

Para assegurar os bons resultados do Programa Bolsa Família (PBF)¹, atualmente disponibilizado a mais de 13,6 milhões de famílias² por todo o Brasil, são necessários mecanismos de fiscalização e de controle que garantam a efetividade da focalização, dos sistemas de pagamentos e da sua administração intersetorial e descentralizada. O controle e a fiscalização são importantes não apenas para alcançar os objetivos do Programa, mas para garantir a transparência da sua gestão e a efetividade das suas ações, assegurando o uso correto dos recursos, além de prevenir e corrigir desvios e falhas.

Cabe à Gestão do Bolsa Família a prevenção, o tratamento e a apuração das irregularidades levantadas pelos órgãos de controle, ou por meio de denúncias provenientes de outros setores da sociedade. Para tanto, as medidas de fiscalização e de controle do Programa Bolsa Família se organizam a partir de duas áreas: controle e fiscalização.

Nas ações de controle, são tratadas irregularidades decorrentes de falhas de gestão. Nesse caso, cada setor do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) será responsável pela resolução das demandas de sua área – por exemplo, se houver falha no processo de cadastramento de beneficiários potenciais ou atuais, a área do Cadastro Único (CadÚnico) será responsável pela demanda. Uma parte importante deste trabalho se dá a partir da atualização do Cadastro Único, assim como por meio da averiguação das suas informações. Tais ações dão as condições informacionais para o controle, o que permite acompanhar as gestões municipais e a identificar situações em que os benefícios estão sendo pagos indevidamente³.

Já na fiscalização, atua-se sobre situações de fraude que levam ao recebimento indevido do benefício, como, por exemplo, no caso de um beneficiário que declarou, intencionalmente, possuir baixa renda para conseguir, se manter recebendo ou aumentar determinado benefício. Nesse caso não há erros no processo, mas prestação de informação falsa para benefício próprio, de maneira intencional.

Este artigo descreve as atividades de fiscalização e de controle do Programa Bolsa Família sob a perspectiva dos arranjos institucionais necessários, dadas sua amplitude e complexidade gerencial. A primeira seção descreve as principais medidas atualmente desenvolvidas, com foco nas ações do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e, em seguida, duas outras seções se dedicam a detalhar os arranjos institucionais que também envolvem outras instâncias, dedicadas à supervisão e ao controle externo do Programa.

1. SÍNTESE DAS MEDIDAS INTERNAS DE FISCALIZAÇÃO E DE CONTROLE

1.1. Cotas municipais de beneficiários

Uma medida utilizada no controle do processo de focalização do PBF foi a implementação de cotas municipais de famílias beneficiárias para cada município. As cotas correspondem à população em situação de pobreza, calculadas com base em estudos de mapeamento da

1 Para mais informações, veja: <https://wwp.org.br/politica-social/bolsa-familia/>

2 Dados de março de 2017.

3 Neste mesmo bloco temático, há artigos específicos descrevendo as atividades de controle e de fiscalização do PBF.

pobreza no país realizados pelo MDS. Tal medida incentiva o zelo no cadastramento das famílias, especialmente no registro da sua renda, pois, se o benefício for concedido a não pobres, haverá famílias pobres que deixarão de recebê-lo. Assim, a administração do PBF estimula que a própria sociedade local cobre a gestão municipal do Cadastro Único e do Bolsa Família acerca dos cuidados necessários para que a parcela da população local realmente pobre seja atendida pelo Programa. Tal aspecto contribui tanto para o controle, pois incide positivamente na prestação correta de informações ao cadastro único, como nas ações de fiscalização, contribuindo para que denúncias de irregularidades sejam feitas.

1.2. Publicidade das listas mensais de famílias beneficiárias

A publicidade das listas mensais de beneficiários é uma iniciativa de transparência que favorece a estruturação da prevenção de fraudes e a correção de irregularidades no Programa Bolsa Família. Assim como as cotas municipais, são instrumento importante para a participação social da população no controle e na fiscalização do uso dos recursos públicos por meio do Programa Bolsa Família. Estudos recentes⁴ corroboram a eficiência da focalização do Programa, indicando que os recursos chegam efetivamente às famílias com o perfil condizente com as regras definidas no Programa.

