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

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

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

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

5.3 Em que pese o fato de muitos municípios somente agora estarem inserindo os dados coletados no sistema e encaminhando-os para a CAIXA, é de se esperar, com base em projeções e tendências sobre a evolução do cadastramento, que somente cinco estados finalizarão suas atividades em 2002. Do restante, dezoito estados terminarão em 2003 e três em 2004 (de forma a não enviesar as

projeções, não foram incluídos na tendência o RJ e DF, por estarem muito atrasados no encaminhamento dos dados).

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

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

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

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

Documentação das famílias

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

Tabela 7

1.1.1.1.2.1 Procedimentos adotados nos municípios na ausência de documentação

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Pesquisa postal

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

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

5.9 Verifica-se, assim, que a existência de famílias e/ou membros sem documentos constitui um grande entrave ao cadastramento, sendo encontradas várias gerações sem identificação civil, situação agravada pelo fato de que a expedição do registro de adultos demanda procedimentos jurídicos tais como audiência de testemunhas, com significativa demora das sentenças judiciais, diante

dos inúmeros processos existentes nas Varas de Justiça, conforme informações dos gestores entrevistados. A maior dificuldade diagnosticada foi em relação a pessoas que haviam perdido a Certidão de Nascimento e não se lembravam o local do registro de seu nascimento.

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

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

Tabela 8

Ações para solucionar falta de documentação

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Estudos de caso.

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

Recursos humanos envolvidos no cadastramento

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

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

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

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

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

5.16 No entanto, os municípios reclamam que os professores, agentes de saúde e técnicos tiveram que compatibilizar e/ou deixar de desempenhar suas atividades normais para fazer o cadastramento, prejudicando, em muitos casos, a execução dos programas para os quais estão

alocados. Foram relatados casos em que agentes de saúde deixaram de fazer as visitas regulares junto às famílias (comprometendo exames periódicos de hipertensão, diabetes, etc) para trabalhar no Cadastro, o que prejudicou o atendimento médico de famílias e gerou acúmulo de trabalho para esses profissionais. Um dos gestores entrevistados mencionou que foi disponibilizada uma semana para os professores realizarem o cadastramento, incorrendo em suspensão das aulas para atender o prazo.

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

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

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

Dificuldades no envio das informações

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

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

5.22 A certificação eletrônica é composta por um arquivo de Certificado Eletrônico, normalmente gravado em disquete e uma senha fornecida pela CAIXA às prefeituras. O aplicativo exige a certificação eletrônica para transmissão do arquivo. O arquivo-retorno é disponibilizado pela

CAIXA após o processamento do arquivo contendo os domicílios transmitidos pelas prefeituras. Ele contém os dados transmitidos acrescidos do NIS. A captura do arquivo-retorno é feita por meio do aplicativo Conectividade. As dificuldades encontradas pelos municípios com relação à certificação eletrônica e arquivo-retorno originam-se, provavelmente, das deficiências de treinamento, que serão relatadas no capítulo 6.

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

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

Acesso às famílias

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

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

5.27 A SEAS não repassa auxílio financeiro para o cadastramento, embora tenha reconhecido em expediente oficial, “as dificuldades dos Municípios com mais de vinte mil habitantes com renda per capita de até R\$ 90,00 e localizados em regiões metropolitanas de organizar o Cadastro Único”(25). Em Belém/PA, foi firmado termo de convênio entre a Prefeitura Municipal e o MPAS

com esse fim, sendo que a transferência financeira não foi efetivada em virtude da proibição vigente no período eleitoral.

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

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

13. Relativamente ao gerenciamento do cadastramento, observou a equipe de auditoria (fls. 233/37-VP):

“ Disseminação de informações aos municípios

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

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

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

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

6.4 A dificuldade de disseminação de informações reflete-se também no levantamento das principais dúvidas dos municípios quanto ao processo de cadastramento. O Gráfico 5 apresenta aquelas remanescentes entre os gestores municipais. A esse respeito, 74 municípios (17,1% dos respondentes)

apresentaram a questão em branco ou declararam que, apesar dos problemas iniciais detectados, atualmente não possuem dúvidas quanto ao Cadastro.

6.5As dúvidas associadas ao sistema de informática respondem por 33,3% do total de respostas encaminhadas. Dentre os tópicos dessa categoria destaca-se a questão da atualização e/ou manutenção do cadastro, com 11,3%, e os problemas com o arquivo-retorno, com 5,1%. Dentre as demais dúvidas apresentadas, destacam-se: a) como se deveria priorizar as famílias cadastradas para o recebimento dos benefícios?; b) como os municípios acessarão as informações do Cadastro Único?; c) como fazer a inclusão de novas famílias?; e d) problemas com os campos 270, 271 e 272(26).

