

1ª Mostra Nacional de Estudos sobre o Programa Bolsa Família

Nome do artigo: *Controle e transparência na gestão do Programa Bolsa Família*

Resumo:

O artigo demonstra que, ao ser criado, o Bolsa Família inseriu-se no complexo padrão de relacionamento federativo brasileiro. Além disso, sua implementação foi influenciada pelos acertos e problemas advindos da descentralização das políticas sociais desde os anos 90. O trabalho mostra também que desde o início da sua implementação o programa é submetido a avaliação e crítica constantes por parte dos atores políticos, da imprensa e da sociedade. O Bolsa Família constitui um interessante exemplo das possibilidades e dificuldades de combinação de diversos tipos de controle, bem como das exigências que o controle e o esforço para alcançar transparência implicam para governantes, atores políticos e sociais. Finalmente, o artigo aponta que o programa exigiu uma densa arquitetura institucional e política, bem como o aprimoramento das capacidades estratégica, gerencial e operativa tanto por parte dos governos federal e municipais quanto das entidades superiores de fiscalização.

Palavras chave: *gestão; transparência; controle; fiscalização*

Controle e transparência na gestão do Programa Bolsa Família¹

Muitos setores da sociedade brasileira suspeitam que os programas sociais sejam utilizados pelos governantes como moeda de troca política para distribuir e retribuir favores, para obter votos ou para apropriação particularista dos recursos públicos. São muitas as inquietações em relação aos programas públicos e, em especial, aos programas sociais de grande abrangência. Estarão favorecendo pessoas não necessitadas, em detrimento das necessitadas? Estarão favorecendo interesses particulares, partidários ou clientelistas? Os recursos estarão sendo utilizados de maneira eficiente? Os programas são alvo de corrupção e outros procedimentos ilegais? Estarão sendo operados de modo a garantir direitos sociais e promover melhora na condição dos setores mais vulneráveis da população?

O Programa Bolsa Família (PBF), criado em 2003 pelo governo federal, é um bom exemplo para reflexão sobre a existência de controles interno e externo dos programas sociais no País. Trata-se de um programa de enorme cobertura em termos populacionais e territoriais, que envolve um volume importante de recursos orçamentais e cuja execução é alvo de constantes comentários nos meios de comunicação. Neste texto, será analisado o controle sobre o programa, tanto o controle realizado pelo Poder Executivo quanto aquele praticado por outros órgãos do Estado. Além disso, serão abordados os tipos de falhas e irregularidades mais frequentes e a atuação do gestor federal para prevenir e corrigir tais situações.

A transparência na administração dos bens e recursos públicos transformou-se em uma questão central para a democracia, associada à exigência da sociedade de que os governos prestem contas de suas decisões e ações. A existência de práticas de apropriação indevida de recursos públicos e de ineficiência na utilização desses recursos está entre os principais fatores que minam a confiança dos cidadãos nas instituições públicas e nos governantes. Nesse contexto, não é raro que, em muitos países, transparência ganhe o significado de anticorrupção (FREITAS, 2006). Contudo, ainda que seja correto associar os dois termos, o primeiro deve ser entendido numa perspectiva mais ampla. O seu valor não se refere apenas a que um governo “seja limpo”, mas também que ele seja democrático, preste contas e seja responsivo. A exigência pela sociedade de que decisões e ações dos governos sejam transparentes constitui, segundo Cunill (2006), um recurso-chave e um incentivo para melhorar a eficiência e o desempenho dos gestores públicos. Afinal, trata-se não apenas de

¹ O artigo foi publicado em livro. Para que os autores não sejam identificados, a informação não foi incluída e será comunicada, caso solicitada, aos organizadores da Mostra de Estudos sobre o Programa Bolsa Família.

fazer as coisas de forma clara e dentro das normas legais, mas também de demonstrar o esforço de melhor uso possível dos recursos públicos e o empenho na obtenção de resultados.

Outra associação freqüente ocorre entre transparência e controle. Sem dúvida a existência de mecanismos eficazes de controle nas políticas públicas é indispensável para que haja também transparência. Contudo, controle e transparência não são sinônimos. Devem ser percorridas várias etapas, da criação dos mecanismos de controle até seu adequado funcionamento e a produção de resultados, para que seja possível afirmar que há transparência.

São diversos os tipos de controle relacionados às políticas públicas. O controle vertical é aquele realizado pela sociedade sobre as organizações públicas e os políticos, sendo o controle eleitoral o mais comum. O controle horizontal, por sua vez, é exercido por uma organização pública sobre outras. Os mecanismos de controle horizontais envolvem órgãos estatais detentores de poder para realizar ações que vão desde a supervisão de rotina até sanções legais contra atos delituosos. Exemplos dessas entidades controladoras no Brasil são o Ministério Público e o Tribunal de Contas da União.

Além do controle externo ao Poder Executivo, é necessário também considerar o controle interno realizado sobre a administração pública. O controle administrativo deriva do poder e do dever de tutela que a administração tem sobre seus próprios atos e agentes. Ele é normalmente exercido por meio de um poder hierárquico. É o caso da atuação da Controladoria-Geral da União sobre os órgãos do Poder Executivo.

Existe ainda o controle administrativo que se realiza no âmbito da esfera de atuação de uma mesma organização pública. Trata-se de controle intrínseco à própria organização. Nesse âmbito pode ser considerado, por exemplo, o controle que um ministério realiza internamente sobre as instâncias subordinadas envolvidas na execução dos seus programas. No caso do Brasil, poderíamos incluir nessa situação o controle realizado pela União sobre governos estaduais e municipais envolvidos na execução de políticas públicas. Entretanto, é indispensável tomar em conta o modelo federativo brasileiro, onde se combinam e competem fatores de autonomia, interdependência e coordenação entre cada uma das unidades federativas (União, Estados e municípios). O governo federal não possui automaticamente poder hierárquico, em todas as situações, sobre os governos subnacionais. Apesar disso, em alguns setores de política pública, existe o que Almeida (1995) denomina federalismo centralizado, visto que os governos municipais e estaduais se limitam a executar iniciativas do governo federal.

Na interação entre governo federal e município, surgem freqüentemente problemas de delegação associados às relações principal/agente. A relação principal/agente ocorre quando um indivíduo, um grupo ou uma organização que detém um poder específico delega, por meio de um contrato, responsabilidades a outro indivíduo, grupo ou organização (ARAÚJO; SANCHEZ, 2005). Tal situação pode dar margem a uma desvantagem de quem delega em relação ao agente no que se refere à informação sobre a execução. Nesse contexto, assumem importância os instrumentos de incentivos estabelecidos pelo principal, de modo a possibilitar ao agente um desempenho mais próximo do desejado, e a obtenção dos resultados esperados. No caso do Bolsa Família, objeto de análise neste artigo, o governo federal depende do desempenho dos governos municipais para o êxito das ações de combate à pobreza. Por outro lado, um governo municipal, mesmo estando interessado em beneficiar a população, pode não ter suficiente motivação para arcar com o ônus da gestão local do programa.

Sobre o PBF recaem vários níveis de controle. Em primeiro lugar, o controle que realizam órgãos de outros poderes do Estado sobre o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), gestor federal do programa. Em segundo, a fiscalização do próprio ministério com relação ao cumprimento das obrigações dos gestores municipais e à coincidência de interesses na execução do programa. Além disso, existe o controle da sociedade sobre os responsáveis pela implementação do programa.

Considerando-se o que foi assinalado nesta introdução, percebe-se que os governos estão submetidos a múltipla observação e avaliação. Eles devem, por exemplo, demonstrar ter sob controle as ações que os agentes públicos realizam em seu nome. Devem também mostrar efetividade e transparência. Além disso, os órgãos públicos devem ser capazes de trabalhar de forma coordenada. Contudo, tais requerimentos não são obtidos apenas com a instalação de mecanismos de controle e fiscalização. Ao contrário, a adoção excessiva de normas estritas pode exigir sistemas de fiscalização caros e lentos, em contradição com a busca de melhor desempenho na gestão, e criar dificuldades para o relacionamento entre as diferentes instituições.

Uma gestão pública transparente requer alto grau de compromisso político e institucional, que só pode ser alcançado com mudanças na cultura política (CUNILL, 2006). Parte dessa mudança está relacionada à importância dada à produção, difusão e manejo da informação sobre os programas públicos, incluindo aquela produzida pelas ações de controle e fiscalização. A informação é elemento crucial para uso na gestão e para o relacionamento com a sociedade, porém sua mera produção e difusão não produzem transparência. Somente se for relevante, consistente, oportuna e estiver disponível, é que a informação sobre os programas

públicos poderá ser considerada instrumento de uma gestão transparente. Ademais, a transparência não depende unilateralmente dos órgãos públicos: ela exige uma contrapartida, ou seja, que a informação faça sentido para a sociedade e encontre interessados em utilizá-la em um sentido democrático.

A seguir serão apresentados os aspectos principais do Programa Bolsa Família e dos instrumentos de controle sobre a sua implementação, assim como o tipo de informação produzida e divulgada por gestores do programa e órgãos de controle.

O Programa Bolsa Família

Aspectos programáticos e organizacionais

O programa foi criado em outubro de 2003, tendo por objetivos combater a fome, a pobreza e outras formas de privação das famílias, promover a segurança alimentar e nutricional e o acesso à rede de serviços públicos de saúde, educação e assistência social. Ele associa transferências monetárias a contrapartidas das famílias, de forma a possibilitar-lhes meios e condições para que possam sair da situação de vulnerabilidade em que se encontram e romper com os processos de reprodução da pobreza.