1.3. Cruzamentos de bases de dados governamentais

Todos os anos, desde 2005, o MDS realiza cruzamentos entre o Cadastro Único e outros registros administrativos governamentais, processo de controle denominado Averiguação Cadastral. A partir de informações pessoais fornecidas a registros públicos, dados são comparados em busca de divergências e inconsistências cadastrais. Finalizada esta comparação, são elaborados arquivos de famílias e pessoas a serem disponibilizados para os gestores municipais. Estes processos de averiguação massivos dos registros são uma importante via para fundamentar, por exemplo, o cancelamento de benefícios concedidos indevidamente.

1.4. Visitas in loco a amostras de famílias beneficiárias

Uma medida preventiva de desvios na focalização é a determinação da visita in loco a pelo menos 20% das famílias cadastradas. Realizando a entrevista no domicílio da família, o entrevistador poderá observar a condição real de vida das famílias e coletar informações mais próximas da realidade quanto à renda declarada e características do domicílio. Por isso, recomenda-se aos municípios que, sempre que possível, a entrevista ocorra por meio de uma visita domiciliar. Além disso, em casos de inconsistências cadastrais encontradas nos cruzamentos do Cadastro Único com outros registros administrativos, um processo de averiguação cadastral pode, a depender da situação, tornar obrigatória a visita in loco.

1.5. Pagamento pela via bancária como meio de controle

Quanto ao controle da entrega dos benefícios, o pagamento realizado pelo sistema bancário com o uso de cartões magnéticos em terminais eletrônicos também contribui para a correta destinação dos benefícios, ao evitar, por exemplo, o estabelecimento de relações clientelistas, dando autonomia ao beneficiário na retirada do benefício de forma direta, sem intermediários.

4 Diversos estudos têm demonstrado que o PBF tem um elevado grau de focalização e também um substancial impacto sobre a pobreza e a desigualdade. Entre esses estudos destacam-se os de Hoffmann (2007a, b), Barros, Carvalho e Franco (2007), Soares et al (2007a,b), Rocha (2007), Lavinhas, Matijascic e Nicoll (2007), Cury e Leme (2007), Bourguignon, Ferreira e Leite (2007), Camargo e Reis (2007) e Barros et al., 2010.

1.6. Ouvidoria

Para possibilitar o controle social, o MDS estabeleceu canal de Ouvidoria que possibilita a comunicação direta com os cidadãos para o registro de denúncias, com atendimento por telefone, internet e presencial. De 2005 a 2015, foram mais de 113 mil contatos da Ouvidoria com os cidadãos, principalmente sobre o Bolsa Família e o Cadastro Único (80% da demanda), seguidos pelos temas da assistência social.

2. ÓRGÃOS FEDERAIS DE SUPERVISÃO E CONTROLE

Em 2005, o Bolsa Família teve adaptadas as estruturas dos programas sociais anteriores, buscando ajustes no Cadastro Único dos Programas Sociais, além de sanar inconsistências na concessão dos benefícios e melhorias no acompanhamento das condicionalidades. Foi neste contexto que o Governo Federal estabeleceu parcerias com órgãos de controle, por meio da formalização de acordos de cooperação técnica. Os acordos mantiveram a autonomia e a independência dos órgãos envolvidos, com o objetivo de dar maior transparência ao Programa e instituir um processo de controle consistente nas suas rotinas operacionais.

No contexto de surgimento da Rede Pública de Fiscalização, o Bolsa Família estava sendo questionado na sua eficiência e capacidade de conduzir o Programa sem erros de gestão e fraudes. Com a constituição da Rede, o MDS desenvolveu estratégias de testes e auditorias com a ajuda dos parceiros. A partir desse período, definiu-se uma agenda de controle e fiscalização no Programa adotando uma cultura de transparência para a prevenção contra fraudes, irregularidades e inconformidades. O trabalho articulado possibilitou maior coordenação das ações e alinhamento da visão sobre suas normas, procedimentos e suas relações com os parceiros envolvidos. Um exemplo disso é o fato de o trabalho de controle realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União (CGU) hoje estão incorporados nos processos de averiguação cadastral⁵.