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

6.7A insuficiência de informações aos municípios foi diagnosticada mesmo a despeito dos esforços empreendidos pela SEAS. A metodologia de divulgação, apoio e capacitação utilizada pela Coordenação Nacional do Cadastro Único junto aos municípios foi estruturada, inicialmente, por meio da distribuição de fitas de vídeo para as prefeituras, alocação de uma pessoa como representante da SEAS em cada Estado, de forma a atuar como facilitador do processo de cadastramento e promoção de reuniões com gestores municipais. Equipes dos Portais do Alvorada(27) e gerentes locais da CAIXA também atuam como agentes consultivos junto aos municípios.

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

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

6.10A terceira causa diz respeito à falta de elaboração tempestiva de um manual contendo orientações operacionais sobre o Cadastro Único, que deveria ter sido enviado previamente aos

municípios. A elaboração em tempo hábil desse manual poderia ter suprido a maioria das dúvidas indicadas na pesquisa postal e evitaria que houvesse a diversidade de orientações que os municípios apontaram ter recebido.

6.11O último fator está relacionado com as mudanças de orientações ao longo do processo de cadastramento. A mudança de orientação pode ser positiva quando traz esclarecimentos e correção de rumos, mas a necessidade de mudanças ao longo do processo de cadastramento pode ser indício de deficiências da fase de planejamento para o lançamento do Cadastro Único, tendo levado à falta de uniformidade nas orientações expedidas aos municípios. De fato, 57% dos municípios confirmaram ter havido mudança de orientação durante o cadastramento, em que pese 33% dos municípios que não identificaram nenhuma mudança. Nesse sentido, as quatro mudanças de versão do aplicativo de entrada de dados e as alterações no formulário de cadastramento foram elementos que introduziram incertezas em relação às orientações que os municípios deveriam seguir.

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

6.13Como boas práticas, pode-se citar o caso do Paraná(28), onde, por iniciativa do próprio Estado, foi criada a Comissão Estadual de Apoio a Implantação do Cadastro Único, de forma a melhorar o apoio e uniformizar as orientações. Aproveitando a rede de quinze escritórios regionais espalhados no estado, foram realizadas quinze reuniões de capacitação com os representantes dos municípios, uma em cada escritório, no período de 22 de abril a 22 de maio de 2002, quando foi distribuída cartilha com orientações sobre o processo de cadastramento, legislação dos programas e telefones de contato para dirimir dúvidas.

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

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

Serviço telefônico de informações

6.16O serviço telefônico oferecido pela CAIXA para tirar dúvidas e prestar informações, por meio do número 0800 550101 apresenta deficiências. Dos 332 municípios que responderam à pesquisa postal, 78% tentaram utilizar o serviço, com os seguintes resultados: 38,3% foi bem sucedida, 11,1% não conseguiram concluir a ligação e 28,6% não tiveram as dúvidas esclarecidas. As visitas aos municípios e o mystery shopping(29) ratificaram a necessidade de aprimoramento do serviço 0800.

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

6.18 No Paraná, nos quatro municípios visitados, e no município de São

Francisco do Pará/PA, o esclarecimento de dúvidas é feito por meio de outro número, o 0800 561041. Conforme informações de técnicos da CAIXA, este é o número indicado para o esclarecimento de dúvidas dos gestores dos programas operacionalizados pela CAIXA. Sendo assim, propõe-se que o referido número seja amplamente divulgado para os gestores estaduais e municipais do Cadastro.

Emissão e distribuição do formulário de cadastramento

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

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

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

Treinamento e capacitação de agentes envolvidos no processo de cadastramento

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

possibilidade de aumento da ocorrência de erros cometidos e de cadastros incompletos ou contendo informações já coletadas por outra equipe de cadastradores.