O Bolsa Família realiza transferências monetárias a famílias com renda *per capita* de até R\$ 120,00 mensais. As famílias com renda *per capita* inferior a R\$ 60,00 (consideradas extremamente pobres) recebem benefício fixo de R\$ 58,00 e, ainda, um benefício variável de R\$ 18 por beneficiário (até o limite de três filhos).² As famílias com renda *per capita* mensal entre R\$ 60,01 e R\$ 120,00 recebem apenas o benefício variável. Tais valores podem ser acrescidos por contrapartida de municípios e estados, dependendo de pactos firmados por estes com o MDS.

Ao ser criado, o Programa reuniu em um único benefício transferências de renda realizadas, até então, por meio de quatro programas do governo federal – Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás – que estavam sob a responsabilidade de diversos órgãos. Posteriormente foi agregado também o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti). A unificação buscou integrar os esforços isolados dos diferentes programas, racionalizar custos operacionais e focalizar no grupo familiar a política de combate à pobreza. A migração dos beneficiários dos programas remanescentes para o Bolsa Família ocorreu de forma gradual.

² Os valores mencionados são posteriores ao reajuste de 18,25% nos benefícios, ocorrido em julho de 2007. Antes disso, o benefício básico era de R\$ 50,00 e o variável de R\$ 15,00.

Além de incorporar os beneficiários dos programas mencionados, o Bolsa Família expandiu rapidamente a cobertura total, com novos beneficiários que não estavam contemplados, até então, em nenhuma das ações. Em julho de 2006, ele alcançou a cobertura de 11,1 milhões de famílias, equivalendo à totalidade das famílias no País com renda familiar *per capita* até R\$ 120,00. O orçamento total do programa aumentou de forma significativa desde 2003, atingindo 8,3 bilhões de reais em 2006 (TAB. 1). Além do pagamento dos benefícios, são destinados recursos para gestão e administração do programa, publicidade de utilidade pública e pagamento dos serviços de operação prestados pela Caixa Econômica Federal.

TABELA 1

Evolução dos recursos orçamentários destinados a programas de transferência de renda 2002-2006 (em milhões de reais)

Programas	2002	2003	2004	2005	2006
Bolsa Escola	1.537,10	1.429,50	-	-	-
Bolsa Alimentação	121,7	264,4	-	-	-
Auxílio Gás	609,2	800,2	-	-	-
Cartão Alimentação	-	290,6	-	-	-
Bolsa Família	-	572,4	5.308,80	6.537,80	8.303,00
Total	2.268,00	3.357,10	5.308,80	6.537,80	8.303,00
Varição anual	-	48%	58,1%	23,2%	27%

2002 a 2005: valores executados. 2006: planejado.

Fonte: Senarc/MDS *apud* MESQUITA 2006, p. 476.

O Bolsa Família é executado em 99% dos municípios do País, havendo apenas quatro municípios sem o programa. Merece ser ressaltado que este e os demais programas de transferência de renda do MDS equivalem a uma elevada proporção do total dos repasses constitucionais de recursos do governo federal para os municípios (MARQUES, 2005).

Associando medidas emergenciais de alívio da pobreza (transferência de renda) a medidas de médio e longo prazo (aumento de capacidades e oportunidades das famílias a partir de melhores níveis de educação, nutrição e saúde), o programa busca provocar nos beneficiários efeitos positivos, que promovam sua autonomia e lhes dêem condições mínimas para superação da pobreza. Os beneficiários do Bolsa Família devem cumprir os seguintes compromissos e responsabilidades: matricular crianças a partir de 6 anos e adolescentes até 15 anos no ensino fundamental e garantir que estes tenham frequência escolar mínima de 85%; realizar, nas unidades municipais de saúde, controles de saúde e nutricional de gestantes,

nutrizes e de crianças menores de sete anos; participar de atividades de educação alimentar oferecidas no município por órgãos dos governos federal, estadual e/ou municipal. Para que as condicionalidades possam ser cumpridas, é necessário que o poder público garanta, no âmbito local, a oferta e a qualidade dos serviços básicos de saúde, educação e educação alimentar.

Em estudo sobre os sistemas básicos de controle e mecanismos de transparência em programas de transferência condicionada de renda em vários países, o Banco Mundial considerou o Bolsa Família um programa com bom nível de focalização, visto que 73% das transferências atingem o quintil mais pobre da população e 94% chegam aos dois quintis mais pobres (THE WORLD BANK, 2007).

Com relação aos aspectos organizacionais do programa, dentro do MDS cabe à Secretaria Nacional de Renda da Cidadania (Senarc) a coordenação, gestão e operacionalização, o que inclui as ações necessárias à concessão e ao pagamento dos benefícios, a supervisão do cumprimento das condicionalidades pelas famílias, além do acompanhamento e fiscalização da execução. Essa secretaria é ainda responsável pelo Cadastro Único de Programas Sociais do governo federal, um recurso fundamental para o funcionamento do Bolsa Família, que será abordado mais adiante neste texto.

Na estrutura organizacional da Senarc está localizado o Departamento de Operações, ao qual pertence a Coordenação-Geral de Fiscalização (CGF), encarregada da fiscalização do PBF. O programa também é objeto da atuação da rede pública de fiscalização, formada pelo Tribunal de Contas da União, Controladoria-Geral da União, Ministério Público Federal e Ministérios Públicos Estaduais. A esta rede se agregam os conselhos de controle social do programa nos municípios.

A Caixa Econômica Federal desempenha a função de agente operador do PBF, mediante remuneração e condições pactuadas com o governo federal. São obrigações da Caixa: o fornecimento de infra-estrutura necessária à organização e à manutenção do Cadastro Único; o desenvolvimento dos sistemas de processamento de dados; a organização e operação da logística de pagamento dos benefícios; a elaboração de relatórios; o fornecimento de bases de dados necessárias ao acompanhamento, ao controle, à avaliação e à fiscalização, por parte do governo federal, da execução do programa.

No âmbito local, o gestor do PBF e interlocutor junto às famílias é o governo municipal. Os municípios possuem uma série de atribuições, entre elas: estruturar uma equipe multissetorial de coordenação local e prover as condições para sua operação; assegurar a oferta de serviços essenciais de saúde, educação e acompanhamento alimentar e nutricional às famílias beneficiárias; viabilizar a oferta de ações complementares; divulgar o programa junto

às famílias potencialmente beneficiárias; promover condições para validação da seleção das famílias; coordenar os processos de cadastramento, seleção, renovação, suspensão e desligamento das famílias; estimular e mobilizar as famílias para o cumprimento das condicionalidades; informar periodicamente aos responsáveis no âmbito do governo federal os dados sobre cumprimento das condicionalidades; capacitar os profissionais envolvidos no cadastramento, na gestão do programa e nas visitas domiciliares; avaliar o desempenho do PBF no município; e apoiar os conselhos municipais a fim de garantir o controle social.

Como condição para a assinatura do Termo de Adesão para a execução do Bolsa Família no município, cada prefeitura deve designar um gestor local, que desempenhará um papel de grande importância na articulação local entre as Secretarias de Educação, Saúde e Assistência Social e na gestão do cadastro e dos benefícios. Esse gestor é o responsável pelo manejo e alimentação dos sistemas de informação do cadastro e da gestão de benefícios, implantados pelo governo federal para viabilizar a gestão descentralizada. Por meio de tais sistemas eletrônicos, os responsáveis credenciados no governo municipal podem realizar bloqueios, desbloqueios, cancelamento de benefícios e reversões de cancelamento.

Para destacar a complexidade da gestão, é relevante mencionar a grande extensão do programa (territorial e em número de beneficiários) e a execução descentralizada, realizada com base na adesão pelo município ao Bolsa Família. É crucial para o bom desempenho do programa o estabelecimento de parceria entre governos federal, estadual³ e municipal, com a intenção de potencializar as ações de combate à pobreza. O governo federal adotou diversas medidas de incentivo para promover a qualidade da implementação local, merecendo destaque o repasse de recursos para gestão do programa, definidos com base no cálculo do Índice de Gestão Descentralizada (IGD).

O IGD foi elaborado de forma a refletir a qualidade e a integridade das informações constantes no Cadastro Único (apurada por meio do percentual de cadastros de famílias válidos), a atualização da base de dados (considerando o percentual de cadastros atualizados pelo menos a cada dois anos) e as informações do município sobre o cumprimento das condicionalidades nas áreas de educação e saúde. O índice foi criado para medir o desempenho das administrações municipais e estabelecer critérios para a alocação do apoio financeiro do MDS à gestão do programa. Tais recursos constituem o principal incentivo dado pelo governo federal aos governos municipais, ao subsidiar custos administrativos no nível

³ Apesar de os governos estaduais estarem incluídos na implementação, eles “não possuem uma agenda própria no programa”, como afirma Mesquita (2006). Sua atuação se refere principalmente ao apoio aos municípios para cadastramento das famílias e capacitação das equipes municipais.

local, incentivo esse que está condicionado ao desempenho na execução. As prefeituras podem utilizar os recursos repassados mensalmente via Fundo Municipal de Assistência Social para diversas finalidades: contratação de pessoal, capacitação da equipe, compra de materiais que ajudem no trabalho de manutenção dos dados dos beneficiários locais; desenvolvimento de ações relacionadas à gestão de condicionalidades e à gestão de benefícios, acompanhamento das famílias beneficiárias, em especial daquelas em situação de maior vulnerabilidade social; cadastramento de novas famílias, atualização e revisão dos dados contidos no Cadastro Único; atividades relacionadas às demandas de fiscalização; implementação de programas complementares, nas áreas de alfabetização e educação de jovens e adultos, capacitação profissional, geração de trabalho e renda, acesso ao microcrédito produtivo orientado e desenvolvimento comunitário e territorial.