São integrantes da Rede Pública de Fiscalização:

Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União (CGU): órgão principal do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal, tem a competência de fiscalizar a atuação de agentes públicos e a execução das ações governamentais. Tem o objetivo de contribuir para aumentar a racionalidade na tomada de decisões, ao identificar problemas, sugerir alternativas de solução, prever suas consequências e otimizar a utilização dos recursos disponíveis. A estratégia de controle se concretiza por meio de fiscalizações e auditorias efetuadas por servidores do órgão em todo o país.

No acordo com o MDS, coube à CGU:

- » Promover ações conjuntas para apuração de irregularidades no Cadastro Único e na execução do Programa Bolsa Família;
- » Solicitar informações e remeter ao MDS os relatórios de fiscalização resultantes de sorteios públicos;
- » Realizar palestras, seminários e treinamentos para troca de experiências;
- » Colaborar com a divulgação do Programa junto aos beneficiários, aos gestores locais, aos conselhos de controle social e às instituições de controle interno e externo.

⁵ Para mais detalhes sobre os processos de controle relacionados ao Programa Bolsa Família, ver produto específico neste mesmo conjunto de artigos sobre fiscalização.

Tribunal de Contas da União (TCU): órgão da estrutura do Poder Legislativo Federal, o TCU tem o papel de auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo. O termo de cooperação assinado entre o MDS e o TCU, em janeiro de 2005, indica como obrigações do TCU:

- » Disponibilizar ao MDS técnicas e instrumentos que permitam a construção e o aperfeiçoamento das estratégias de monitoramento do Programa Bolsa Família;
- » Oferecer ao MDS vagas em cursos e treinamentos promovidos pelo TCU, inclusive à distância, acerca das metodologias de fiscalização, monitoramento, avaliação e controle;
- » Propor ações penais, cíveis e administrativas, e apoiar a identificação e o acesso ao Bolsa Família das famílias que cumprem os critérios de elegibilidade do Programa.

Ministérios Públicos Estaduais, Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, Ministério Público Federal: órgãos que atuam na defesa da ordem jurídica e fiscalização do cumprimento da lei no Brasil. Na Constituição de 1988, o Ministério Público está incluído nas funções essenciais à justiça e não possui vinculação funcional a qualquer um dos três poderes do Estado. No acordo com o MDS, ficou estabelecido ao Ministério Público:

- » Realizar diligências, com base em informações e dados disponibilizados pelo MDS, para investigar possíveis irregularidades no cadastro de famílias beneficiárias e no cumprimento das condicionalidades do Programa;
- » Propor ações penais, cíveis e administrativas, e apoiar a identificação e o acesso ao Bolsa Família das famílias que cumprem os critérios de elegibilidade do Programa.

Com essas parcerias, assegura-se o acesso da população mais pobre aos benefícios do Programa, bem como o monitoramento e o controle das ações de cadastramento, do cumprimento das condicionalidades e da oferta de ações complementares.

3. INSTÂNCIAS DE CONTROLE SOCIAL NOS MUNICÍPIOS

Com o objetivo de garantir o efetivo acompanhamento das atividades do Bolsa Família, é obrigatória a criação da Instância de Controle Social (ICS) em todos os municípios brasileiros. A ICS é um órgão participativo formado por integrantes do governo municipal e da sociedade civil que opera localmente e exerce o controle social do Programa com uma atuação intersectorial.

Integram a ICS membros do governo municipal das áreas de assistência social, educação, saúde, segurança alimentar e políticas para crianças e adolescentes. Obrigatoriamente a quantidade de membros do governo local e da sociedade civil deve ser igual, e o exercício da presidência do órgão deve ser alternado entre governo e sociedade civil.

A ICS tem o objetivo de facilitar o acesso e a participação da população local no acompanhamento, monitoramento e fiscalização do Bolsa Família para garantir uma maior transparência das ações de gestão e que as famílias mais pobres do município sejam realmente atendidas. A ICS deve ter atividades, reuniões e audiências periódicas e planejadas, com pautas predefinidas para deliberação do conselho.