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

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

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

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

14. Relativamente aos efeitos do Cadastro Único, apurou a equipe de auditoria (fls. 238/243-VP):

“Gestão dos Programas Sociais

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

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

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

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

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

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

7.7 As versões 1 e 2 do Aplicativo de Entrada de Dados e Complementação Cadastral, disponibilizadas no período de 14/02 a 19/05/02, não ofereciam qualquer informação gerencial. Já a versão 3, utilizada no período de 20/05 a 21/07/02, trouxe alguma inovação nesse sentido, pois permitia a emissão de relatório com a posição sintética dos domicílios e pessoas cadastradas na base da prefeitura. Somente com a implementação do Programa Atualizador para o Aplicativo de Entrada de Dados e Complementação Cadastral - Versão 4.5, disponibilizado no site da CAIXA a partir de 29/08/2002, foi, de fato, implementada a possibilidade de geração, visualização, impressão e gravação dos seguintes relatórios, extraídos do banco de dados local do município: Relatório Sintético CADUN0001 - Posição de Domicílios e Pessoas Cadastradas e Relatório Analítico CADUN0002 - Posição Analítica de Domicílios e Pessoas.

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

receberam o Cartão Cidadão; volume de recursos disponibilizados pagos e não pagos; quais pessoas não vêm sacando seus benefícios e outros.

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

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

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

7.11 Todavia, apesar do esforço empreendido tanto pelos gestores federais quanto pela CAIXA com vistas a satisfazer as demandas por informações, as inovações introduzidas não foram adequadamente divulgadas, nem precedidas de consultas a seus usuários. Mais ainda, seria de grande importância para os gestores municipais ter acesso a relatórios contendo outras informações necessárias à gestão dos programas, especialmente com relação aos benefícios não sacados, para que possam verificar a razão dessas ocorrências junto aos beneficiários.

7.12 Cabe, portanto, recomendar ao MAPS que solicite à CAIXA que identifique as necessidades de informação dos gestores federais, estaduais e municipais dos programas usuários do

Cadastro Único, desenvolvendo aplicativos que permitam a consulta e a extração de relatórios gerenciais para os gestores, a exemplo da relação de benefícios disponibilizados e não sacados.

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

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

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

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

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

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

Tabela 9

Avaliação dos efeitos do Cadastro Único na gestão dos programas sociais

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Pesquisa postal.

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

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

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

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

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

Acesso aos benefícios dos programas sociais

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

7.25 Foi evidenciado alto índice de benefícios disponibilizados, mas não sacados. No relatório sintético de benefícios disponibilizados e não pagos fornecido pela CAIXA referente ao primeiro semestre de 2002, foi identificado que aproximadamente 34,4% dos recursos disponibilizados

pelo programa Bolsa-Alimentação não foram sacados, ficando a média mensal de não-resgate na faixa de 37,3 %. Alguns dos prováveis motivos são relacionados a seguir.

7.26 Um deles parece estar na distribuição dos cartões eletrônicos aos usuários para saque do benefício. No período de janeiro de 2002 a agosto de 2002, foram emitidos 3.548.999 cartões, tendo sido distribuídos 2.342.184 desses, ou seja, 67% do total. Embora a falta do cartão não seja impedimento absoluto para o recebimento do benefício(30), as opções de acesso são maiores caso os beneficiários estejam em sua posse. Ademais, quase sempre as famílias tomam conhecimento de que foram beneficiadas por algum dos programas sociais por meio da entrega dos cartões.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

15. Durante o levantamento de auditoria, foi promovido workshop com gestores da SEAS e da CAIXA para identificar os principais produtos gerados pelo Cadastro Único e, com base nesses produtos, a equipe de auditoria definiu os indicadores de desempenho abaixo discriminados:

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

15. Registrou a equipe de auditoria, por fim, que foi encaminhada cópia do relatório preliminar de auditoria à então Secretaria de Estado de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social, à Secretaria Executiva do Ministério das Minas e Energia, à Secretaria de Políticas de Saúde do Ministério da Saúde, à Caixa Econômica Federal - CAIXA e à Secretaria Nacional do Programa Bolsa Escola do Ministério da Educação, a fim de colher suas opiniões e comentários. Esclareceu que todos os comentários encaminhados foram analisados e, aqueles com os quais houve concordância, foram incorporados ao relatório elaborado.

