

PUCRS – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Programa de Pós-Graduação em Economia
Av. Ipiranga, 6681 - Prédio 50 – Sala 1105
CEP 90.619-900 – Porto Alegre – RS

Artigo: **O Programa Bolsa Família no Brasil e no Rio Grande do Sul**

Autoras:

Nome: Isabel Noemia Rückert

Qualificação: economista da FEE e professora da PUCRS.

Endereço: Duque de Caxias, 1691, 7º andar – Porto Alegre

E-mail: isabel@fee.tche.br

Nome: Maria Mercedes Rabelo

Qualificação: socióloga da FEE

Endereço: Duque de Caxias, 1691, 7º andar – Porto Alegre

E-mail: rabelo@fee.tche.br

Área temática: políticas públicas

Palavras chaves: Plano Brasil Sem Miséria; Transferência de Renda; Programa Bolsa Família.

O Programa Bolsa Família no Brasil e no Rio Grande do Sul*

Isabel Noemia Ruckert**

Maria Mercedes Rabelo**

Resumo

O artigo faz um exame dos principais aspectos do Plano Brasil sem Miséria lançado em 2011 para erradicar a pobreza no país e analisa o Programa Bolsa Família no Brasil e no Rio Grande do Sul. O Programa Bolsa Família (PBF) elevou o número de famílias beneficiárias, bem como o volume de transferências para estas famílias. O recebimento do PBF depende do cumprimento de condicionalidades na área da educação, saúde e assistência. Verificou-se que a quase totalidade dos beneficiários cumpriu com a frequência escolar exigida (85%) para crianças e jovens. Já o acompanhamento da condicionalidade da saúde das famílias beneficiárias teve um percentual menos elevado.

Palavras-chave: Plano Brasil Sem Miséria; Transferência de Renda; Programa Bolsa Família.

1. Introdução

Nos últimos anos, o Governo Federal, através do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), juntamente a estados e municípios, tem centrado esforços no sentido de reduzir a pobreza no país e de consolidar a rede de proteção social, em especial para as populações mais vulneráveis. Em 2003, foi criado o Programa Bolsa Família (PBF), o qual vem se expandindo a cada ano, em um processo ininterrupto de consolidação institucional e orçamentária. Em 2011, foi criado o Plano Brasil Sem Miséria, o qual objetiva retirar 16,2 milhões de pessoas da pobreza extrema, que não estão participando dos programas sociais e do Cadastro Único para Programas Sociais, através de implantação de medidas em diversas áreas e do incremento de inúmeros programas, dentre eles, o próprio PBF.

* As autoras agradecem a pesquisa e elaboração das tabelas à auxiliar técnica da FEE Ilaine Zimmermann e ao estagiário Raul Sibemberg.

** Economista da FEE. isabel@fee.tche.br

** Socióloga da FEE. rabelo@fee.tche.br

Assim, o objetivo desse artigo é oferecer uma visão atualizada dessas políticas focadas na redução da pobreza. Na primeira seção, apresenta-se o Plano Brasil Sem Miséria (BSM) e os principais programas constituídos nos três eixos de atuação: a inclusão produtiva (rural e urbana), a redução da pobreza e o acesso a serviços públicos. Na segunda seção, tendo em vista o papel central que o PBF desempenha no esforço de redução da pobreza no âmbito do Programa Brasil sem Miséria, apresenta-se uma série de aperfeiçoamentos realizados em 2011 e uma atualização das informações relativas ao número de beneficiários, valores despendidos no Programa, assim como dados relativos ao Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M) e às condicionalidades de educação e de saúde. Por fim são tecidas as considerações finais.

2. O Plano Brasil Sem Miséria (BSM)

O Plano Brasil Sem Miséria (BSM), coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), através da Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza, foi lançado em junho de 2011 e tem como meta retirar 16,2 milhões de brasileiros da extrema pobreza até 2014. O governo federal está considerando a faixa de extrema pobreza como aquela em que a família recebe rendimentos de até R\$ 70,00 per capita mensais. Os dados divulgados pelo Censo 2010 apontam que 47% da população extremamente pobre moram no campo e que 59% vivem no Nordeste. Essa população extremamente pobre é basicamente jovem: 51% têm até 19 anos e 40% têm até 14 anos.

A estratégia de Busca Ativa é o esforço de localização de pessoas extremamente pobres que não estão cadastrados no Cadastro Único para o acesso aos programas sociais do governo federal, como o Programa Bolsa família¹. A meta é incluir, até o fim de 2012, 800 mil famílias que têm direito à transferência de renda, mas que ainda não a recebem. Até março desse ano, 550 mil famílias já foram incluídas e 325 mil já estão recebendo o benefício do Programa Bolsa Família (MDS, 2012 d).

Para alcançar seus objetivos, o Programa BSM conta com a rede e a estrutura do Sistema Único de Assistência Social (Suas)². Em julho de 2011 foi sancionada a lei que

¹ Há 21,7 milhões de pessoas inscritas no Cadastro Único (MDS, 2011 b).

² O Brasil possui hoje 7.721 Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e 2.155 Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas) (MDS, 2011 b).

reconheceu e institucionalizou o Suas “como meio de enfrentamento da pobreza e de repasse de recursos a beneficiários e serviços socioassistenciais”, garantindo, dessa forma, “a continuidade dos programas e serviços, o repasse dos recursos federais de forma contínua e automática, o papel dos conselhos municipais na vigilância social e das entidades socioassistenciais na execução dos serviços” (MDS, 2011 b).

Para a implementação e o acompanhamento das políticas sociais e, em especial, das políticas de redução da pobreza, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) passou a ser realizada mensalmente (Pnad Contínua) pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e não mais anualmente, com destaque para as áreas de pobreza e apontando novas variáveis como o rendimento da população (MDS, 2012 f). Com base em relatórios trimestrais, o MDS poderá ter acesso a importantes subsídios para o encaminhamento do Programa BSM e demais políticas públicas.

Assim, no intuito de retirar essas famílias dessa situação de extrema vulnerabilidade o Plano Brasil Sem Miséria (BSM) está estruturado sobre três eixos: inclusão produtiva (rural e urbana), redução da pobreza e acesso a serviços públicos (MDS, 2012 a).

Para o incremento da inclusão produtiva, estão sendo implantados programas organizados na área rural, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que objetiva aumentar a capacidade produtiva das famílias rurais em situação de extrema pobreza através de assistência técnica, sementes e água, bem como da viabilização do acesso aos mercados para os seus produtos. Em 2011, 82 mil agricultores familiares extremamente pobres já foram incluídos no PAA. O Programa Bolsa Verde (ou Programa de Apoio à Conservação Ambiental), iniciado em outubro de 2011 e voltado às famílias em situação de extrema pobreza, inscritas no Cadastro Único e que desenvolvam atividades de conservação ambiental, vai efetuar repasses trimestrais de R\$ 300,00 por até dois anos (prazo que poderá ser renovado). Na primeira fase apenas os municípios da Amazônia Legal (que engloba nove estados brasileiros pertencentes à Bacia amazônica) participam do Programa. Finalmente, o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, iniciado em fevereiro de 2012, repassa, para pequenos agricultores de oito estados (Bahia, Minas Gerais, Alagoas, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Sergipe), R\$ 2,4 mil para compra de equipamentos e insumos, pagos em três parcelas, a cada seis meses.