Cadastro Único

O Cadastro Único de Programas Sociais do governo federal foi instituído pelo Decreto nº 3.877 de 24 de julho de 2001, para identificação, em cada um dos municípios do País, das famílias em situação de pobreza que são potencialmente beneficiárias dos programas sociais. Ele unificou as informações dos beneficiários de vários programas, até então dispersas em vários cadastros. Aperfeiçoado após 2003, o cadastro tornou-se um instrumento fundamental para execução e gestão do Bolsa Família, razão pela qual uma parcela importante do esforço de controle do programa por parte do MDS se refere à gestão e fortalecimento dessa base de informação.

As principais informações das famílias incluídas no cadastro são: composição familiar, qualificação escolar dos membros, qualificação profissional e situação no mercado de trabalho, rendimentos, despesas familiares e características do domicílio. A cada pessoa incorporada é atribuído um número de identificação social (NIS), procedimento que torna o Cadastro Único instrumento importante para evitar ou reduzir a duplicação de benefício (como será visto nos procedimentos de controle detalhados mais adiante neste texto), além de oferecer informação para planejamento e favorecer o monitoramento do programa e análise de desempenho.

Quanto às atribuições referentes ao cadastro, os governos municipais planejam e executam o cadastramento das famílias por meio de coleta de informações de indivíduos e de domicílios a partir de formulário padronizado. Além disso, zelam pela qualidade das informações coletadas, digitam, transmitem e acompanham o retorno dos dados enviados à Caixa. Eles devem manter atualizada a base de dados do cadastro, com as informações

relativas a mudanças na situação das famílias, inclusive as atualizações exigidas após as auditorias realizadas pelo gestor federal. A Caixa desenvolve e fornece o aplicativo e os formulários relativos ao cadastramento, identifica e atribui o NIS às pessoas cadastradas, capacita gestores e técnicos para o uso do sistema operacional. A Senarc/MDS, por sua vez, concentra a responsabilidade pela gestão do Cadastro Único e pela seleção das famílias beneficiárias a partir do universo das famílias cadastradas. Ela está incumbida de coordenar a implantação, acompanhar e supervisionar a execução, realizar as capacitações de gestores e técnicos e prestar as informações e orientações necessárias à boa execução das atividades, além de avaliar a qualidade do cadastro em nível nacional. Além disso, essa secretaria deve desenvolver ações para estimular o uso do cadastro por outros órgãos do governo federal, estados e municípios.

Na primeira fase do Cadastro Único, entre 2001 e 2003, ocorreram problemas relacionados à definição pouco precisa de responsabilidades na operação e à qualidade dos controles. Com a entrada em operação do PBF, apresentaram-se muitas distorções decorrentes da incorporação à base de dados dos beneficiários dos programas previamente existentes. Para enfrentar tal situação, desde 2004 foram desenvolvidos muitos esforços para organizar o Cadastro, visando solucionar problemas de duplicidade de benefícios. Foram também realizados investimentos no aspecto técnico-operacional que levaram à implantação do aplicativo eletrônico de entrada e manutenção de dados, ferramenta que permitiu, por exemplo, que o município passasse a realizar ações de bloqueio, desbloqueio e cancelamento de benefícios.

O resultado desses esforços foi o aperfeiçoamento de diversos aspectos do Cadastro Único, o que repercutiu positivamente no conjunto da gestão do PBF. Cabe assinalar entre as ações de aperfeiçoamento: a regulamentação de responsabilidades institucionais e dos mecanismos operacionais; o treinamento de servidores públicos em todas as esferas de governo para operar o cadastro; e as novas definições no contrato com a Caixa com relação ao seu papel e supervisão pelo MDS. Foram também estabelecidas rotinas de controle interno e externo, com cruzamentos e verificação de dados em testes de consistência que permitem identificar duplicidade de nomes, entre outros problemas.

Controle e fiscalização do Programa

A rede de controle e fiscalização externa ao MDS

Em janeiro de 2005, foi lançada a Rede Pública de Fiscalização do Programa Bolsa Família, uma iniciativa formalizada por meio de convênios específicos assinados pelo MDS

com o Ministério Público Federal e os Ministérios Públicos Estaduais, o Tribunal de Contas da União e a Controladoria-Geral da União. Compõem também a Rede os conselhos de controle social do PBF, instância que deve ser criada em cada município onde o programa é executado, conforme instrução normativa do gestor federal.

Tribunal de Contas da União

Ao Tribunal de Contas da União compete a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, considerando a legalidade, a legitimidade e a economicidade. Essa função é exercida para auxiliar o Poder Legislativo, a quem compete a responsabilidade pela fiscalização dos aspectos mencionados.

O Tribunal realizou em 2002 uma auditoria sobre o Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal, cujo relatório foi apresentado em março de 2003 (BRASIL.TCU, 2003). O trabalho foi desenvolvido em 32 municípios de oito estados da federação (Alagoas, Ceará, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, São Paulo e Tocantins), por meio de entrevistas estruturadas com beneficiários, gestores estaduais e municipais dos programas que utilizam o Cadastro Único e responsáveis pela digitação e envio dos dados, além de grupo focal com cadastradores. Nesse trabalho foram constatadas as principais debilidades do cadastro e propostas recomendações, fundamentais para as alterações realizadas posteriormente pelo MDS, que levariam ao fortalecimento do instrumento de gestão de políticas sociais.

Entre as ações do Tribunal com relação ao PBF, destaca-se a avaliação realizada em 2004 (BRASIL. TCU, 2004 e BRASIL. TCU, 2005), baseada em amplo levantamento de dados através de análise documental e entrevistas em quatro estados da federação (Bahia, Goiás, Minas Gerais e Rio Grande do Sul). O exame identificou diversas falhas e disfunções, relacionadas a três âmbitos do programa: o cumprimento e monitoramento de condicionalidades, a atuação do controle social e a adequação do processo de distribuição de cartões e senhas aos beneficiários. Foram também incorporadas à auditoria questões relativas ao Cadastramento Único e à atuação dos governos estaduais. As recomendações proferidas pelo Tribunal, após a avaliação, referiram-se à atuação do MDS em relação aos pontos considerados críticos na execução do programa. Dentre elas estão as seguintes:

- definir claramente e informar o sistema de controle de condicionalidades do programa, a sistemática de controle social e as sanções envolvidas no caso de descumprimento das contrapartidas pelos beneficiários;

- enviar aos municípios listagem indicando as famílias beneficiárias do PBF e dos programas remanescentes Bolsa Escola e Bolsa Alimentação e o seu perfil de condicionalidades;
- divulgar para os gestores municipais, agentes de controle social e beneficiários os critérios de inclusão no programa, bem como as exigências de cumprimento das condicionalidades e as regras para o seu monitoramento;
- realizar capacitação dos gestores municipais a respeito do programa e divulgar para os municípios que a lista de beneficiários pode ser obtida no *site* do MDS;
- realizar articulação entre o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (Pacs) do Ministério da Saúde e o PBF, visando promover o cumprimento e o acompanhamento das condicionalidades de saúde e nutrição;
- divulgar os critérios de migração dos programas de transferência de renda anteriores e os procedimentos de inclusão das famílias;
- capacitar os agentes envolvidos no controle social nos três níveis de governo e divulgar material de apoio com informações sobre o desenho do PBF, a competência a ser exercida pelo controle social e a importância dessa atuação;
- definir mecanismos que permitam a troca de experiências entre órgãos de controle social de diferentes municípios;
- elaborar cadastro dos órgãos de controle social do PBF;
- identificar e divulgar aos municípios boas práticas de manutenção e atualização do Cadastro Único;
- incluir, nas parcerias organizadas com os governos estaduais, os procedimentos esperados para que estes possam cumprir suas atribuições no programa;
- adotar indicadores de desempenho do programa;
- determinar à Caixa a revisão do processo de cadastramento das senhas, a entrega mensal aos municípios da lista de cartões não repassados às famílias e de benefícios não sacados, a descentralização (entre suas agências) da entrega dos cartões em grandes municípios, a adequação da rede de atendimento à previsão de expansão do Bolsa Família.

A lista de recomendações apresentadas pelo TCU em 2004 com relação ao Bolsa Família é reveladora das características do processo de trabalho desenvolvido nas auditorias de natureza operacional que o órgão tem adotado nos últimos anos. A Constituição de 1988 atribuiu ao TCU competência para realizar auditoria de natureza operacional, também conhecida como auditoria de desempenho ou auditoria de gestão (NORONHA, 2003). Ao

mesmo tempo, a lista é indicativa dos diversos âmbitos e detalhes a serem observados pelos órgãos fiscalizadores com relação ao programa. Nesse tipo de exame, há preocupação central com os resultados produzidos pelos programas governamentais. Todos os temas indicados pelo TCU foram posteriormente trabalhados pelo MDS e permanecem atuais, como preocupação dos gestores do programa.

Ministério Público

A missão do Ministério Público é a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, bem como a tutela dos interesses difusos e coletivos e a defesa dos direitos dos cidadãos. A atuação principal do Ministério Público no que se refere ao Bolsa Família é a investigação de casos, por iniciativa própria ou a partir de denúncias individuais ou veiculadas através da imprensa. Procuradores e promotores realizam diligências para investigar irregularidades e, eventualmente, propor ações penais, cíveis ou administrativas. Tanto no âmbito federal quanto nos estados, eles têm solicitado ao MDS a fiscalização e a apuração de irregularidades na execução do programa. O Ministério Público também realiza reuniões públicas para esclarecer supostas irregularidades.

No âmbito do Ministério Público, foi constituído o Grupo de Trabalho Alimentação Adequada, cujo objetivo é propor metas e procedimentos para atuação coordenada do Ministério Público Federal, em todo o país, em relação a esse tema, que inclui o Bolsa Família. Por iniciativa do Grupo de Trabalho, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão encaminhou à Senarc/MDS, em janeiro de 2005, um ofício solicitando esclarecimentos a respeito de um conjunto de quesitos relativos à execução do programa. Entre os temas para os quais foram solicitados esclarecimentos e para os quais o MDS entregou resposta, destacam-se os seguintes: orientações dadas pelo MDS aos municípios a respeito do cadastramento; controle de qualidade do cadastro; agentes responsáveis pelo preenchimento da ficha cadastral e pela inserção dos dados no sistema; critérios de vulnerabilidade social e econômica utilizados para a seleção das famílias; agente responsável pela seleção das famílias; remuneração da Caixa pelos serviços prestados; controle exercido pelo MDS sobre o trabalho da Caixa; controle do implemento das condicionalidades pelas famílias; verificação pelo MDS da atuação dos conselhos de controle social; forma como são feitos o cadastramento e a inclusão das comunidades indígenas no programa.