16. Ante às constatações apuradas e acima descritas, a equipe de auditoria propôs que este Tribunal delibere no sentido de (fls. 253/6-VP):

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

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

-priorizar o processamento das alterações que foram objeto de solicitações por meio de ofícios, podendo ser utilizado o trabalho como fase de teste prévio à implementação definitiva da rotina de alteração de dados;

-repassar aos municípios recursos para manutenção e atualização permanente dos dados inseridos no Cadastro Único, a exemplo do mecanismo adotado pelo Benefício de Prestação Continuada - BPC;

-estabelecer a obrigatoriedade e a periodicidade de realização de revisão do Cadastro, inclusive quanto à necessidade de se proceder a inclusão e exclusão dos beneficiários de forma tempestiva, em função da geração de efeitos financeiros;

-orientar os municípios a requisitar aos Cartórios de Registro Civil, em períodos estabelecidos previamente, informações sobre nascimentos, casamentos e óbitos em suas localidades, como forma de levantar dados que acarretam mudanças na composição das famílias;

-realizar programa de capacitação dos responsáveis nos municípios pela execução da sistemática de manutenção cadastral, buscando dar atenção especial àqueles municípios cujas condições operacionais apresentem maiores riscos à qualidade das informações no Cadastro Único;

-utilizar, em que para veiculação de mensagem, o extrato emitido pela CAIXA, se necessária a convocação de beneficiários para fins de atualização de dados;

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

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

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

e) institua os seguintes indicadores de desempenho:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

-identificar casos de pessoas com mais de um NIS e proceder à análise das situações em que ocorreram, a fim de implementar adaptações na rotina de verificação de unicidade de modo a evitar novas ocorrências no futuro;

-implementar rotinas de tratamento dos cadastramentos múltiplos, bloqueando o seu processamento;

-identificar a razão da diferença entre o número de registros constantes dos CDs disponibilizados mensalmente aos gestores federais e a mesma informação no sistema operacional da CAIXA;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. determinar ao Ministério da Assistência e Promoção Social que remeta ao Tribunal, no prazo de 60 dias, plano de ação, contendo o conjunto de metas correspondentes aos indicadores de

desempenho recomendados na alínea “e” do subitem 11.1.I contemplando prazo para o atingimento dessas metas, e o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, com o nome dos responsáveis pela implementação dessas medidas;

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

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

17.A Sr^a Secretária de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, asseverando que o objeto da presente auditoria é bem oportuno para o momento em que o novo governo se debruça sobre questões tais como o tamanho e a identificação da clientela que será beneficiária de seus programas sociais, manifestou-se de acordo com a proposta de encaminhamento formulada pela equipe de auditoria (fls. 270/1-VP).

É o Relatório.

_____ (1)Por meio do Cadastro Único, será possível detectar pessoas que não têm documentação pessoal e traçar estratégias para corrigir essa situação. (2)O Decreto Presidencial n.º 3.934, de 20/09/2001, aprovou o regulamento do programa e a Portaria GM/MS n.º 1.770, de 20/09/2001, estabeleceu instruções para sua implantação e funcionamento. (3)Mães que estão amamentando seus filhos com até seis meses de idade, para os quais o leite materno é o principal alimento. (4)São consideradas em risco nutricional as gestantes com baixo peso e as crianças que se encontram com relação peso por idade inferior ao percentil 10, segundo o padrão NCHS (National Center for Health Statistics). São considerados em risco de ficarem desnutridas pessoas com peso adequado mas que pertençam a famílias sem condições mínimas de acesso a

alimentos, que deverão ser atendidas de acordo com a disponibilidade de bolsas.

_____ (5)Vedada a concessão do benefício às famílias assistidas pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (art. 7º da Lei 10.219, de 11/04/01). (6)Com a edição da Medida Provisória n.º 103/03, o MPAS foi transformado no Ministério da Previdência Social (art. 31, IX). (7)Têm prioridade famílias com renda mensal até meio salário mínimo. (8)A produção agrícola familiar caracteriza-se por ter parte destinada ao consumo próprio, diferentemente da produção patronal/capitalista onde a totalidade do produto é mercadoria. Entende-se como agricultor familiar o produtor, proprietário ou não da terra, que detém o controle do processo (gerência) e utiliza mão-de-obra familiar. O Censo Agropecuário de 1995/1996 quantificou cerca de 4,2 milhões de estabelecimentos rurais familiares no país. (9)O valor é estimado por depender dos serviços efetivamente prestados pela CAIXA no fornecimento de infra-estrutura necessária à implementação do Cadastro Único, execução do Cadastramento e pagamento de benefícios.