Na área urbana, estão sendo implantados programas como o Programa Mulheres Mil, que teve início em 2011 e que já ofereceu cursos piloto de profissionalização e de complementação de estudos a 10.000 mulheres em situação de grande vulnerabilidade (renda mensal até meio salário mínimo por pessoa ou famílias com renda mensal total até três salários mínimos). O Programa Crescer, programa de Microcrédito Produtivo Orientado, busca facilitar o acesso ao crédito ao público do Brasil Sem Miséria. O valor de cada operação de crédito, destinada a capital de giro ou investimento, pode chegar a R\$ 15 mil. Finalmente, o PRONATEC - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec (Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011) busca ampliar a oferta de cursos de formação inicial (desde a alfabetização até a 9ª série do Ensino Fundamental) e de qualificação profissional, ampliando as possibilidades de inserção no mercado de trabalho. Este programa está direcionado aos cadastrados no Cadastro Único, a estudantes do ensino médio da rede pública e a beneficiários do seguro-desemprego, de 18 a 59 anos, em municípios de mais de 80.000 habitantes nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste e de mais de 50.000 habitantes nas regiões Norte e Nordeste (assim como em municípios que tenham vultosos investimentos públicos e/ou privados que demandarão grande quantidade de mão-de-obra e aqueles considerados prioritários nos Programas Estaduais de Superação da Extrema Pobreza). Os inscritos no Pronatec têm as despesas com transporte e alimentação custeadas pelo programa. Atualmente, há 141 mil vagas em todo o país.

No Rio Grande do Sul, o Pronatec está sendo desenvolvido em 129 municípios, somando 58.000 vagas em 189 modalidades de cursos. Os cursos atendem às demandas de mão de obra qualificada identificadas em cada região do Estado (MDS, 2012 e) . Em Porto Alegre, serão oferecidas seis mil vagas, nas áreas de comércio, serviços, informática, hotelaria e construção civil.

Com relação ao eixo de redução da pobreza, há, além do próprio PBF, a complementação da transferência de renda realizada por alguns estados³. A expectativa é retirar 780 mil famílias ou três milhões de pessoas da extrema pobreza, elevando sua renda per capita mensal de modo que alcance, no mínimo, R\$ 70,00. Até março de 2012 já havia 3,5 milhões de brasileiros recebendo a complementação e a meta é chegar a um

³ Acre, Amapá, Distrito Federal, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, São Paulo e o Distrito Federal.

milhão de famílias até 2013. As pactuações estaduais e municipais não são obrigatórias e nem uniformes, pois cada ente federado tem as suas especificidades, envolvendo um determinado esforço fiscal para abranger a população em extrema pobreza. Assim, cada estado ou município pode implantar o programa complementar de transferência de renda que melhor se adequar às suas condições.

Para a consecução de seus objetivos, o governo federal apóia, também, duas importantes parcerias entre o PBF e o MEC. O Programa Mais Educação (MDS, 2011c) induz e subsidia a implantação da educação integral nas escolas públicas do país. Enquanto em 2008 havia 1380 escolas com turno integral, em 2011 já havia 14.995 escolas atendendo cerca de três milhões de estudantes. Essa parceria tem por objetivo ampliar o horário escolar nas escolas em que houver mais de 80% dos alunos sendo beneficiados pelo PBF. Há, no país, 26 mil escolas com esse perfil. A outra parceria com o MEC, o Programa Brasil Alfabetizado, busca alfabetizar os não alfabetizados através da sua identificação no Cadastro Único.

3. O Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família foi criado em 2003 a partir da unificação do Programa Bolsa Escola e demais programas federais (Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, Cartão Alimentação, Peti) e foi gradativamente expandindo-se para conjunto da população elegível. O Programa tem como objetivos o alívio imediato da pobreza, reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e de educação, através das exigências de condicionalidades e o desenvolvimento das famílias através de programas complementares de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, fornecimento de documentos, dentre outros.

O Programa Bolsa Família repassa quatro tipos de benefícios: Benefício Básico (R\$ de 70,00, pagos apenas a famílias extremamente pobres, com renda per capita igual ou inferior a R\$ 70,00; Benefício Variável (de R\$ 32,00, pagos por criança de zero a 15 anos, gestantes e/ou nutrizes, limitado a cinco benefícios por família); Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ) (de R\$ 38,00, pagos por cada jovem de 16 e 17 anos, no limite de até dois jovens por família); e o Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE), cujo valor é calculado caso a caso, em situações de extrema

vulnerabilidade. Os valores variam de R\$ 32,00 a R\$ 306,00 dependendo do perfil econômico e da quantidade de filhos de até 17 anos⁴. O benefício médio é de R\$ 119,00.

O Programa Bolsa Família vem sofrendo modificações desde a sua criação no intuito de incrementar sua eficácia. Em 2011, houve um acréscimo significativo no total aplicado no Programa em função da ampliação do número de beneficiários e dos valores dos benefícios. Os benefícios sofreram um reajuste em março de 2011, com percentuais diferenciados para cada tipo de benefício, oferecendo reajustes maiores para os benefícios que alcançam a pobreza infantil. Assim, houve um reajuste de 45% no benefício variável para crianças e adolescente de até 15 anos e de 15% para o público de 16 e 17 anos.

Em setembro de 2011, houve uma importante modificação, quando o MDS aumentou o limite dos benefícios variáveis de três para cinco, por família, o que ocasionou a inclusão de 1,3 milhão de novos benefícios, totalizando 22,6 milhões de benefícios nessa faixa etária. Na mesma direção, ficou instituído que o BVJ passaria a ser pago automaticamente a todos os jovens de 16 e 17 anos de famílias beneficiárias do PBF.

Ao final de 2011, foram criados dois novos benefícios variáveis. Em novembro, foi implantado o Benefício Variável à Nutriz (BVN), voltado à promoção da segurança alimentar das mães e das crianças de até seis meses. Destaque-se que a família poderá receber concomitantemente mais um benefício variável -referente ao novo membro-, respeitado o limite de cinco benefícios variáveis por família. Quando a criança completar seis meses, cessará o pagamento do benefício variável à nutriz e permanecerá o benefício variável relativo a crianças de zero a 15 anos.