Posteriormente, houve nova solicitação de esclarecimentos pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, com indagações mais incisivas a respeito das precauções do MDS no controle da execução do PBF e das fiscalizações realizadas. Transcrevemos integralmente

as questões apresentadas, por considerar que elas permitem conhecer o interesse do Ministério Público Federal pela gestão do programa e, ao mesmo tempo, verificar a amplitude de temas que podem ser objeto de controle:

1. É permitida ou encorajada a seleção prévia, pelos agentes municipais, das pessoas que podem preencher os cadastros? Qual a orientação do MDS a respeito? Por seleção entenda-se a recusa de preenchimento ou inutilização do formulário pelo agente cadastrador sob o argumento de que o interessado não preenche os requisitos do programa.
2. Por outro lado, pode o Município recusar o cadastramento de alguém, sob a alegação de que não atende aos critérios do programa? Entende-se por recusa de cadastramento o não processamento ou não envio à Caixa Econômica Federal do formulário preenchido pelo agente cadastrador. Se possível, informar se esta pré-seleção e recusa de cadastramento são consideradas adequadas aos critérios do Programa e se há orientação quanto à prática destes procedimentos.
3. Considerando-se que a visita domiciliar é a estratégia mais indicada para o cadastramento, segundo esse Ministério, é oferecido algum tipo de apoio ao Município para o desenvolvimento desse trabalho de busca ativa?
4. É fiscalizada a adequação da infra-estrutura que o Ministério dispôs para realizar o cadastramento? Considerar, nesta questão, os casos em que o cadastramento é realizado por poucos funcionários, gerando grandes filas, inúmeros retornos dos interessados, ou mesmo situações em que são utilizadas senhas para atendimento com prazos longos de retorno (de três ou seis meses).
5. Há fiscalização por parte do MDS para a hipótese do Município realizar um cadastramento aquém do número de bolsas disponíveis e de famílias que delas necessitam? Considerando-se os dados disponibilizados na Internet, por que não é possível averiguar, por esses dados, a ocorrência de casos nesse sentido? Em caso de haver controle dessas situações pelo MDS, são desencadeadas inspeções com o objetivo de verificar as causas de modo a evitar a exclusão de comunidades, seja pela distância das sedes, por discriminação de ordem étnica ou outras razões?
6. O que tem feito o Ministério para assegurar às famílias a documentação necessária para que possam receber o benefício?
7. Existe um teto para a concessão de novas bolsas famílias? Caso a abrangência do Programa seja fixada em termos de metas de atendimento a serem cumpridas por Município, como é estimado o número de famílias pobres residentes em cada Município

para efeito de cálculo da meta a ser atingida? Exemplificar, particularmente com capitais de Estado.

8. Se ficar comprovado erro na estimativa do número de famílias pobres na qual se baseia a meta de cobertura por município, é possível haver ampliação do número de bolsas para o Município?
9. É possível que bolsas canceladas por irregularidades sejam direcionadas para outras famílias que atendam aos critérios do programa e que ainda não tenham sido beneficiadas? Essa transferência pode ser feita para outro município e outro Estado da Federação?
10. Há alguma estratégia específica de cadastramento voltada para grupos vulneráveis, como os assentados da reforma agrária ou deslocados pela construção de barragens, tendo em conta as situações em que estes, assim como grupos indígenas, ficaram à margem de cadastramentos realizados por Prefeituras Municipais?
11. Como deve proceder o agente municipal (cadastrador ou de saúde) diante da constatação de que há criança com alto grau de risco nutricional? Existe algum procedimento de inclusão emergencial do Programa, uma vez que o cadastramento por si só não terá o condão de solucionar a situação de risco? Quais são os responsáveis pelo socorro à criança (dever de agir)?
12. Pretende o MDS adotar procedimentos de inclusão de criança e outras pessoas vulneráveis, em situação de grave risco nutricional, no Programa Bolsa Família, que sejam independentes das contingências relativas ao teto de bolsas previstas para o Município e da espera pelo cadastramento municipal?
13. Está previsto o aprimoramento da base de dados disponível do sítio do Bolsa Família, na Internet? Quais são as justificativas para a não divulgação dos endereços dos beneficiários e quais as perspectivas para detalhamento dos dados sobre o número de bolsas disponibilizadas e famílias efetivamente atendidas? (BRASIL. MDS. SENARC. 22/9/2005 e Brasil. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. 5/1/2005).

A Procuradoria solicitou também à Caixa esclarecimentos sobre a atuação da instituição na operação do PBF, particularmente sobre os serviços prestados, a remuneração recebida e as providências adotadas tendo em vista o aumento da demanda de serviços nas agências, o processamento do cadastro e pagamento dos benefícios, bem como sobre o tempo para iniciar o pagamento do Bolsa Família após a inclusão de uma família no Cadastro Único.

Percebe-se especial interesse do Ministério Público Federal pelo cadastramento e inclusão no PBF das populações vulneráveis, em particular famílias em extrema pobreza,

crianças em grave risco nutricional, grupos indígenas, remanescentes de quilombos, assentados da reforma agrária e deslocados pela construção de barragens. Também há inquietação do órgão federal com relação às condições de prestação do serviço, pela Caixa, aos beneficiários do programa, principalmente a possível existência de grandes filas nas agências.

O manual de orientações sobre o PBF, para uso do Ministério Público Federal e dos Ministérios Públicos Estaduais, publicado pelo MDS em 2005, é fruto do levantamento de informações feito em ofícios dirigidos ao gestor federal do programa. A publicação inclui também um mapa exploratório, no qual são identificados pontos do programa considerados mais críticos e passíveis de falhas e fraudes, assim como as possibilidades de atuação do Ministério Público na sua fiscalização.

Controladoria-Geral da União

A Controladoria-Geral da União é o órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo federal, ao qual compete examinar a atuação de agentes públicos e a execução das ações governamentais. O exercício dessa atribuição visa contribuir para aumentar a racionalidade na tomada de decisões, ao identificar problemas, sugerir alternativas de solução, prever suas conseqüências e otimizar a utilização dos recursos disponíveis (REZENDE, 2004). As estratégias de controle se concretizam por meio de tomadas de contas realizadas no MDS como parte do Sistema de Controle Interno e por meio de fiscalizações e auditorias efetuadas por servidores do órgão em todo o país.

Em um processo de tomada de contas realizado em 2005, a Controladoria analisou os controles realizados pela Coordenação Geral de Fiscalização da Senarc com relação ao PBF, o banco de dados de denúncias e a documentação referente a cada uma delas, os relatórios de fiscalização próprios da unidade e o atendimento às recomendações referentes aos sorteios de fiscalização de municípios. Ao mesmo tempo, foram examinados a base de dados da Caixa com relação ao PBF e programas remanescentes, os contratos de prestação de serviços firmados com o MDS, a relação de benefícios bloqueados do PBF, a relação de cartões emitidos e não entregues e os documentos relativos a recursos financeiros não sacados devolvidos pela Caixa ao MDS (BRASIL/CGU, 2005). Um dos resultados desse exame foi a constatação de que os controles de denúncias recebidas eram incipientes, havendo demora do MDS no atendimento das denúncias, processos incompletos e sem documentação e falta de providências para atendimento das recomendações dos relatórios de fiscalização da CGU nos municípios.

A fiscalização realizada pela CGU nos municípios é da maior relevância para o conhecimento sobre o controle do Bolsa Família e levantamento de irregularidades na sua execução. Através do Programa de Sorteios Públicos, a Controladoria fiscaliza a utilização dos recursos públicos federais transferidos para os municípios brasileiros e/ou neles aplicados, bem como os serviços públicos prestados diretamente ao cidadão por instituições e órgãos federais. Trata-se de uma inovação no sistema de controle interno no país, iniciada em junho de 2003. Desde então são sorteados publicamente, a cada dois meses, 60 municípios. Na fase experimental foram sorteados, para serem objeto de exame, 50 municípios com população acima de 20.000 habitantes. Posteriormente, definiu-se que seriam sorteados municípios com até 300.000 habitantes. Após o oitavo sorteio, passaram a ser selecionados municípios com até 500.000 habitantes, excluídas as capitais. A fiscalização compreende o exame de contas e documentos, a inspeção física das obras e serviços referentes a programas e ações de todos os órgãos do Executivo federal, além do contato com a população.