_____ (10)Esse número inclui cerca de 33 mil ocorrências repetidas de NIS, assunto tratado na próxima seção. Vale ressaltar que a análise excluiu essas ocorrências, trabalhando apenas com os registros restantes. _____ (11)SIISO-CADÚNICO/Avaliação de Unicidade - Versão 1.0 06/05/02. _____ (12)A extração do SISBEN usada nos cruzamentos é datada de fevereiro de 2002. Assim, foi utilizado o valor de R\$ 20 como margem de segurança para evitar captar diferenças originadas no reajuste do salário mínimo que, em abril/2002, passou de R\$ 180 para R\$ 200. (13)Esses números se originaram de cerca de 864 mil pessoas cadastradas no estado em 23/09/02. (14)O NIT faz parte do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) e é igual ao NIS, a menos de inconsistências pontuais. (15)Assim, por exemplo, João Melo da Silva numa base e João Mello da Silva em outra retornam como inconsistências, mesmo se tratando da mesma pessoa. _____ (16)No caso de habilitação no Bolsa-Escola e Bolsa-Alimentação com o número máximo de bolsas (R\$ 45 para cada programa), mais R\$ 15 do Auxílio-gás pagos bimestralmente. (17)228 famílias encontradas para cerca de 138.882 pesquisadas no SISBEN utilizando o NIS como campo-chave. (18)Na verdade, a Resolução prevê, em seu art. 2º, inciso II, alínea “b”, que o enquadramento no critério de baixa renda também ocorre para os beneficiários, efetivos ou potenciais, do Bolsa-Escola ou Bolsa-Alimentação. (19)Mesmo porque o número de formulários que a prefeitura recebe para o cadastramento equiivale, de maneira geral, à estimativa de famílias carentes no município. (20)Esse fato não indica, necessariamente, uma tentativa de fraude. Existe a possibilidade de que prefeituras tenham utilizado cadastros anteriores próprios e simplesmente migrado os dados para o Cadastro Único.

_____ (21)Os dados do SISOBI estão disponíveis para download no endereço www.dataprev.gov.br/servicos/sisobi.shtm. (22)CPF’s inválidos ou de terceiros nas duas bases, erros de digitação. (23)A partir de setembro de 2000, um conjunto de programas e ações

governamentais, com vistas à redução das desigualdades regionais e melhoria das condições de vida das áreas mais carentes do país, passou a ser gerenciado de forma diferenciada, constituindo o Projeto Alvorada. (24) Informação contida em cartilha de orientação distribuída pela SEAS. _____ (25) A Prefeitura Municipal de Belo Horizonte estimou o custo unitário entre R\$ 10 e R\$ 12 por família cadastrada, considerado alto, haja vista o elevado número de famílias pobres por município. Diante das peculiaridades regionais de municípios com zonas geográficas de difícil acesso, como campos e/ou ilhas, tal dispêndio pode se apresentar ainda mais oneroso para o Tesouro Municipal. _____ (26) Campo 270 - Participa de algum programa do Governo Federal ou recebe algum benefício social?; Campo 271 - É beneficiário prioritário para o Programa Bolsa-Alimentação?; Campo 272 - É beneficiário prioritário para o Programa Bolsa-Escola? (27) O Portal do Alvorada é um núcleo local criado pelo Governo Federal, com apoio das prefeituras municipais, que funciona como instrumento de informação à comunidade e acompanhamento do Projeto Alvorada em nível local. _____ (28) O relativo atraso do Paraná no cadastramento deve-se mais à demora no começo das atividades naquele estado. (29) Verificação da qualidade e do desempenho do serviço sob análise pela perspectiva do usuário. Para isso, o próprio pesquisador, ou alguém contratado, faz uso do serviço para verificar o nível de atendimento, a fidedignidade das informações, etc. _____ (30) O beneficiário pode fazer o saque direto no caixa.

Voto

Inúmeros processos apreciados e julgados nesta Corte de Contas evidenciam que no Brasil há uma ineficiência crônica no gasto dos recursos públicos, mormente na área social. Gasta-se mal. Aponto dois fatos que, a meu ver, são determinantes precípuos dessa situação: órgãos governamentais sem estrutura para exercer pleno controle dos recursos investidos e programas sociais e seus benefícios que não chegam àqueles que efetivamente necessitam.

Sendo finita a riqueza, há que se buscar a excelência das ações. Nessa ótica é que se insere a presente Auditoria Operacional realizada no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal, que ora submeto a este Plenário, oportunidade em que congratulo-me com toda a equipe técnica responsável pelos trabalhos.

O Cadastro Único, a ser utilizado por todos os órgãos públicos federais para a concessão de programas focalizados de caráter permanente, consiste em uma ampla base de dados onde estarão identificados e caracterizados, além dos beneficiários dos programas de transferência direta de renda, todas as famílias que tenham renda familiar per capita até meio salário mínimo.