Em dezembro foi criado o Benefício Variável à Gestante (BVG). Esse benefício implica no repasse de nove parcelas de R\$ 32,00 (independente de quando o mesmo começou a ser pago, ou seja, se a gestante ingressar no Programa no terceiro mês de gravidez ela igualmente receberá as nove parcelas), desde que cumpra a condicionalidade de realizar exames e consultas médicas e desde que não ultrapasse o limite de cinco benefícios variáveis por família.

⁴ Valores corrigidos em março de 2011.

Finalmente, foi instituído o “retorno garantido”, ou seja, quando houver o desligamento voluntário do Programa, em função de novo emprego ou de renda superior ao estabelecido, fica garantido, no período de 36 meses, o retorno da família para o Programa, independentemente do limite de vagas no município.

3.1 A evolução dos beneficiários do PBF no Brasil e no Rio Grande do Sul

Desde a sua criação o PBF vem aumentando o número de famílias atendidas. O total de famílias no Brasil passou de 3,6 milhões no ano de 2003 para 13,3 milhões em dezembro de 2011. No RS as famílias beneficiárias do PBF aumentaram de 290,6 mil famílias em dezembro de 2004 para 450,7 mil em dezembro de 2011 (Tabela1).

Tabela 1 - Número de famílias beneficiadas e valor acumulado anual das transferências do Programa Bolsa Família no Brasil e no Rio Grande do Sul, 2004-2011, e participação percentual do Rio Grande do Sul no Brasil.

ANOS	BRASIL		RIO GRANDE DO SUL		% RS / BR	
	Famílias beneficiadas	Valor ao ano (em R\$ 1.000)	Famílias beneficiadas	Valor ao ano (em R\$ 1.000)	Famílias beneficiadas	Valores
2004	6.571.839	5.568.645,28	290.660	216.139	4,42	3,88
2005	8.700.445	7.820.704,29	398.132	321.577	4,58	4,11
2006	10.965.810	9.923.327,57	436.169	383.596	3,98	3,87
2007	11.043.076	11.408.548,79	410.540	407.412	3,72	3,57
2008	10.557.996	12.772.536,70	367.631	430.894	3,48	3,37
2009	12.370.915	14.298.025,23	462.966	488.400	3,74	3,42
2010	12.778.220	15.708.851,84	453.761	529.188	3,55	3,37
2011	13.352.306	17.794.005,59	450.778	585.720	3,38	3,29

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Matriz de Informação Social do MDS. (Acesso 12/01/2012)

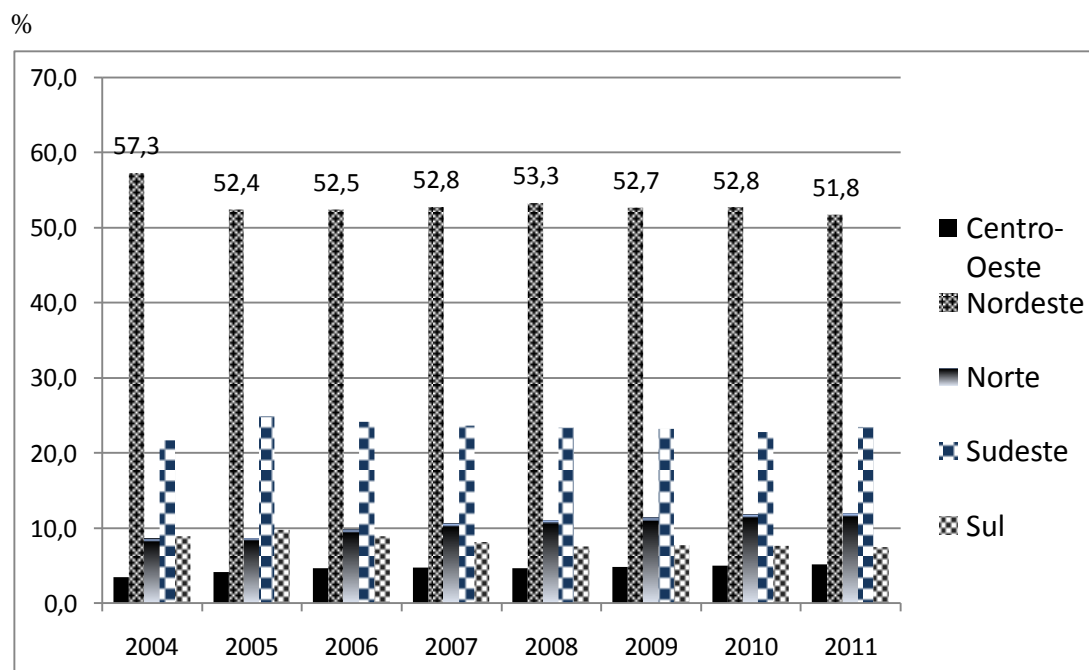
NOTA: Os valores foram inflacionados pelo IPCA médio anual a preços de dezembro/11.

O volume de recursos transferidos pelo PBF às famílias beneficiárias aumentou de R\$ 5,56 bilhões em 2004 para R\$ 17,79 bilhões em 2011, representando neste último ano 0,4% do PIB. No RS estes valores atingiram R\$ 216,13 milhões em 2004 subindo para R\$ 585,72 milhões em 2011. Percebe-se um significativo aumento real nas transferências ao PBF de 2010 para 2011 de 13,2%, em vista do reajuste nos benefícios ocorridos em março de 2011 e da incorporação de novos beneficiários em função da ampliação do limite máximo de benefícios variáveis por família.

Estes recursos transferidos para as famílias pobres através do PBF contribuíram para reduzir a desigualdade de renda no país. Também tem permitido diminuir a pobreza, sobretudo a pobreza extrema, constituindo-se numa fonte significativa ou até mesmo a única da renda familiar. Além disso, proporcionou um incremento nas economias locais, principalmente naqueles municípios mais pobres, através do aumento do consumo destas famílias.

O montante de recursos do Programa Bolsa-família é muito mais significativo na região nordeste que recebeu a maior parcela dos benefícios durante os anos de 2004 a 2011, representando, em média, 53,0% do total (Gráfico 1). O menor percentual dos recursos recebidos através do PBF situou-se na região centro-oeste, média de 4,6%, evidenciando o número relativamente pequeno de famílias que são beneficiárias nesta área. A região sul recebeu, em média, 8,2% do total dos recursos do Programa no período, dos quais menos da metade, 3,6 %, destinados aos beneficiários no RS.

Gráfico 1 – Participação percentual das transferências do Programa Bolsa Família por regiões do Brasil 2004-2011



FONTE DOS DADOS BRUTOS:BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Matriz de Informação Social. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi> Acesso em: 02 mar. 2012.

O volume mais expressivo de benefícios para a região nordeste reflete também um maior número de famílias que dependem destes recursos nesta região, em média 50,0% (tabela 2).