Por decisão do governo federal, o PBF é examinado em todos os eventos, o que o diferencia dos demais programas públicos fiscalizados. As equipes da CGU verificam, nos municípios, um conjunto de aspectos do programa que fazem parte do questionário utilizado nas rotinas de fiscalização. Esse questionário foi elaborado com a colaboração da CGF/Senarc e inclui os seguintes aspectos: elegibilidade dos beneficiários (em cada município é verificada a situação de uma amostra de famílias beneficiárias); cadastramento; pagamento e operação do programa pela Caixa; monitoramento das condicionalidades; processo de implementação. É realizada análise de documentos obtidos junto a gestores municipais, agências da Caixa, instâncias de controle social e feitas entrevistas com diretores de escolas, beneficiários do programa e outros atores, selecionados em uma amostra representativa.⁴

Desde 2003 até julho de 2006 foram realizados 22 sorteios. Cada um deles seguiu uma rotina operacional consistindo de procedimentos de planejamento e realização das ações de controles, elaboração e encaminhamento dos relatórios aos prefeitos de cada município auditado, aos gestores federais, ao TCU, ao Ministério Público da União e dos estados, às

⁴ Os relatórios finais de fiscalização estão organizados nos seguintes itens: fato, evidências, manifestação do prefeito e análise da equipe. São mencionados nos documentos muitos tipos de evidências, variando conforme os fatos investigados: base de dados do Cadastro Único; resposta do prefeito à solicitação de fiscalização; visitas aos endereços dos beneficiários; entrevista com beneficiários; registros fotográficos de imóveis e de veículos; vista de documentos da família (carteira de identidade, certidão de nascimento etc.); informação obtida com vizinhos; vistas de diários de classe nas escolas; entrevista com direção de escola; verificação realizada em agência da Caixa (de ofícios, folhas de pagamento e comprovantes de entrega de cartão); entrevista com responsável pelo programa na agência da Caixa; vista de fichas cadastrais; entrevista com secretário municipal de assistência social; entrevista com o gestor do programa no município; vistas de folhas de pagamentos ou de lista de pessoal da prefeitura; cruzamentos de dados da folha de pagamentos de servidores municipais com a folha de pagamentos de beneficiários do PBF.

presidências do Senado e da Câmara de Deputados. Após esse encaminhamento, são publicados os principais resultados das fiscalizações no *site* da CGU e é realizado pelo órgão o acompanhamento das providências tomadas pelo gestor a respeito das situações constatadas.

O organismo gestor de cada um dos programas fiscalizados deve adotar medidas necessárias à correção das falhas e recuperação dos valores desviados, encaminhando à CGU os resultados das providências adotadas. Por tal razão, os relatórios das fiscalizações enviados ao MDS desencadeiam no Ministério uma série de procedimentos para apurar e solucionar os fatos.

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

Instância de controle social no município

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

Cabem à instância municipal de controle social diversas atribuições relacionadas ao cadastramento único, à gestão de benefícios, ao controle do cumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias, às ações complementares e ao exercício de controle e fiscalização do PBF. O gestor federal do programa espera que cada conselho acompanhe de perto tudo o que se refere à implementação do programa na esfera local e

contribua para dar conhecimento, ao governo municipal e às instituições integrantes da rede pública de fiscalização, da existência de eventuais irregularidades.

Os gestores devem possibilitar o acesso dos membros das instâncias de controle social aos bancos de dados e às informações relativas à gestão do programa, em especial às listas de beneficiários no município, cartões não entregues pela Caixa, de benefícios não sacados pelas famílias, famílias que descumpriram os compromissos de contrapartida em educação e saúde, e famílias com benefícios bloqueados e cancelados. Para consulta ao sistema de gestão de benefícios, os representantes de cada conselho devem ser credenciados junto à Caixa.

A Coordenação-Geral de Fiscalização do MDS (CGF)

As ações de controle do MDS sobre o Programa Bolsa Família se referem principalmente ao cadastramento (checagem de dados e cruzamento com outras bases de informação), à operação do programa pela Caixa e à gestão de benefícios. Cabe à CGF realizar fiscalização ativa e reativa, por meio de ações periódicas de vistoria e fiscalização, consistindo na apuração – *in loco* e a distância – de falhas na execução dos programas Bolsa Família e remanescentes. Desde o início do PBF, foram realizados trabalhos *in loco* em alguns municípios do país, que consistiram no exame amplo dos processos de trabalho, do modelo de execução, da consistência dos cadastros e do serviço prestado pela Caixa e seus agentes às prefeituras e aos beneficiários do PBF.

Entre as responsabilidades da CGF estão as de esclarecer e dar providências com relação às denúncias relacionadas ao Programa Bolsa Família encaminhadas ao MDS pela população ou pelos órgãos fiscalizados e, em algumas ocasiões, denúncias veiculadas pela imprensa. A CGF cumpre uma extensa gama de atividades no desempenho de suas funções, entre as quais consideramos importante destacar:

- apurar as denúncias sobre o PBF recebidas através da Central de Atendimento MDS, da Central de Atendimento do MEC – Fala Brasil, de e-mail, de cartas e encaminhados pelos organismos da Rede de Fiscalização. A Portaria nº 1, já mencionada, indica que “exceto quando manifestamente inconsistente ou incompleta, a denúncia formal endereçada ao PBF ensejará a abertura de processo específico” (art. 6º). Cada denúncia deveria desencadear um trabalho de consulta;
- responder e dar encaminhamento às demandas dos órgãos da Rede Pública de Fiscalização;

- fornecer dados e informações (relatórios e pareceres) aos gestores municipais e aos órgãos de controle que compõem a rede pública de fiscalização, para implementação de providências no âmbito de competências desses órgãos;
- colaborar com os órgãos fiscalizadores no exercício de suas funções em relação ao PBF. Exemplos disso são a elaboração do manual de orientações para o Ministério Público e a elaboração do questionário base utilizado pela CGU nas fiscalizações nos municípios no Programa de Sorteios;
- participar, abordando o tema controle e fiscalização, nas atividades de treinamento sobre a execução do PBF realizadas pela Senarc nos estados e municípios;
- analisar o relatório da CGU para cada município fiscalizado após o sorteio e organizar a resposta do Ministério no prazo legal estabelecido. Isso inclui o tratamento de falhas e disfunções apuradas;
- elaborar e encaminhar à CGU documento de resposta indicando as diligências realizadas com relação às irregularidades indicadas pela Controladoria nos relatórios de fiscalização nos municípios.

O governo federal e a sociedade atribuem grande importância às fiscalizações realizadas pela Controladoria nos municípios. Tais exames geram um grande volume de informação que deve ser processada pela CGF. Tendo a atribuição de encaminhar dentro do MDS as questões que surgem dos relatórios de fiscalização, essa Coordenação deve adotar uma série de providências, tais como: análise das ocorrências apontadas em cada um dos relatórios; envio de ofícios a cada uma das prefeituras dos municípios onde foram apontadas disfunções e irregularidades, solicitando esclarecimentos e adoção de providências no prazo de 30 dias; envio de memorando solicitando à Coordenação-Geral de Benefícios/Senarc o tratamento dos casos de duplicidade detectados; elaboração de parecer sobre as respostas enviadas pelas prefeituras; envio de novo ofício às prefeituras quando são necessários esclarecimentos adicionais; arquivamento de processos quando da plena regularização da falha apontada; reiteração dos ofícios quando as prefeituras não respondem no prazo de 30 dias.

A capacidade operativa da CGF é limitada, estando aquém do necessário para enfrentar as diversas atribuições e o volume de trabalho que elas representam. Em 2006, a Coordenação possuía uma equipe de trabalho de 15 pessoas, sendo que nem todos os técnicos podiam desempenhar a função de fiscalização nos municípios. Existiam, ademais, limitações quanto à logística para viagem, devido às restrições de recursos para financiar deslocamentos

e diárias dos fiscalizadores. Outra restrição diz respeito ao fato de, até o final de 2006, a Coordenação não contar com um sistema computacional específico para controle de denúncias e acompanhamento dos dossiês que permitisse obter rapidamente relatórios gerenciais sobre as apurações (FILGUEIRAS, 2006).

Denúncias, falhas e irregularidades

As denúncias sobre possíveis irregularidades na execução do PBF chegam ao MDS através de diversos canais: telefone 0800, central de relacionamento do MEC – Fala Brasil, *e-mails* e cartas. Entretanto, não está disponível uma sistematização das informações referentes a essas fontes. Sabe-se apenas que, entre os casos que chegam a ser investigados pela CGF, nem todas as irregularidades denunciadas se confirmam.

Não existe informação quantitativa completa e atualizada sobre a ocorrência de irregularidades e fraudes na implementação do Bolsa Família. Para contar com informação completa e consistente, seria necessário estabelecer uma distinção entre as denúncias de suspeitas de irregularidades e os casos confirmados após averiguação, porém não existe base de consulta organizada sobre isso. É possível ter uma idéia aproximada do volume de casos de irregularidades a partir das conclusões dos relatórios da CGU para os municípios fiscalizados no Programa de Sorteio, já que constituem a única fonte acessível e sistemática. No QUADRO 1, são apresentadas informações referentes ao ano 2005.

QUADRO 1

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

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

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

Fonte: Filgueiras, 2006.

Deve ser lembrado que as fiscalizações com base no sistema de sorteio ocorrem apenas nos municípios com população entre 20.000 e 500.000 habitantes. Os dados apresentados acima não permitem inferências para o conjunto do PBF, devendo a interpretação limitar-se ao universo de atores fiscalizados, isto é, prefeituras, agências da Caixa, escolas, famílias e conselhos nos municípios incluídos no sorteio. A síntese dos resultados das fiscalizações permite ainda conhecer a tipologia de problemas detectados nos temas do PBF investigados pelas equipes da CGU.

As falhas e irregularidades denunciadas e/ou detectadas com maior frequência na execução do PBF, segundo as várias fontes consultadas para este trabalho, podem ser agrupadas em: cadastramento e visitas às famílias, agente operador Caixa, atuação dos gestores municipais, acompanhamento de condicionalidades, e controle social. Em seu relatório de gestão do ano 2006, a CGU aponta que houve redução na incidência de problemas relacionados à constituição do órgão de controle social e às ações das prefeituras relacionadas à atualização do Cadastro e ao acompanhamento das condicionalidades, comparativamente ao ano 2005 (CGU, 2007, p. 133).

a) Cadastramento e visitas às famílias

De acordo com Lindert *et al.* (2006), o principal fator de risco para um programa de transferência condicionada de renda é a interferência de viés político na alocação geográfica

das quotas do programa, nos processos de cadastramento, pagamento e relato do cumprimento das condicionalidades pelas famílias. Os mesmos autores afirmam que o risco maior do PBF está no processo de cadastramento.