Iniciativa audaciosa que, vitoriosa, consistirá em importante instrumento para a formulação de diversas políticas públicas, sobretudo àquelas voltadas para a alavancagem das

condições sócio-econômicas da população extremamente carente deste País, uma vez que permitirá a exata focalização dos beneficiários efetivos ou potenciais dos programas assistenciais governamentais, como também para o controle dos recursos aplicados, com a certificação de que esses foram efetivamente recebidos pelo público-alvo, já que as famílias beneficiárias recebê-los-ão diretamente na rede bancária, por meio de cartões magnéticos.

Assim, a aludida auditoria buscou, essencialmente, avaliar os aspectos da qualidade do Cadastro Único e da confiabilidade de suas informações.

Preliminarmente, friso que os resultados obtidos pela auditoria sinalizam um impacto positivo do Cadastro Único na gestão dos programas governamentais, especificamente na ampliação da cobertura das ações sociais, uma vez que houve significativa melhora na identificação e localização das famílias carentes; favorecendo, ainda, o planejamento e implementação de novas ações destinadas às suas necessidades. Registro também a ausência de indícios, como prática generalizada, de cadastramento direcionado por critérios político-eleitorais, fato esse que só vem reforçar a credibilidade do Cadastro Único.

Finalizados os trabalhos, algumas inconsistências foram detectadas, conforme detalhadamente descrito no Relatório supra. Não obstante, a equipe de auditoria asseverou que, embora graves os problemas verificados, podem ser contornáveis sem maiores dificuldades, desde que sejam adotadas, imediatamente, providências saneadoras, sob pena de que se tenha de realizar, futuramente, novo cadastramento, com os indesejáveis custos adicionais.

Destarte, propôs que este Tribunal recomendasse aos órgãos competentes a adoção de várias medidas, das quais não acatei in totum somente aquela indicada na alínea “f.9”, constante na proposta da equipe de auditoria transcrita no Relatório que antecede este Voto, pelos motivos que mais adiante exponho.

Resumidamente, passo a comentar algumas das inconsistências observadas no curso da auditoria.

A ocorrência de cadastramento de uma pessoa com mais de um número identificador (Número de Identificação Social - NIS) ou o cadastramento múltiplo de uma pessoa como o mesmo NIS, possibilitando pagamentos duplicados de benefícios, depõe contra a almejada unicidade do Cadastro Único e acarreta sua fragilização como instrumento para a formulação e execução de políticas públicas.

Segundo a equipe de auditoria, as mais prováveis razões para tais ocorrências são as deficiências na rotina de verificação de unicidade, as más práticas de cadastramento (erros de digitação em campos de informação de documento, de nome ou de data de nascimento, a falta de coordenação das equipes de cadastramento no âmbito dos municípios, utilização de fotocópias de formulários) e/ou

a prática de proceder a novo cadastramento de pessoa já incluída, a fim de preservar a informação, tendo em vista a ausência de módulos de manutenção dos sistemas.

A ausência de mecanismos de verificação dos rendimentos declarados pelas pessoas nos cadastramentos tem resultado na inclusão de beneficiários estranhos ao universo do Cadastro Único. Decorre a inclusão indevida de subdeclarações de renda, o que, somada à falha acima relatada, descaracteriza a razão da instituição do Cadastro em comento.

Conforme informado pela equipe de auditoria, houve atraso no cadastramento das famílias e conseqüentemente no recebimento dos benefícios, não obstante a orientação expedida pela SEAS no sentido de que fosse concluído até out/2002 para que as famílias tivessem acesso aos recursos dos programas da Rede de Proteção Social ainda naquele ano. Tal fato levou àquela equipe a questionar se o aludido Cadastro conseguirá ser eficaz com seu público-alvo, de forma a assegurar a extensão da sua cobertura a todas as famílias carentes que preenchem os requisitos básicos para participação em determinado programa federal. Tendo em vista que a partir desse cadastro todos os procedimentos de transferência de recursos diretamente às famílias seguirão essa base de dados única, pode haver problema para a chegada dos recursos àquelas famílias beneficiadas mas que, por qualquer motivo, não tenham sido incluídas.

Apurou-se que esse atraso foi decorrente das deficiências operacionais dos municípios (insuficiência de recursos humanos para o cadastramento, falta de familiaridade com a sistemática adotada para o cadastramento, dificuldades no envio dos dados à CEF, difícil acesso às famílias residentes na área rural, zonas de ilhas e áreas de risco, carência de suporte financeiro para tarefa do cadastramento e falta de documentação dos beneficiários e de formulários) e dos entraves gerados pela falta de adequada disseminação de informações aos municípios quanto à sistemática a ser observada na implantação do Cadastro Único.