Tabela 2 – Participação percentual das famílias do Programa Bolsa Família por regiões - Brasil 2004-2011

	Famílias							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Centro-Oeste	4,3	5,1	5,4	5,3	5,2	5,5	5,7	5,4
Nordeste	48,4	48,8	49,6	50,5	51,6	50,2	50,5	51,1
Norte	7,7	8,0	9,3	9,8	10,2	10,4	10,6	11,1
Sudeste	25,2	26,7	26,2	25,8	25,0	25,1	24,9	24,7
Sul	10,2	11,3	9,4	8,7	8,1	8,9	8,3	7,8
Rio Grande do Sul	4,2	4,6	4,0	3,7	3,5	3,7	3,6	3,4
TOTAL BRASIL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Matriz de Informação Social do MDS. (Acesso 02/03/2012)

3.2 O Índice de Gestão Descentralizada (IGD)

Para melhor desenvolver e implantar as políticas sociais, voltadas ao enfrentamento da pobreza, preconizadas pelo Programa Bolsa Família, o Governo Federal, descentralizou as ações de gerenciamento e de atualização dos cadastros. Para apoiar os municípios nessas atividades, foi criado o Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M).

O Índice de Gestão Descentralizado Municipal (IGD-M) foi criado em 2006 para atuar como indicador para o cálculo do repasse de recursos destinados a melhorar a gestão do Programa Bolsa Família, levando em conta a estimativa de famílias pobres e o desempenho de cada município. O IGD-M é composto por quatro fatores. O Fator de Operação (fator 1) é calculado através da média aritmética de quatro variáveis, a saber: qualidade e integridade das informações do cadastro único; atualização dos dados do cadastro; informações sobre o cumprimento das condicionalidades de educação; e informações sobre o cumprimento das condicionalidades de saúde. No caso desse fator, é necessário que os municípios atinjam o valor de 0,55 ou mais e, ao mesmo tempo, alcancem 0,2 em cada um das quatro variáveis que o compõem. Os demais fatores são: adesão ao Sistema único de Assistência Social (Suas) (Fator de Adesão =1); comprovação dos gastos dos recursos do IGD-M no SUASWEB (Fator de Apresentação =1); e aprovação dos gastos pelo Conselho Municipal de Assistência Social (Fator de Aprovação = 1) (MDS, 2012 a)

O valor mensal a ser repassado é calculado multiplicando-se o resultado do IGD-M pelo fator de referência de R\$ 2,50 por família beneficiária⁵. A partir de 2011, os municípios poderão ter o valor do IGD-M acrescido em 10% desde que: façam acompanhamento familiar das famílias beneficiárias que não estejam cumprindo as condicionalidades (3%); atendam nos prazos previstos às demandas do MDS relativas

⁵ Para estimular a atualização dos Cadastros e a localização das famílias ainda não cadastradas, a partir de novembro de 2011 esse valor passou de R\$ 2,50 para R\$ 3,25 e passaram a ser consideradas, para efeito de multiplicação, não só as famílias beneficiárias mas o número de cadastros válidos e atualizados no município, tendo como limite a estimativa de famílias com renda mensal per capita de até meio salário mínimo (que é o perfil de renda definido para o Cadastro Único). Essa alteração buscou justamente valorizar o esforço realizado pelas prefeituras no sentido de cadastrar e de atualizar os cadastros da população em situação de pobreza e de extrema pobreza, fator central no Plano Brasil Sem Miséria.

às apurações de eventuais irregularidades (3%); tenham 100% dos cadastros atualizados há menos de um ano (2%); e apresentem 96% dos cartões entregues na data de apuração do IGD-M (2%)⁶.

Em 2010, foi criado o Índice de Gestão Descentralizada Estadual – IGD-E, cujo objetivo é estimular os governos estaduais a promoverem ações de apoio técnico e operacional aos seus municípios no âmbito do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais. O IGD-E é calculado segundo os mesmos critérios do IGD-M (media aritmética das quatro variáveis elencadas anteriormente), sendo que os estados devem apresentar um IGD-E de no mínimo 0,6. O valor mensal a ser repassado aos estados será calculado multiplicando-se o IGD-E apurado no mês por 80% do teto mensal estabelecido anualmente pelo MDS para cada estado.

A esse valor poderão ser acrescidos mais 20% correspondentes a incentivos financeiros, quando todos os seus municípios apresentarem em seus respectivos IGDs: taxas de cobertura qualificada do cadastro igual ou superior a 0,8 (5%); taxa de atualização cadastral igual ou superior a 0,8 (5%); taxa de frequência escolar igual ou superior a 0,75% (5%) e taxa de acompanhamento da agenda de saúde igual ou superior a 0,6 (5%)⁷ (MDS, 2010b).

Como o IGD foi criado para que os municípios melhorem a qualidade da gestão do PBF, estes recursos devem ser utilizados em diferentes ações. Dentre elas encontram-se atividades de acesso ao microcrédito produtivo, geração de trabalho e renda, cursos de capacitação, alfabetização de adultos e outros.

No ano de 2011, os estados e municípios receberam R\$ 311,2 milhões do MDS para investimentos na gestão do PBF e do Cadastro Único para Programas Sociais (MDS,2012). Uma parcela destes recursos, repassados através do IGD, está permitindo executar a busca ativa, que é essencial para o cumprimento da meta do Plano Brasil sem Miséria, e a atualização cadastral. Esta atualização deve ser feita a cada dois anos, as famílias que não atualizarem o cadastro terão seus benefícios bloqueados.

Analisando a situação dos 496 municípios do RS em relação ao seu IGD-M do mês de outubro de 2010 percebe-se que deste total aqueles habilitados a receber os recursos somaram 471 e, destes, apenas 13 municípios ficaram abaixo de 0,54, ou seja,

⁶ Portaria n. 754, de 21/10/2010.

⁷ Portaria n. 256 de 19/03/2010, alterada pela Portaria n.368 de 29/04/2010.

não atingiram o índice mínimo exigido. No intervalo entre 0,55 e 0,79, encontrava-se o maior número de municípios, 345 (73,2% dos municípios). Já no último intervalo considerado na análise, entre 0,80 e 1,0, situavam-se 113 municípios (22,8%). Contudo, ao se analisar o Índice de condicionalidade da **saúde** dos municípios do RS, observa-se que nas duas primeiras faixas, no intervalo entre 0,0 a 0,39, situavam-se 33 municípios, representando 6,6% do total, sendo que cinco municípios apresentaram índice abaixo do estipulado para o recebimento dos recursos. Nas duas últimas faixas, que representam os melhores índices, estão contemplados o maior número de municípios, 409 dos 496 municípios do RS em outubro de 2010.