A eficácia dos programas sociais de transferência de renda depende, em grande medida, da confiabilidade do processo de cadastramento e da manutenção do banco de dados com as informações de potenciais beneficiários e beneficiários efetivos. A utilidade do cadastro diminui se ele apresenta inconsistências e se não é atualizado continuamente. Existe um impacto direto do cadastro na gestão do PBF. O impacto é positivo na medida em que ele facilita o planejamento e a focalização, reduzindo o risco de pagamentos indevidos de benefícios e dando maior confiabilidade à informação. Por outro lado, os problemas do cadastro podem ter impacto negativo no programa principalmente por gerar focalização deficiente devido a erros na informação sobre as famílias e multiplicidade de benefícios.

Nas depurações feitas no Cadastro Único, os problemas mais comuns são: famílias com renda superior à permitida pelos critérios de elegibilidade do programa; duplicidade de pagamentos de benefícios (devido a duas situações possíveis: uma família registrada mais de uma vez, com NIS diferente do responsável; uma criança vinculada a mais de um responsável legal). Desde 2004 foram estabelecidas rotinas de críticas no sistema, de forma a contribuir para melhor focalização, com o cruzamento das informações com outros cadastros, tais como bases do INSS e bases de dados de servidores municipais. Desse modo, são detectadas pessoas e famílias que foram indevidamente incluídas no cadastro social ou que recebem mais de uma vez o benefício. Estimativas do MDS divulgadas pela imprensa em 2007 revelaram que 1,5 milhão de famílias tiveram benefícios cancelados ou bloqueados desde o início do Programa em 2003 (AGÊNCIA BRASIL, 2007).

Como parte indispensável dos processos de cadastramento das famílias no município e manutenção da base de dados, as prefeituras deveriam realizar visitas domiciliares a uma amostra de pelo menos 15% das famílias cadastradas (isso quando o cadastramento é feito em postos de atendimento) para verificar se as informações prestadas conferem com a condição de vida da família. Entretanto, muitas prefeituras não estariam seguindo essa orientação.

b) Operação do Programa pela Caixa

Existe uma grande quantidade de falhas ou situações irregulares relacionadas à operação do PBF pelas agências bancárias da Caixa e casas lotéricas, identificadas nas fiscalizações realizadas nos municípios. Vale a pena enumerá-las: entrega de cartões aos beneficiários realizada por terceiros, no período em que somente a Caixa estava autorizada a fazê-lo; falhas na atribuição de senhas para saque; registro indevido de senhas associadas ao

NIS; saques de benefícios realizados sem que a família tivesse recebido o cartão; imposição de venda casada à família para retirada do cartão; cobrança de taxa pelo serviço de pagamento; ausência de assinatura do beneficiário no Termo de Responsabilidade para uso do cartão/senha do cidadão; falta de comprovantes de entrega dos cartões de saque aos beneficiários; divulgação para funcionários de casa lotérica de senhas dos cartões magnéticos para saques; deficiência na rede de agências para entrega dos cartões de saque (distância muito grande entre domicílios dos beneficiários e agência bancária ou casa lotérica); filas e atrasos excessivos para realizar pagamentos; falta de divulgação – ou divulgação apenas eventual – da data de pagamento dos benefícios; não adoção, pelas agências, de medidas para encontrar as famílias que não retiram os cartões de saque; existência no município de famílias que são beneficiárias, porém desconhecem essa situação; cartões de saque não entregues aos beneficiários; demora em procedimento de bloqueio de cartões pela Caixa, após a solicitação da prefeitura.

Foram identificadas outras situações relacionadas aos cartões de saque de benefícios que não podem ser atribuídas direta ou exclusivamente à ação da Caixa: posse indevida de cartão por terceiro; saques efetuados na conta de beneficiário-responsável falecido; cartão retido por agentes comerciais no município devido a dívida da família; necessidade de realizar despesas para receber o benefício (por exemplo: terceiro cobra de beneficiário 10% do valor do benefício para sacá-lo em agência da Caixa em cidade mais próxima); benefícios não sacados (seja porque os cartões não foram retirados pelas famílias, seja porque, de posse do cartão, as famílias não sacam os valores monetários que lhes correspondem).

Para solucionar as falhas e irregularidades listadas, diversas providências foram tomadas pela Caixa e pelo gestor federal do PBF. Entre elas se destacam a revisão dos procedimentos de cadastramento das senhas, buscando gerar maior segurança, a colocação à disposição dos municípios da relação mensal dos beneficiários que não retiraram seus cartões ou que não estão sacando seus benefícios, e a modificação na sistemática de entrega dos cartões, que passaram a ser entregues pelos Correios diretamente no endereço da família, sem senhas ativadas e com aviso de recebimento (AR).

c) Atuação dos gestores municipais

As principais falhas identificadas nas ações de controle e fiscalização do programa pela CGU, com relação à atuação dos gestores municipais, são: inexistência da Coordenação Municipal do PBF; não capacitação da equipe de Coordenação Municipal do PBF; gerenciamento inadequado do cadastro; falta de estrutura para o monitoramento do cumprimento das condicionalidades e verificação das inconsistências nas informações

cadastrais; ausência de responsáveis pelo acompanhamento das condicionalidades; precariedade na segurança do acesso ao aplicativo do Cadastro Único; falta de apuração da renda da família; falta de divulgação da relação dos beneficiários do PBF; atuação insuficiente do gestor municipal para tratamento dos bloqueios de benefícios em caso de suspeita de irregularidades; fraude do cadastro, pelo coordenador municipal e/ou servidores municipais, para receber benefícios.

d) Condicionalidades em educação e saúde

Um dos aspectos mais visados nas fiscalizações pela CGU é o cumprimento, pelas famílias beneficiárias, das condicionalidades em educação e saúde. Elas são contrapartidas sociais do núcleo familiar para ele ter direito ao benefício mensal. Trata-se de ações voltadas às crianças, aos adolescentes, às gestantes e às mães em fase de amamentação, que agregam valor às estratégias de enfrentamento da pobreza e da exclusão social. É de grande importância para os objetivos do PBF que as famílias cumpram os compromissos, para que o Programa não se limite à transferência de renda e, desse modo, contribua para a melhora das condições sociais dos beneficiários.

As responsabilidades associadas ao cumprimento das condicionalidades são partilhadas por governos municipais e famílias. Com a criação do PBF, houve descontinuidade do sistema de controle de condicionalidades dos programas de transferência de renda, em particular os controles estabelecidos para o Bolsa Escola. Em 2004, uma auditoria realizada pelo TCU recomendou que o MDS adotasse medidas para o cumprimento das condicionalidades, definindo as regras de sanção no caso de descumprimento das contrapartidas pelos beneficiários e a sistemática de controle social a ser exercida nos municípios. Foi dado um prazo de seis meses ao MDS para implantar o sistema de controle. Contudo, a verificação do cumprimento das condicionalidades pelas famílias, subordinada aos ministérios setoriais, dependia de regulamentação que operacionalizasse a coleta de informações. Os procedimentos de acompanhamento de condições de contrapartida dos beneficiários foram finalmente definidos em setembro de 2005.

Com relação à saúde, os municípios devem utilizar o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional – Sisvan/Datasus – para informar sobre o acompanhamento da situação das famílias. No entanto, esse sistema não está implantado em todos os municípios e, onde ele está sendo utilizado, nem sempre é satisfatória a informação reportada sobre os membros das famílias beneficiárias do programa. No segundo semestre de 2006, apenas um terço das famílias beneficiárias “com perfil saúde”, isto é, que teriam de comparecer às unidades de saúde para cumprir as condicionalidades nessa área, recebiam acompanhamento da sua

situação pelos serviços de saúde. É preciso reconhecer, contudo, que houve significativo aumento da taxa de acompanhamento desde o primeiro semestre de 2005: de apenas 6% ela passou para 33,4% em 2006 (TAB. 2).

TABELA 2
Resultados de acompanhamento de condicionalidades em saúde. Brasil

	2005		2006	
	1º Semestre	2º Semestre	1º Semestre	2º Semestre
Municípios que informaram sobre acompanhamento	30,1%	71,6%	81,8%	85,6%
% Famílias beneficiárias com perfil saúde acompanhadas	6%	31,2%	38,3%	33,4%
% de crianças beneficiárias com perfil saúde acompanhadas	7,3%	36%	43,1%	40,3%
% de crianças beneficiárias com perfil saúde acompanhadas que cumpriram as condicionalidades	92,1%	99,4%	99,6%	99,5%

Fonte: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades/resultados-na-area-de-saude>. Acesso em: 27/8/07

A respeito da educação, as fontes consultadas indicam falhas e irregularidades relacionadas às seguintes situações: crianças não localizadas nas escolas do município indicadas no Cadastro Único; crianças não matriculadas; inexistência de apuração mensal da frequência escolar; frequência escolar inferior ao mínimo exigido de 85%; município não está informando a frequência escolar dos alunos; desconhecimento por diretores de escola das suas atribuições no programa; ausência de ações do governo municipal orientadas às famílias beneficiárias para estimulá-las a cumprir as condicionalidades; as escolas no município não repassam à prefeitura a frequência dos alunos beneficiados.

As escolas enviam relatório com dados de frequência escolar das crianças beneficiárias do Bolsa Família ao MEC, por sistema de transferência de dados *on-line*. Existe, porém, uma porcentagem de estabelecimentos escolares que não o fazem, ou não o fazem regularmente. No período agosto-setembro de 2006, 89,76% das escolas informaram os dados. Devido a essa situação, existiu informação apenas para 70,23% das crianças beneficiárias, sendo que uma parte delas (4,8%) não havia cumprido a frequência escolar mínima exigida pelo programa (TABELA 3).