É certo que o aqodamento na realização das boas idéias não raro termina na ineficiência da ação. A mencionada ausência de disseminação de informação teve como efeito imediato a falta, nos municípios, de articulação entre suas secretarias, que acabaram por proceder, cada uma, o cadastramento das famílias dos programas afetos a sua jurisdição, sem qualquer unificação no processo, gerando sobrecadastramento de famílias e domicílios, desperdício de tempo, de recursos humanos e esgotamento dos formulários.

E, ainda, o não envolvimento prévio dos estados e municípios no processo de formulação do Cadastro Único, dificultando sobremaneira suas performances, aliado à ausência de adequado treinamento; à não implantação de um teste-piloto que conferisse a viabilidade da sistemática de cadastramento proposta; à falta da elaboração e remessa com a antecedência desejável de um manual operacional aos municípios; e, por fim, às mudanças de orientações ao longo do processo de cadastramento, contribuíram para as inconsistências observadas pela equipe de auditoria.

Em relação à atuação da Caixa Econômica Federal, friso que foi constatado problemas no tocante ao processamento dos dados, acarretando morosidade no repasse dos cadastros transmitidos pelos municípios e perda de dados, com conseqüente atraso na concessão e no pagamento dos benefícios.

Outro fato significativo, refere-se às dificuldades que as famílias têm encontrado para ter acesso aos benefícios dos programas sociais usuários do Cadastro Único, ocorrendo alto índice de benefícios disponibilizados mas não sacados. A equipe de auditoria selecionou como prováveis razões para tal fato a não distribuição dos cartões magnéticos aos beneficiários, a inaptidão de alguns em utilizar o cartão magnético, e à ausência de agência da CAIXA ou o baixo número de postos de pagamento na maioria dos municípios, ocasionando demoradas filas para o recebimento do benefício.

A não distribuição dos cartões se deu em virtude da dificuldade de os municípios avisarem os beneficiários sobre a chegada de seu cartão, uma vez que a lista fornecida pela CAIXA constava apenas o nome das pessoas, mas não o endereço. Há notícias nos autos de que esse problema teria sido sanado a partir de agosto do exercício passado, o que deve ser averiguado por ocasião dos monitoramentos a serem feitos pela Seprog.

Ressalto que, ante às características das famílias inseridas no Cadastro Único, para quem as dificuldades para arcar com o custo de deslocamento para o recebimento do cartão e para o saque do benefício são quase intransponíveis, o fato de a CAIXA não dispor de agências ou postos na maioria dos municípios deve ser motivo bastante para que o órgão responsável repense outras alternativas que resultem na expansão da rede pagadora dos benefícios. Aliás, proposta nesse sentido foi feita por alguns gestores estaduais e municipais, com a sugestão de se utilizar a capilaridade do Banco do Brasil ou da ECT. Desse modo, penso ser mais pertinente, ao contrário do proposto pela equipe de auditoria, expedir determinação ao MPAS para que estude alternativas que resultem na expansão da rede pagadora dos benefícios, considerando, além de uma possível negociação com a CAIXA para um aumento do número de postos de pagamento nos municípios, a sugestão dos aludidos gestores, optando pelo que for mais vantajoso

Ante essas considerações, Voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões, 19 de março de 2003.

ADYLLSON MOTTA

Ministro-Relator

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam do Relatório da Auditoria Operacional realizada no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24/07/2001, objetivando avaliar os aspectos da qualidade e da confiabilidade de suas informações, tendo em vista seu propósito de servir a todos os órgãos públicos federais para a concessão de programas focalizados de caráter permanente.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em:

9.1 Recomendar ao Ministério de Assistência e Promoção Social que:

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

9.1.1.1 priorização do processamento das alterações que foram objeto de solicitações por meio de ofícios, podendo ser utilizado o trabalho como fase de teste prévio à implementação definitiva da rotina de alteração de dados;

9.1.1.2 estabelecimento da obrigatoriedade e a periodicidade de realização de revisão do Cadastro, inclusive quanto à necessidade de se proceder a inclusão e exclusão dos beneficiários de forma tempestiva, em função da geração de efeitos financeiros;

9.1.1.3 orientação aos municípios para requisitar aos Cartórios de Registro Civil, em períodos estabelecidos previamente, informações sobre nascimentos, casamentos e óbitos em suas localidades, como forma de levantar dados que acarretam mudanças na composição das famílias;