Na área da **educação**, este quadro se altera expressivamente, pois havia somente um município com índice abaixo de 0,39 (no intervalo de 0,2 até 0,39) em outubro de 2010. O grande salto do índice nas condicionalidades da área da educação está presente na última faixa, na qual estão localizados 448 municípios, representando 90% do total, o que não aconteceu com o índice de saúde (Tabela 3).

Tabela 3 - Número de municípios por faixas de valores do Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M), Índice de Validade dos Cadastros, Índice de Atualização dos Cadastros, Índice de Condicionalidade de Educação e Índice de Condicionalidade de Saúde, e participação percentual no Rio Grande do Sul, outubro/2010.

FAIXAS DO ÍNDICE	IGD – M		Índice de Validade dos Cadastros		Índice de Atualização de Cadastro		Índice de Condicionalidade de Educação		Índice de Condicionalidade de Saúde	
	Número de municípios	%	Número de municípios	%	Número de municípios	%	Número de municípios	%	Número de municípios	%
De 0,00 até 0,19	0	0	15	3,0	4	0,8	0	0,0	5	1,0
De 0,2 até 0,39	0	0	78	15,7	24	4,8	1	0,2	28	5,6
De 0,4 até 0,54	13	2,8	99	20,0	94	19,0	0	0,0	54	10,9
De 0,55 até 0,79	345	73,2	208	41,9	281	56,7	47	9,5	153	30,8
De 0,8 até 1,00	113	24,0	96	19,4	93	18,8	448	90,3	256	51,6
TOTAL DE MUNICÍPIOS	471 (1)	100,0	496	100,0	496	100,0	496	100,0	496	100,0

FONTE: MDS <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi>

NOTA (1): Dos 496 municípios do RS, 471 se habilitaram para receber o IGD-M.

3.3. As condicionalidades do PBF

As condicionalidades referem-se aos compromissos assumidos pelas famílias beneficiárias do PBF e que devem ser cumpridos para que elas continuem a receber o benefício. As condicionalidades na área da educação são: frequência mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos. Na área da saúde refere-se ao acompanhamento do calendário de vacinas e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de 7 anos, pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos. Na área da assistência social diz respeito à frequência mínima de 85% de carga horária referentes aos serviços socioeducativos para crianças e adolescentes em risco ou retiradas do trabalho infantil. O acompanhamento do cumprimento das condicionalidades na área da educação, saúde e assistência é feito pelos municípios que repassam as informações para o MDS. As cidades que não encaminham as informações deixam de receber os recursos do MDS destinados à gestão do PBF.

O importante é identificar os motivos do descumprimento, que podem evidenciar um problema de oferta de serviços ou situações de vulnerabilidades das famílias. A gestão municipal tem acesso ao sistema de condicionalidades que apresenta os registros das famílias nessa situação e o tipo de descumprimento. Com essa informação é possível planejar ações conjuntas para todas as áreas que estão sendo monitoradas (saúde, educação e assistência social).

As condicionalidades do PBF ensejam muitas controvérsias. Medeiros *et al* apontam que “não se sabe ao certo quão necessárias são as condicionalidades, quanto se gasta para controlá-las e o que exatamente se ganha com isso” (MEDEIROS; BRITTO; SOARES, 2007, p.18). Destacam que seria necessário, também, verificar se o custo de fiscalização do cumprimento das condicionalidades compensa a sua manutenção, porque, na prática, as crianças já estão obrigadas a ir à escola. Alguns estudos evidenciaram que o fato de haver condicionalidades não mudaria muito o acesso à educação e à saúde (é o caso da aposentadoria rural, por exemplo, através da qual, pelo próprio fato de aumentar a renda das famílias, há um incremento da frequência à escola sem haver qualquer condicionalidade nesse programa) (REIS; CAMARGO, 2007).

Outros autores defendem a idéia de que há a necessidade de haver essa exigência, sob pena de o Programa abrir mão de um dos seus principais objetivos, qual seja, quebrar a pobreza intergeracional. Camargo (2006) enfatiza que se houvesse o abandono das condicionalidades, o PBF seria meramente um programa assistencialista, pois justamente o que o torna emancipador é a ênfase na retirada das crianças da pobreza, que só é possível através das exigências das condicionalidades de saúde e de educação.

Barros e Carvalho enfatizam que “as condicionalidades buscam reduzir o grau de miopia, penalizando as famílias que não aproveitam as oportunidades disponíveis” (BARROS; CARVALHO, 2006, p. 33). O autor se refere ao custo infligido a uma família quando, por exemplo, essa não mantém os filhos na escola, mesmo quando a mesma está ao seu alcance. Esta questão se aplica a casos como a cidade de Porto Alegre, onde há uma rede de ensino e de saúde relativamente desenvolvidas (ainda que apresentem déficits, em especial, na educação infantil, no ensino médio, e em vários aspectos da área da saúde). Contudo, há muitas outras situações nas quais não há equipamentos públicos de saúde e de educação de fácil acesso ou as famílias apresentam um grau de miserabilidade muito alto, que deveriam ser consideradas, para além da condição de “miopia” citada.

Por outro lado, autores como Lavinias (2004; 2012), Vianna (2008) e Silva (2009) criticam a existência desse controle sobre a população beneficiária. Argumentam que o PBF deveria se constituir como um direito social e, portanto, incondicional, ou seja, as condicionalidades seriam contraditórias com a perspectiva dos direitos. A educação, saúde e assistência seriam direitos da população e não algo a ser exigido pelo Estado.

3.3.1. A Condicionalidade da saúde

A condicionalidade da saúde é realizada semestralmente através do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN). O sistema disponibiliza a relação das famílias beneficiárias do PBF com perfil de acompanhamento de saúde

O acompanhamento destas famílias beneficiárias do PBF tem se ampliado expressivamente desde o período inicial. No segundo semestre de 2005, de um total de 264.630 famílias no perfil saúde (famílias beneficiárias do PBF com crianças menores de sete anos e gestantes), 91.194 foram acompanhadas pela equipe de atenção básica do Ministério da Saúde, o que representou 34,5% do total. No segundo semestre de 2011, o monitoramento atingiu 217.427 famílias, que significou 60,9 % do total das que se enquadram no perfil saúde (Tabela 4).

Tabela 4 - Acompanhamento das condicionalidades das famílias do Programa Bolsa Família, Brasil e Rio Grande do Sul, 2005/2011

Ano/ Período (1)	Famílias com perfil saúde nº	Famílias acompanhadas			
		nº	% do perfil	Cumpriram totalmente	
				nº	%
BRASIL					
2005	5.751.203	1.883.187	32,7	1.713.569	91,0
2006	9.493.873	3.454.681	36,4	3.156.550	91,4
2007	10.472.495	5.166.469	49,3	4.833.066	93,5
2008	10.460.963	6.084.893	58,2	6.002.680	98,6
2009	9.820.535	6.332.142	64,5	–	–
2010	10.602.965	7.254.691	68,4	–	–
2011	10.475.913	7.354.105	70,2	–	–
RIO GRANDE DO SUL					
2005	264.630	91.194	34,5	78.626	86,2
2006	393.484	143.875	36,6	127.901	88,9
2007	412.307	179.187	43,5	167.782	93,6
2008	396.754	198.679	50,1	196.055	98,7
2009	345.527	192.462	55,7	–	–
2010	371.794	225.327	60,6	–	–
2011	356.871	217.427	60,9	–	–

FONTE: DATASUS; A partir de 2009: MDS <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi>

NOTA (1): As informações se referem ao 2º semestre de cada ano, exceto no ano de 2008 cujos dados são relativos ao 1º semestre.