TABELA 3
Resultados de acompanhamento de frequência escolar. Brasil

Período de apuração	Total de crianças no PBF	% crianças com registro de frequência	% crianças com frequência abaixo de 85%	% de escolas que informaram
Ago-Set 2005	13.363.210	77.47%	2.9%	90.84%
Out-Nov 2005	13.352.733	76.16%	2.9%	86.98%
Fev-Mar-Abr 2006	13.639.563	65.15%	2.3%	85.90%
Mai-Jun-Jul 2006	14.484.820	71.40%	4.6%	92.85%
Ago-Set 2006	16.278.589	70.23%	4.8%	89.76%

Fonte: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades/resultados-na-area-de-educacao>. Acesso em: 27/8/07.

Desde dezembro de 2005 estão sendo feitas advertências por escrito pelo MDS às famílias com crianças cuja frequência escolar é insuficiente. Em caso de reincidência, o benefício é suspenso por 30 dias, mas pago dobrado no mês seguinte. Em caso de nova reincidência, o pagamento é suspenso por 60 dias, mas volta a ser pago no mês seguinte. Havendo nova reincidência, ocorre nova suspensão por 60 dias. Apenas se houver reincidência uma quinta vez, o benefício poderá ser cancelado.

e) Instância de controle social

A instância de controle social constitui um dos aspectos do programa altamente valorizado pelo gestor federal. Contudo, uma parte das irregularidades apontadas pela CGU nas fiscalizações realizadas nos municípios em 2005 se refere a situações relacionadas a essa instância, tais como: inexistência do conselho; atuação deficiente, provocando a ausência de controle efetivo; falhas na criação: falta de paridade entre governo e sociedade na composição do conselho; falha na designação dos representantes; ausência de registro em atas das reuniões do conselho; desconhecimento, pelo conselho, da relação dos beneficiários; inexistência de visitas do conselho as famílias beneficiárias; não capacitação dos membros do conselho.

A partir de 2006, aumentou significativamente o número de municípios onde foi criado o conselho social de controle do PBF. Esse fato, porém, poderia não estar associado a maior mobilização social em torno do Programa; ao contrário, poderia ser produto da capacidade de indução do MDS em relação a esse aspecto do Programa, considerando-se que se trata de uma exigência normativa e de fator pontuado no Índice de Gestão Descentralizada.

Atuação do MDS para correção das ocorrências e melhora da gestão do programa

Como foi demonstrado, a implementação do PBF apresenta uma grande quantidade de situações que dão margem a falhas, irregularidades e até mesmo a fraudes. Para prevenir tais situações ou agir quando elas ocorrem, é necessário que o gestor do programa atue no sentido de fortalecer não somente o controle, mas também o conjunto da capacidade de gestão nos âmbitos federal, estadual e municipal.

Após a publicação, em um jornal de circulação nacional, de matéria na qual se afirmava que o Bolsa Família tinha problemas em 90% de cidades auditadas, a Assessoria de Comunicação Social da CGU divulgou uma nota de esclarecimento à imprensa, afirmando que “o Ministério do Desenvolvimento Social vem respondendo, de forma imediata e eficaz, a todas as medidas recomendadas pela Controladoria para sanar as falhas apontadas pela fiscalização. A CGU considera o Bolsa Família um programa vitorioso sob todos os aspectos, inclusive devido à sua ampla visibilidade e transparência, uma vez que seus dados são publicados mensalmente no Portal da Transparência da CGU (...) com o nome de cada beneficiário, em cada município e com o respectivo valor recebido” (BRASIL. CGU. Assessoria de Comunicação Social, 2007).

Com base no que foi apresentado neste trabalho, é possível confirmar que o MDS tem agido em diversas frentes para melhorar a gestão do PBF, aprimorar o processo de focalização do programa e monitorar o cumprimento das condicionalidades, além de cumprir de forma mais eficiente as funções de controle e fiscalização. Nesse sentido, podemos destacar:

- averiguação de denúncias sobre o programa;
- realização de fiscalização, vistoria e controle a distância e *in loco*;
- realização de bloqueio de benefícios para averiguação e cancelamento, em casos comprovadamente irregulares;
- apresentação de denúncia à Justiça quando é o caso;
- encaminhamento de cobranças de devolução dos recursos desviados ou indevidamente recebidos;
- respostas às demandas de esclarecimento e fiscalização do Ministério Público;
- encaminhamento de respostas aos relatórios da CGU referentes às fiscalizações realizadas nos municípios através do Programa de Sorteios;
- diligências junto às prefeituras dos municípios onde os fiscalizadores da CGU constataram falhas, irregularidades ou fraudes na execução do PBF;

- definição de normas e divulgação de instruções aos municípios, com relação a temas como cadastramento, coordenação municipal, gestão de benefícios e instância de controle social;
- auditorias nas folhas de pagamento do Bolsa Família e dos programas remanescentes, para identificação de casos de famílias que recebem múltiplos benefícios;
- auditorias de cadastro, visando à melhoria na qualidade dos dados cadastrais e identificação de situações que justifiquem o bloqueio de benefícios. São realizados cruzamentos das informações do Cadastro Único com diversas bases de dados, tais como a Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego (Rais), o Sistema de informações sobre óbito do Ministério da Previdência (Sisob). Sendo identificados cadastros de famílias com informações de renda diferentes das registradas, os benefícios são bloqueados ou colocados em averiguação. As auditorias e os procedimentos envolvidos são detalhados para os municípios através de instruções operacionais da Senarc e de ofícios-circular divulgando os trabalhos;
- entrega às prefeituras de arquivos contendo as duplicidades encontradas nas auditorias realizadas e estabelecendo procedimentos para regularização das situações que justifiquem essas ações;
- implementação de um plano de ação para melhoria do Cadastro Único, o qual incluiu o repasse de recursos aos municípios para apoio ao processo de manutenção, a regulamentação do cadastro, a capacitação dos municípios e estados para o cadastramento; o aprimoramento dos instrumentos de operação do cadastramento (formulários, material de informação e divulgação, implantação da versão 6.0 do sistema de cadastramento); a validação e checagem das informações cadastrais com base em cruzamento com outras bases de dados;
- realização de auditorias de folhas de pagamento de benefícios da Caixa Econômica Federal;
- aprimoramento do processo de entrega e substituição dos cartões do programa;
- estabelecimento de um sistema de incentivo à melhora da gestão municipal do Programa, que inclui o repasse de recursos às prefeituras, segundo critérios amplamente divulgados, para que elas invistam no aprimoramento da sua capacidade operacional;
- elaboração e distribuição de publicações destinadas a públicos diferenciados, com orientações sobre a execução do Bolsa Família;

- desenvolvimento contínuo de ações de capacitação nos municípios, nos estados e no próprio MDS;
- divulgação nos *sites* do governo federal em *Internet* da lista mensal de beneficiários e dos recursos transferidos a cada município.

Considerações finais

Para a compreensão dos desafios envolvidos no controle e na fiscalização do PBF, é indispensável tomar em consideração alguns elementos que contribuem para que a gestão do programa seja de grande complexidade. O Bolsa Família surgiu da fusão de vários programas, cada um deles possuindo procedimentos de implementação e base de dados próprios. Além disso, desde sua criação, o PBF sofreu diversos ajustes, os aspectos específicos da gestão foram sendo paulatinamente desenhados e foram sendo adotadas portarias e instruções normativas, o que exigiu trabalho contínuo de informação e divulgação junto aos agentes de diversas instituições envolvidos na execução. O ritmo acelerado imprimido à expansão do programa resultou em exigências múltiplas aos responsáveis pela execução em todos os níveis. Em três anos o programa se expandiu continuamente até atingir a cobertura de 11,1 milhões de famílias, beneficiando a 48.441.000 pessoas, isto é 25,9% da população brasileira estimada pelo IBGE para 2006, sendo que 30,8% dos beneficiários vivem em zona rural (BRASIL/MDS/Senarc, 2007). Trata-se de um programa federal de execução descentralizada em 5.560 municípios, dos quais 4.018 (75%) têm população de até 20.000 habitantes. Grande parte desses pequenos municípios, como também municípios de médio e grande porte, possuem limitada capacidade para o desempenho da gestão social.

Registraram-se ocorrências de falhas e irregularidades relacionadas a vários aspectos do programa. Com relação à quantidade de casos de falhas e irregularidades na execução do Bolsa Família nos municípios, os números apresentados neste trabalho não são precisos, justificando cautela na sua apresentação. Contudo, é possível afirmar que os casos representam um percentual baixo, se considerarmos a magnitude do programa e a complexidade do seu formato. No entanto, algumas situações podem gerar não apenas perda de recursos financeiros e ineficiência, mas também perda de confiança da sociedade brasileira nos gestores públicos.

O gestor federal desenvolve diversas ações de controle e fiscalização do programa. Além disso, o desenho técnico, a organização do programa, sua regulamentação e o fortalecimento dos processos de cadastramento e controle têm contribuído para diminuir a possibilidade de irregularidades, bem como a margem de equívocos e de demora na atuação

dos diversos agentes envolvidos na execução. O aperfeiçoamento dos mecanismos de operação do PBF tem se mostrado em geral eficaz para garantir a boa execução, a probidade e a transparência do programa. Merece destaque o Cadastro Único, que tem sido continuamente aperfeiçoado no seu formato e funcionamento, tendo passado por periódicas revisões e auditorias. Existe permanentemente o risco de manipulação de dados cadastrais no âmbito local, porém o gestor federal tem tomado providências de regulamentação e realizado auditorias para reduzir a possibilidade de que isso ocorra. Outro mecanismo que sobressai é o cartão cidadão, que elimina a influência de intermediários políticos na entrega mensal do benefício às famílias. O benefício é pago diretamente pelo MDS ao representante legal da família, que o retira de acordo com a sua decisão e conveniência nas agências da Caixa ou casas lotéricas. Merecem ser mencionados também os controles do MDS sobre a Caixa, que levaram ao melhor acompanhamento da atuação do agente operador e à correção de problemas operacionais que davam brechas a irregularidades. Finalmente, existem controles com relação aos gestores locais do programa, que ocorrem, por exemplo, por meio do credenciamento dos responsáveis pela entrada de informações nos sistemas de cadastramento e de gestão de benefícios, bem como de informação sobre acompanhamento do cumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias.