9.1.1.4 realização de programa de capacitação dos responsáveis nos municípios pela execução da sistemática de manutenção cadastral, buscando dar atenção especial àqueles municípios cujas condições operacionais apresentem maiores riscos à qualidade das informações no Cadastro Único;

9.1.1.5 utilização, para veiculação de mensagem, o extrato emitido pela CAIXA, se necessária a convocação de beneficiários para fins de atualização de dados;

9.1.2 estude a viabilidade de repassar auxílio financeiro para as atividades de cadastramento dos municípios com grande número de famílias carentes em locais de difícil acesso (área rural, zona de ilhas, favelas e outros), como forma de garantir a inclusão dessas pessoas no Cadastro Único, bem como de repassar recursos aos municípios para manutenção e atualização permanente dos dados inseridos no Cadastro Único, a exemplo do mecanismo adotado pelo Benefício de Prestação Continuada - BPC;

9.1.3 amplie os canais de comunicação com estados e municípios, aperfeiçoando e uniformizando as orientações expedidas, especialmente em relação ao prazo para cadastramento,

formação de coordenações estaduais e municipais de cadastramento, principais dúvidas levantadas e expedição de documentação do público-alvo, utilizando a Internet e publicações para tal fim;

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

9.1.5 institua os seguintes indicadores de desempenho:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- identificar casos de pessoas com mais de um NIS e proceder à análise das situações em que ocorreram, a fim de implementar adaptações na rotina de verificação de unicidade de modo a evitar novas ocorrências no futuro;

- implementar rotinas de tratamento dos cadastramentos múltiplos, bloqueando o seu processamento;

- identificar a razão da diferença entre o número de registros constantes dos CDs disponibilizados mensalmente aos gestores federais e a mesma informação no sistema operacional da CAIXA;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9.1.8 estude alternativas que resultem na expansão da rede pagadora dos benefícios, considerando, além de uma possível negociação com a CAIXA com vistas a em aumento do número de postos de pagamento nos municípios, a sugestão de alguns gestores estaduais e municipais no sentido de se utilizar a capilaridade do Banco do Brasil ou da ECT, optando pelo que for mais vantajoso;

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

9.3 Determinar ao Ministério da Assistência e Promoção Social que remeta ao Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, plano de ação, contendo o conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho recomendados no subitem 9.1.5 supra, contemplando prazo para o atingimento dessas metas e o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, com o nome dos responsáveis pela implementação dessas medidas;

9.4 Encaminhar cópia da presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, bem assim do Relatório de Auditoria, ao (s):

9.4.1 ministros da Assistência e Promoção Social, Educação, Saúde, Minas e Energia;

9.4.2 presidentes das comissões de Educação, de Assuntos Sociais e de Fiscalização e Controle do Senado Federal;

9.4.3 presidentes das comissões de Educação, Cultura e Desporto e de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara Federal;

9.4.4 presidente da Caixa Econômica Federal;

9.4.5 Secretário Federal de Controle Interno;

9.4.6 prefeitos municipais de Jequiá da Praia, Maceió, São Luís do Quitunde e São Miguel dos Milagres, em Alagoas; Fortaleza, Itapipoca, Morada Nova e Russas, no Ceará; Belo Horizonte, Capela Nova, Pequi e Vespasiano, em Minas Gerais; Abaetetuba, Belém, Salinópolis e São Francisco do Pará, no Pará; Curitiba, Fazenda Rio Grande, Flórida e Maringá, no Paraná; Belo Jardim, Nazaré da Mata, Paudalho e Recife, em Pernambuco; Jumirim, Jundiá, Salto de Pirapora e São Paulo, em São Paulo; Monte do Carmo, Palmas, Porto Nacional e Pugmil, em Tocantins;

9.4.7 coordenadores do Cadastro Único nos estados de Alagoas, Ceará, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, São Paulo e Tocantins; ao Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea; e

9.5 autorizar a conversão destes autos em monitoramento e seu encaminhamento à 4ª Secex para verificar a implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, conforme disposto no art. 243 do RI/TCU; e

9.6 incluir o presente Relatório de Auditoria Operacional na publicação “Auditoria do TCU”.

Quorum

12.1. Ministros presentes: Marcos Vinícios Vilaça (na Presidência), Adylson Motta (Relator), Humberto Guimarães Souto, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

12.2. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

Publicação

Ata 08/2003 - Plenário

Sessão 19/03/2003

Aprovação 27/03/2003

Dou 28/03/2003