NOTA (2): – : Dados não disponíveis.

Os aspectos mais significativos das condicionalidades, no âmbito da saúde, das crianças beneficiárias do PBF, referem-se ao acompanhamento de vacinação e estado nutricional tais como, riscos nutricionais, de peso baixo, de sobrepeso, peso por altura, peso por idade e altura por idade entre outros.

A avaliação do PBF em relação às crianças beneficiárias de até 6 meses evidenciou que as mesmas receberam as vacinas prescritas (7) em proporção maior do que as não beneficiárias com o mesmo perfil socioeconômico.

No Brasil, as estatísticas apresentadas pelo SISVAN, informam que o número de crianças beneficiadas pelo programa no 2º semestre de 2011 atingiu 5.980 mil, mostrando um acréscimo de 61,9% em relação ao mesmo período de 2005, quando somaram 3.694 mil crianças com esse perfil. Deste total, 36% foram acompanhadas no primeiro ano, tendo chegado a 71% em 2011. Das crianças acompanhadas, praticamente todas (99%) estavam com a vacinação em dia⁸. Quanto aos dados nutricionais, apesar de terem melhorado, os percentuais são menores, passando de 66% em 2005 para 82% em 2011. Mesmo assim, a proporção de crianças beneficiárias consideradas nutridas foi 39,4 pontos percentuais mais elevados em comparação com aquelas crianças que não recebem o benefício (MDS, 2012 a).

No Rio Grande do Sul, o Programa Bolsa Família beneficiou 176 mil crianças, em 2005, passando para 202 mil crianças em 2011. Destas, 71 mil foram acompanhadas pelo Programa naquele primeiro ano (40,5% do total) passando para 128 mil no último ano (63,3%), e praticamente, todas as crianças que foram acompanhadas, também cumpriram totalmente com a condicionalidade da vacinação em dia (99,5%) (Tabela 5).

⁸ O PBF teve impacto positivo sobre a vacinação em dia, sobretudo nos índices de vacinação contra a poliomielite. A proporção de crianças beneficiárias que receberam a primeira dose desta vacina no período correto foi 15 pontos percentuais maior do que os de crianças de famílias não beneficiárias e na terceira dose desta vacina a proporção foi de 25 pontos percentuais superior. Nas outras vacinas, tétano, difteria e coqueluche, também a frequência foi maior nas crianças de famílias beneficiárias, com uma diferença de 18 pontos percentuais na segunda dose e de 19 pontos percentuais na terceira (MDS, 2010a).

Tabela 5 - Acompanhamento das condicionalidades das crianças do Programa Bolsa Família – Brasil 2005/2010 e Rio Grande do Sul 2005/2011

Ano/ semestre	Crianças Beneficiárias/ Perfil Saúde	Crianças Acompanhadas	% de Crianças Acompanhadas	Acompanhadas			
				Crianças com Vacinação em dia	% com Vacinação em dia	Crianças com dados Nutricionai s	% com dados Nutricio nais
BRASIL							
2005/2	3.694.316	1.331.416	36,0	1.322.985	99,4	↯	↯
2006/2	5.659.303	2.281.707	40,3	2.269.794	99,5	1.504.052	65,9
2007/2	5.612.485	3.065.414	54,6	3.034.660	99,0	2.401.325	78,3
2008/2	5.389.469	3.426.798	63,6	3.401.182	99,3	2.728.579	79,6
2009/2	4.944.939	3.348.644	67,7	3.323.937	99,3	2.781.293	83,1
2010/2	6.101.407	4.260.109	69,8	4.225.816	99,2	3.532.269	82,9
RIO GRANDE DO SUL							
2005/2	176.540	71.473	40,5	71.057	99,4	↯	↯
2006/2	236.599	99.944	42,2	99.396	99,5	78.145	78,2
2007/2	216.736	111.571	51,5	111.064	99,6	95.880	85,9
2008/2	189.595	113.713	60,0	113.056	99,4	99.392	87,4
2009/2	166.917	104.747	62,8	104.193	99,5	91.861	87,7
2010/2	210.020	134.776	64,2	134.192	99,6	120.184	89,2
2011/1	202.864	128.441	63,3	127.739	99,5	115.369	89,8

FONTE: DATASUS.

www.bolsafamilia.datasus.gov.br

NOTA: ↯ : Dados não disponíveis

Quanto às gestantes, a avaliação do PBF evidenciou que as beneficiárias do PBF tiveram em média 1,5 consultas a mais do que as grávidas não beneficiárias com o mesmo perfil socioeconômico (MDS, 2012).

As informações sobre acompanhamento das condicionalidades das gestantes, no estado do Rio Grande do Sul, mostraram que estas totalizaram 2.621 mulheres no 2º semestre de 2006, passando para 4.686 no 1º semestre de 2011, com um crescimento de 79%. As gestantes acompanhadas que cumpriram todas as condicionalidades entre o 1º ano e o último aumentaram cerca de 90%. No primeiro ano, apenas 83,6% cumpriram os requisitos do Programa e a maioria, não foi acompanhada. A partir daí observou-se

um aumento das gestantes acompanhadas que apresentaram o pré-natal em dia atingindo quase a totalidade (99%) em 2011 (Tabela 6).

Tabela 6 - Acompanhamento das condicionalidades das Gestantes do Programa Bolsa Família, Brasil e Rio Grande do Sul, 2006/2011

Ano/Semestre	Total de Gestantes Acompanhadas	Total de Gestantes Acompanhadas com Pré Natal em dia	% de Gestantes Acompanhadas com Pré Natal em dia	Total de Gestantes Acompanhadas com Dados Nutricionais	% de Gestantes Acompanhadas com Dados Nutricionais
BRASIL					
2006/2	66.973	55.994	83,6	9.891	14,8
2007/2	72.293	70.915	98,1	34.623	47,9
2008/2	92.924	91.630	98,6	51.280	55,2
2009/2	101.602	100.421	98,8	55.508	54,6
2010/2	120.761	114.580	94,9	71.173	58,9
2011/1	118.074	113.131	95,8	94.420	80,0
RIO GRANDE DO SUL					
2006/2	2.621	2.434	93,0	636	24,3
2007/2	3.543	3.447	97,0	1.808	51,0
2008/2	3.982	3.955	99,0	2.618	65,8
2009/2	4.395	4.326	98,0	2.880	65,5
2010/2	5.205	5.155	99,0	3.512	67,5
2011/1	4.686	4.632	99,0	4.031	86,0

FONTE: DATASUS Disponível em www.bolsafamilia.datasus.gov.br.