Fez-se referência, neste texto, às exigências que recaem sobre a Coordenação-Geral de Fiscalização do MDS com relação ao programa. Tal Coordenação, criada praticamente junto com o Bolsa Família, cumpre os papéis de realização de vistorias e fiscalização, resolução de casos identificados nos municípios fiscalizados pela CGU através do Programa de Sorteios, resposta aos requerimentos apresentados pelo Ministério Público Federal e estaduais, além de recepção e tratamento das denúncias encaminhadas pela população ou divulgadas através da imprensa.

As recomendações decorrentes de auditorias, fiscalizações e tomadas de conta realizadas pelos órgãos de fiscalização e controle do governo federal contribuíram para corrigir, regularizar e aperfeiçoar a operação do programa. Por iniciativa do MDS foi formada uma Rede Pública de Fiscalização. Os organismos que compõem a rede se esforçam para trabalhar de forma colaborativa, manter um nível adequado de informação entre eles e agir de modo coordenado para contribuir para a transparência da gestão do programa, a garantia de probidade e boa aplicação dos recursos públicos e a obtenção de resultados efetivos na situação das famílias. No entanto, essa importante articulação encontra-se ainda em sua fase inicial. Além disso, os diversos organismos superiores de fiscalização possuem suas próprias limitações para executar suas missões específicas (GOMES, 2005). Por outro lado, existe

desnível de capacidade operacional entre eles. As investigações realizadas pela CGU, pelo TCU e pelo MP, algumas delas exigindo posterior aprofundamento para comprovação das denúncias e qualificação das responsabilidades, são encaminhadas à CGF e encontram aí um gargalo, devido às limitações na capacidade operacional dessa unidade fiscalizadora do MDS.

Deve ser ressaltado o esforço de transparência da gestão do programa. A informação mensal com o nome do responsável legal de cada família beneficiária do Bolsa Família e o valor monetário recebido encontra-se disponível no Portal da Transparência do governo federal para consulta por qualquer pessoa ou instituição. Trata-se de um dos raros casos no país de possibilidade livre de consulta a respeito de recebimento de recursos públicos por pessoa física. Existe até mesmo um questionamento crítico por parte de setores da sociedade sobre o fato dessa difusão de informação ocorrer apenas em programas de combate à pobreza. Além dos dados dos beneficiários, está disponível no *site* do MDS a informação sobre as transferências monetárias realizadas a cada uma das prefeituras a título de incentivo à gestão do programa, bem como sobre a metodologia utilizada pela Senarc para o cálculo do IGD. Encontram-se no *site* da CGU os relatórios da fiscalização executada em cada um dos municípios selecionados no Programa de Sorteio.

Tem sido muito enfatizado na literatura sobre gestão pública que a responsabilização gerencial implica um processo de substituição gradual de controles de procedimento por controle de resultados (ECHEBARRIA, 2005). Contudo, a análise de programas públicos no Brasil permite mostrar a dificuldade dessa transição, sobretudo porque o chamado controle de procedimentos e da legalidade é ainda frágil ou não está consolidado. De fato, dada a fragilidade dos controles sobre a burocracia no Brasil, não é irrelevante exigir que os governantes se esforcem em mostrar que os gastos são realizados de forma legal e que não estão ocorrendo favorecimentos e uso político nos programas públicos. Certamente ainda não foi alcançado no país um entendimento amplo de que não é suficiente que os recursos sejam utilizados de maneira honesta e as atividades executadas adequadamente. É preciso ampliar os horizontes e as exigências de controle, de forma a preocupar-nos em conhecer se os programas estão efetivamente gerando valor público. Afinal, os investimentos feitos pela sociedade para financiar tanto um programa como o Bolsa Família quanto os diversos tipos de controle analisados neste texto se justificam na medida em que eles contribuam para efetiva transformação na situação da população. De todo modo, devem ser destacados os estudos de avaliação que têm sido feitos, pelo MDS e por organismos internacionais, para conhecer os efeitos do PBF na situação das famílias pobres e no desenvolvimento social.

Ao ser criado, o Bolsa Família inseriu-se no complexo padrão de relacionamento federativo brasileiro. Além disso, sua implementação foi influenciada pelos acertos e problemas advindos da descentralização das políticas sociais desde os anos 90. Desde o início da sua implementação, o programa é submetido a avaliação e crítica constantes por parte dos atores políticos, da imprensa e da sociedade. Foi mostrado, neste trabalho, que o programa exigiu uma densa arquitetura institucional e política, bem como o aprimoramento das capacidades estratégica, gerencial e operativa tanto por parte do governo federal e municipal quanto das entidades superiores de fiscalização e dos atores do controle social.

Em torno do Bolsa Família ocorreu a combinação de três tipos de controle: o controle exercido por órgãos externos ao Poder Executivo (Tribunal de Contas da União e Ministério Público) e pelo órgão responsável pelo sistema de controle interno do governo (Controladoria-Geral da União); o controle interno, exercido pela próprio gestor do programa, o MDS; e o controle social nos municípios, ainda incipiente, mas cujo potencial deve ser destacado. O Bolsa Família constitui um interessante exemplo das possibilidades e dificuldades de combinação desses três tipos de controle, bem como das exigências que o controle e o esforço para alcançar transparência implicam para governantes, atores políticos e sociais.

Referências

AGÊNCIA BRASIL. Radiobrás. *Governo bloqueia 330 mil benefícios do Bolsa Família por irregularidades*. Disponível em: <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/05/07/materia.2007-05-07.2365057400/view>>. Acesso em: 20 ago. 2007.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 29, p. 88-108, jun. 1995.

ARAÚJO, Marcelo; SANCHEZ, Oscar Adolfo. *A corrupção e os controles internos do Estado*. São Paulo: Lua Nova 65, 2005. p. 137-173.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. *Tomada de Contas/Relatório n.160199/Relatório de Auditoria*. Brasília, 28 de jun. de 2005.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Relatório de gestão*. Exercício 2006. Brasília, Março/2007. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RelatGestao/index.asp>>. Acesso em: 20 ago. 2007.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Assessoria de Comunicação Social. *Esclarecimentos sobre fiscalizações no Programa Bolsa Família*. Brasília, 16/7/2007. Disponível em:

<<http://www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2007/noticia03707.asp>>. Acesso em: 20 ago. 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania Programa Bolsa Família. *Orientações para o Ministério Público*. Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. *Ofício n. 1929*. Brasília, 22/9/2005. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/grupos-de-trabalho/alimentacao/documentos-do-gt>>. Acesso em: 20 ago. 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. *Perfil das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família*. Brasília, 2007.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. *Ofício n. 007/2005-PFDC/MPF*. Brasília, 6 de jan. de 2005.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Avaliação do TCU sobre o Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal*. Brasília: TCU, 2003.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório de Avaliação de Programa*. Programa Bolsa Família. Brasília: TCU, 2004.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Avaliação do TCU sobre o Programa Bolsa-Família*. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo. Sumários Executivos TCU-SEPROG 21, 2005.

CUNILL GRAU, Nuria. La transparencia en la gestión pública: ¿cómo construir viabilidad? In: MEZONES, Francisco (Ed.). *Transparencia en la gestión pública*. Ideas y experiencias para su viabilidad. Guatemala: Banco Interamericano del Desarrollo, 2006.

FREITAS, Mercedes de. Transparencia en el ámbito local: ¿cómo impulsar municipios más transparentes? In: MEZONES, Francisco (Ed.). *Transparencia en la gestión pública*. Ideas y experiencias para su viabilidad. Guatemala: Banco Interamericano del Desarrollo, 2006.

ECHEBARRIA, Koldo. Responsabilización y responsabilidad gerencial: institucionalidad antes que instrumentos. In: ECHEBARRÍA, Koldo *et al.* *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*. Caracas: Clad/AECI/MAP/Fiiapp, 2005.

FILGUEIRAS, Cristina A. C. *Estudo sobre Controle e fiscalização do Programa Bolsa Família*. Relatório final. Brasília: SAGI/MDS, 2006.

GOMES, Marcelo Barros. Entidades Fiscalizadoras Superiores – EFS na busca pelo aperfeiçoamento da *accountability* e do desempenho em agências reguladoras de serviços públicos. *Revista do TCU*, n. 104, p. 62-74, abr./jun. 2005.

LINDERT, Kathy; LINDER, Anja; HOBBS, Jason; DE LA BRIÈRE, Bénédicte. The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Familia Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a

Decentralized Context. 2007. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPLABSOCPRO/Resources/BRBolsaFamiliaDiscussionPaper.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2007.

MARQUES, Rosa Maria. A importância do PBF nos municípios. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate* n. 1. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. SAGI. 2005.

MESQUITA, Camile Sahb. Contradições do processo de implementação de políticas públicas: uma análise do Programa Bolsa Família 2003-2006. *Revista do Serviço Público Brasília*, v. 57, n. 4, p. 465-487, out./dez. 2006.

NORONHA, Maridel Piloto de. A experiência do Tribunal de Contas da União do Brasil na avaliação de programas de governo. VIII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Panamá, 28-31 oct. 2003.

REZENDE, Maria de Fátima. O programa de sorteios públicos. IX CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Madrid, España, 2-5 nov, 2004.

THE WORLD BANK. Control and accountability mechanisms in conditional cash transfer programs: a review of programs in Latin America and the Caribbean. 2007. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPLABSOCPRO/Resources/CCTReview_FINAL.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2007.