As ICS podem se constituir de duas maneiras, quando do processo de adesão do município ao Bolsa Família: i) a partir da criação de um conselho específico, ii) ou a partir da designação das funções e atribuições de controle social do Bolsa Família a um conselho já existente. No Bolsa Família, tem sido frequente a designação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) como ICS, o que é uma boa prática, que inclusive pode fortalecer a gestão do Bolsa Família.

O Censo Suas 2014⁶ apurou que 84,5% dos municípios optaram por designar os Conselhos Municipais de Assistência Social para atuarem como ICS do Bolsa Família. Reconhecendo essa realidade, o Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS) emitiu uma Resolução⁷ para contribuir na orientação dos conselhos municipais. A Resolução reforça a atuação intersetorial e a participação social da ICS para a gestão do Bolsa Família.

As principais atribuições das Instâncias de Controle Social são:

- » Observar se as famílias pobres e extremamente pobres do município foram cadastradas e se existe rotina de atualização dos dados;
- » Verificar se as famílias cadastradas com perfil para inclusão no Bolsa Família foram beneficiadas pelo Programa e acompanhar, por meio do Sistema de Benefícios ao Cidadão (Sibec)⁸, os atos de gestão de benefícios realizados pelo município;
- » Verificar se o poder público local oferece serviços adequados de educação e saúde para o cumprimento das condicionalidades e se as famílias têm acesso a tais serviços;
- » Identificar e estimular a integração e a oferta de políticas e programas que favoreçam a emancipação dos beneficiários do Bolsa Família;
- » Subsidiar a fiscalização realizada pelo MDS e pela Rede Pública de Fiscalização em todos os procedimentos relacionados à gestão do Programa;
- » Deliberar sobre a aprovação ou não da prestação de contas da execução dos recursos do Índice de Gestão Descentralizada (IGD)⁹.

A ICS encontrou dificuldades em se estruturar em muitos municípios, sobretudo em localidades de pequeno porte onde o poder municipal tende a ser mais centralizador. Em muitos casos, verificou-se que os municípios constituíram ICS mais para atender às exigências mínimas para o funcionamento do PBF do que por uma preocupação com o controle e a participação social. Pesquisa sobre a temática realizada em 2009 notou essa realidade em municípios pesquisados, concluindo em seu relatório que “uma vez implementadas, as ICS não contam com incentivo ou colaboração e ficam submetidas às vontades políticas que, muitas vezes, não aceitam este tipo de participação e controle” (BRASIL, 2009).

Considerando que a ICS integra a estrutura da gestão descentralizada do Bolsa Família, a gestão municipal tem responsabilidades para garantir sua atuação efetiva e independente.

São elas:

- » Disponibilizar as informações do Bolsa Família no nível municipal;
- » Assegurar a participação do ICS no planejamento das ações do Bolsa Família no município;
- » Desenvolver com a ICS mecanismos de avaliação da execução do Bolsa Família;
- » Providenciar o credenciamento dos conselheiros nos sistemas de operação do Bolsa

6 O Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo SUAS), realizado anualmente desde 2007 pelo Ministério do Desenvolvimento Social, levanta e disponibiliza informações que retratam a implementação do SUAS no país, fornecendo dados que permitem analisar não somente as lacunas, mas também os avanços no aprimoramento da Política Nacional da Assistência Social.

7 Resolução do CNAS nº 15, de 5 de junho de 2014

8 A gestão municipal deve garantir que os integrantes das ICS tenham acesso aos sistemas de operação do PBF.

9 Principal instrumento para coordenação interfederativa do Bolsa Família, o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) é um indicador da qualidade da gestão do Bolsa Família e do Cadastro Único por parte de estados e municípios que, por sua vez, recebem recursos do Governo Federal a partir dos resultados obtidos. Quanto maior o IGD, maior será também o valor dos recursos. Para mais informações sobre o IGD veja: <https://www.org.br/publicacao/instrumentos-de-coordenacao-interfederativa-do-bolsa-familia-o-igd/>

Família (Sistema de Cadastro Único, SIBEC, SICON, etc.) para facilitar o acesso às informações e operações do Programa;

- » Articular processos de capacitação para conselheiros;
- » Garantir a manutenção das informações cadastrais da ICS junto ao MDS;
- » Prover espaço físico e infraestrutura necessários ao funcionamento da ICS;
- » Disponibilizar pelo menos 3% dos recursos financeiros do IGD para custear o funcionamento da ICS, conforme prevê a legislação do Programa (BRASIL, 2012)¹⁰.