Como já se comentou, no final de 2011, o governo criou o Benefício Variável à Gestante (BVG), que busca a captação precoce para a realização do pré-natal, através de um benefício mensal de R\$ 32,00 que começou a ser liberado em dezembro de 2011 e nesse mesmo mês já foi concedido a 25.305 gestantes no país. No mês de janeiro de 2012 houve um aumento significativo com o benefício sendo concedido para 61.250 gestantes. Também disponibilizou o Benefício Variável Nutriz (BVN), para incentivar o aleitamento materno e o benefício foi concedido em novembro para 77.702 nutrízes, em dezembro para 93.186, em janeiro de 2012 para 123.479, evidenciando um aumento dos beneficiários (SENARC/MDS).

3.3.2. As condicionalidades na área da educação

Quanto à frequência escolar ela é acompanhada bimestralmente pelo sistema de presença do Ministério da Educação, que identifica cada aluno e registra as eventuais informações de baixa frequência e o motivo. As secretarias municipais de Educação devem informar a frequência a cada bimestre, através da internet e o MEC consolida estas informações.

Nesta área a principal condicionalidade é o registro bimestral de frequência escolar não inferior a 85% da carga horária mensal, no ano letivo, de crianças e adolescentes de 6 a 15 anos. Para aqueles entre os 16 e 17 anos a condicionalidade exige a frequência de 75% em estabelecimentos regulares. Para isto, é necessário o controle efetivo das causas que levaram os alunos a faltar às aulas para justificar a ausência dos mesmos⁹.

A tabela 7 apresenta os principais motivos declarados para justificar a não frequência no Brasil, destacando-se a desmotivação dos alunos e a negligência dos pais.

Tabela 7 - Motivos mais frequentes para baixa frequência escolar no PBF, Brasil, 2010.

Motivos	Nº	%
Gravidez	3.341	0,7
Mendicância ou trajetória de rua	297	0,1
Negligência dos pais	85.794	19,1
Trabalho infantil	354	0,1
Violência/discriminação na escola	132	0,0
Trabalho jovem	1.966	0,4
Exploração/abuso sexual/violência doméstica	168	0,0
Desinteresse/desmotivação	75.977	16,9
Abandono/desistência	128.209	28,5
Necessidade de cuidar de familiares	1.564	0,3
Total	449.520	100,0

Fonte: MDS, 2011a

⁹ As faltas que são consideradas justificadas são: doença do aluno; doença ou óbito na família; inexistência de oferta de serviço educacional; fatores climáticos e de infraestrutura de ir e vir (enchentes, falta de transporte, violência urbana na área escolar e calamidades).

Desse modo, para promover a permanência das crianças na escola e agilizar a inclusão daquelas em situações de risco ou vulnerabilidade, o Ministério do Desenvolvimento Social vêm promovendo um trabalho conjunto entre as três esferas de governo (Federal/Estadual/Municipal) no sentido de articular políticas intersetoriais de transversalidade articuladas ao PBF. Nesse sentido, o grande desafio da gestão de condicionalidades é acompanhar todos os beneficiários, o que necessita de uma articulação entre os vários setores da sociedade. O Ministério do Desenvolvimento Social vêm atuando em conjunto com outros setores do estado para viabilizar o acompanhamento da frequência escolar, assim como desenvolver um trabalho que traga estes beneficiários para o ambiente escolar.

Numa das primeiras avaliações feitas do PBF¹⁰ no país no que diz respeito ao efeito das condicionalidades da educação verificou-se que entre as famílias beneficiárias, a frequência escolar era maior em 3,6 pontos percentuais em comparação com as crianças de famílias pobres que não recebem o benefício (MDS, 2007).

Os resultados da segunda avaliação do PBF, realizada em 2009, mostraram uma diferença ainda maior na frequência escolar, de 4,4 pontos percentuais entre as crianças de famílias que recebiam o benefício e aquelas que não recebiam. Na região nordeste, essa diferença foi de 11,7 pontos percentuais a favor das crianças das famílias beneficiárias. Também evidenciou que a evasão escolar era menor entre as crianças e jovens beneficiárias do PBF do que naquelas que não recebiam o benefício (MDS, 2010a). Outra pesquisa que avaliou os impactos do PBF no acesso à educação entre os mais pobres também apontou que a frequência escolar era mais elevada entre os beneficiários do que entre os não beneficiários. Além disso, houve aumento da frequência escolar das crianças e jovens e que este foi mais intenso entre os 20% mais pobres (COSTANZI; SOUZA; RIBEIRO, 2010).

A tabela 8 registra o acompanhamento da frequência escolar no Brasil e verifica-se que, no período, houve um aumento no número de beneficiários acompanhados nas condicionalidades da educação na faixa etária de 6 a 15 anos. No ano de 2006 estes

¹⁰ Esta pesquisa foi realizada em 2005 sob a coordenação do Centro de Planejamento e Desenvolvimento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais - Cedeplar/UFMG, utilizando uma amostra de 15 mil domicílios em 269 municípios no país (MDS, 2007)

representavam 9.569 mil (62,8%) alcançando em fevereiro de 2010, 12.687 mil beneficiários representando 82,7% do total. Destas crianças e jovens acompanhadas 96,8% apresentaram frequência superior a 85% em novembro de 2006, passando para 98,6% em fevereiro de 2010, ou seja, quase a totalidade delas. Cabe ressaltar que estes resultados em relação à frequência escolar superior a 85% para garantir o recebimento do Bolsa Família também estão relacionados com o fato da existência de obrigatoriedade da matrícula na faixa etária de 06 a 15 anos no ensino fundamental estipulado pela Constituição Federal de 1988. Além disso, a rede de educação vem desenvolvendo um trabalho contínuo numa parceria entre o MEC, os estados e os municípios. Aliado a isso está ocorrendo também uma maior conscientização dos pais destas crianças e adolescentes (MDS, 2012).

Tabela 8 - Acompanhamento da frequência escolar de beneficiários do PBF de 6 a 15 anos, Brasil, 2006/2010 e Rio Grande do Sul, 2006/2009.