Com a garantia do incentivo financeiro de 3% dos recursos do IGD, asseguraram-se condições mínimas para o funcionamento da ICS, conferindo-lhe maior autonomia e independência¹¹. Com isso, pretende-se que a ICS possa exercer com mais efetividade suas atribuições de controle social no processo de gestão do Bolsa Família, contribuindo inclusive para o Monitoramento e Avaliação do Programa.

¹⁰ A definição do repasse de 3% dos recursos do IGD foi regulamentada em 2010, com a edição da Portaria MDS nº 754, alterada em 2015 pela Portaria MDS nº 81.

¹¹ Ainda não foi realizada uma nova avaliação das ICS após a instituição do repasse de 3% do IGD. Essa área requer uma análise mais aprofundada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROS, R. P., CARVALHO, M. & FRANCO, S. (2007), “O papel das transferências públicas na queda recente da desigualdade de renda brasileira”, in R. P. Barros, M. N. Foguel e G. Ulyssea (orgs.), *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília, Ipea. 2 vols.

BARROS, R. P.; MENDONÇA, R.; FRANCO, S.; CARVALHO, M. “A focalização do programa Bolsa Família em perspectiva comparada. Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios”. Brasília: IPEA, 2010, v. 2, p. 125-136.

BOURGUIGNON, F. FERREIRA, F. H. G. LEITE, P. G. “Os Efeitos do Antigo Programa Bolsa Escola sobre a Pobreza, a Desigualdade, a Escolaridade e o Trabalho Infantil: uma abordagem de microssimulação”. In: Ricardo Paes de Barros, Miguel Nathan Foguel, Gabriel Ulyssea. *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: Ipea, 2007.

CAMARGO, J. M. REIS, M. C. “Transferências e Incentivos”. In: Ricardo Paes de Barros, Miguel Nathan Foguel, Gabriel Ulyssea. *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: Ipea, 2007.

CURY, S. e LEM, M. C. S. “Redução da Desigualdade e Programas de Transferência de Renda: uma análise de equilíbrio geral”. In: Ricardo Paes de Barros, Miguel Nathan Foguel, Gabriel Ulyssea. *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: Ipea, 2007.

HOFFMANN, R. “Transferências de Renda e Redução da Desigualdade no Brasil e em Cinco Regiões entre, 1997 e 2005”. In: Ricardo Paes de Barros, Miguel Nathan Foguel, Gabriel Ulyssea. *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: Ipea, 2007a.

_____. “Medindo a Progressividade das Transferências”. In: Ricardo Paes de Barros, Miguel Nathan Foguel, Gabriel Ulyssea. *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: Ipea, 2007b.

LAVINAS, L. MATIJASCIC, M. e NICOLL, M. “Desigualdade de Cobertura: a evolução recente do acesso a uma renda mínima via sistema de proteção social”. In: Ricardo Paes de Barros, Miguel Nathan Foguel, Gabriel Ulyssea. *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: Ipea, 2007.

ROCHA, S. “Os “Novos” Programas de Transferências de Renda: impactos possíveis sobre a desigualdade no Brasil”. In: Ricardo Paes de Barros, Miguel Nathan Foguel, Gabriel Ulyssea. *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: Ipea, 2007.

SOARES, F. V. SOARES, S. S. D. MEDEIROS, M. OSORIO, R. G. “Programas de Transferência de Renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade”. In: Ricardo Paes de Barros, Miguel Nathan Foguel, Gabriel Ulyssea. *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: Ipea, 2007.

SOARES, S. S. D. OSORIO, R. G. “Desigualdade e Bem-Estar no Brasil na Década da Estabilidade”. In: Ricardo Paes de Barros, Miguel Nathan Foguel, Gabriel Ulyssea. *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: Ipea, 2007.