Ano/mês	Beneficiário no perfil educação	Beneficiários acompanhados									
		Total		Frequência igual ou superior a 85%		Frequência inferior a 85%					
						Total		Motivo Justificado		Descumprimento	
		nº	% do perfil	nº	% do acomp.	nº	% do acomp.	nº	% do acomp.	nº	% do acomp.
BRASIL											
2006	15.244.078	9.569.119	62,8	9.260.949	96,8	308.170	3,2	83.105	0,9	225.065	2,4
2007	15.541.593	13.170.965	84,7	12.815.605	97,3	355.360	2,7	82.164	0,6	273.196	2,1
2008	15.027.257	12.748.864	84,6	12.438.989	97,6	309.875	2,4	77.373	0,6	232.502	1,8
2009	15.646.570	14.026.573	89,6	13.680.379	97,5	346.194	2,5	83.257	0,6	262.937	1,9
2010	15.346.874	12.687.416	82,7	12.508.743	98,6	178.673	1,4	52.550	0,4	126.123	1,0
RIO GRANDE DO SUL											
2006	639.977	419.096	65,5	407.877	97,3	11.219	2,7	1.307	0,3	9.912	2,4
2007	625.104	545.336	87,2	528.825	97,0	16.511	3,0	2.374	0,4	14.137	2,6
2008	566.952	475.646	83,9	458.531	96,4	17.115	3,6	3.287	0,7	13.828	2,9
2009	590.042	533.621	90,4	513.584	96,2	20.037	3,8	4.741	0,9	15.296	2,9

FONTE: MDS. Relatório de Condicionalidades 1º Semestre 2010 - MDS

Quanto aos adolescentes beneficiários de 16 e 17 anos que têm a sua frequência escolar acompanhada, terão que apresentar no mínimo 75% de presença na escola. Considerando os jovens nesta faixa etária houve um aumento da frequência escolar no período. Pode-se supor que o incentivo dado com a criação do BVJ desde 2008 deve ter contribuído para este resultado, diminuindo a evasão escolar. No ensino médio, o índice

de abandono é de 7,2% entre os beneficiários, enquanto a média nacional é de 14,3% (WEISSHEIMER, 2012).

Considerando a totalidade de crianças e jovens de 6 a 17 anos no perfil de educação houve, no período de outubro e novembro de 2011, um aumento daquelas acompanhadas. Das 17,2 milhões de beneficiárias, 14,9 milhões (86,6%) foram acompanhadas e destas 96,1% tiveram frequência superior à mínima estipulada (MDS, 2012a).

No Rio Grande do Sul, as informações sobre o acompanhamento das condicionalidades da educação evidenciaram que havia 639 mil crianças e adolescentes neste perfil em novembro de 2006. Deste total foram acompanhadas 65,5 % e, destas, a frequência escolar foi igual ou superior a 85% para 97% das crianças e adolescentes. Em novembro de 2009, este percentual de acompanhamento escolar aumentou para 90,7% e cumpriram com a frequência escolar quase a totalidade dos alunos acompanhados, 98,6%.

As informações para o bimestre de outubro/novembro de 2011 evidenciaram que no RS o total dos beneficiários de 6 a 17 anos no perfil de educação somou 576.201 crianças e jovens e a maioria foi acompanhada, 523.076, ou seja, 90,78%. Destas, o equivalente a 93,60% cumpriram a condicionalidade da educação (MDS, 2012a).

3.4 As irregularidades do PBF apuradas pela Controladoria Geral da União

A Controladoria-Geral da União (CGU)¹¹, através do programa de fiscalização a partir de sorteios públicos, por amostragem, realiza a apuração de denúncias ou indícios de práticas lesivas ao interesse público, visando verificar a existência de corrupção entre gestores de todas as esferas da administração pública.

Os sorteios são realizados periodicamente pela Caixa Econômica Federal. O programa iniciou em 2003 e contou com duas fases experimentais (pilotos). A partir de

¹¹ A Controladoria Geral da União foi criada em 2 de abril de 2001, pela Medida Provisória nº 2143-31, e mais recentemente foi modificada, através do Decreto nº 5683, de 24 de janeiro de 2006, que alterou sua estrutura, com a finalidade de desenvolver mecanismos de prevenção à corrupção no país.

2004 – período em que se iniciou a apuração do PBF – o Programa de Fiscalização apresentou seu formato definitivo, com o sorteio mensal de 60 municípios, com até 500 mil habitantes, exceto capitais, das diversas regiões do País. Nos municípios com população inferior a 20,000 habitantes, todas as áreas da gestão municipal que obtiveram recursos federais são analisadas, enquanto que nos municípios maiores são selecionadas 60 unidades municipais. Nessas unidades são examinadas as contas e também é realizada uma inspeção de obras e serviços, privilegiando também os conselhos e o contato com a população com o objetivo de contar com a participação dos cidadãos no controle da aplicação dos recursos decorrentes da tributação arrecadada pelos contribuintes.

Em relação ao PBF, nos anos de 2010 e 2011, foram fiscalizados um total de 12 municípios no RS. O número de municípios sorteados em cada um dos anos contemplados varia de acordo com critérios estabelecidos pela CGU. Assim, em 2010, foram sorteados oito municípios e em 2011 também 8 municípios, sendo que apenas quatro estão disponibilizados pela CGU.

Nesse período, foram encontradas 181 irregularidades relativas ao PBF. A maior incidência apontada nos relatórios do programa de fiscalização foi: Divergência de informações e/ou ausência de atualização dos dados cadastrais nos cadastramentos únicos de programas sociais do Governo Federal e beneficiários da CEF. Em segundo lugar, a CGU constatou beneficiários com renda *per capita* superior à estipulada pelo PBF e/ou sinais de renda superior (patrimônio). Nas primeiras auditorias feitas pela CGU, de 2004 a 2008, a irregularidade de maior incidência era de beneficiários com renda *per capita* superior a de corte do PBF (RUCKERT; BORSATTO, 2009). Também aparecia como terceira irregularidade no ranking a ausência de acompanhamento das condicionalidades do PBF, que nos anos seguintes perdeu representatividade. Além desses problemas foi constatada a existência das mais diversas irregularidades, conforme citadas no Quadro 1.

Quadro 1

Principais irregularidades constatadas do Programa Bolsa Família - PBF no programa de fiscalização a partir de sorteios públicos no Rio Grande do Sul, 2010 e 2011

IRREGULARIDADES				
Número de municípios sorteados	2010	2011	TOTAL	%
1. Divergência de informações e/ou ausência de atualização dos dados cadastrais nos cadastramentos únicos de programa sociais do Governo Federal e beneficiários da CEF.	30	2	32	17,7
2. Beneficiários com renda <i>per capita</i> superior ao estipulado pelo PBF e/ou sinais de renda superior (patrimônio).	12	12	24	13,3
3. Divergência entre municípios cadastrados e o saque (outro município).	7	3	10	5,5
4. Descumprimento das condicionalidades de frequência escolar.	6	0	6	3,3
5. Ausência de acompanhamento das condicionalidades do PBF (frequência escolar /vacina/gestantes).	2	5	7	3,9
6. Irregularidades quanto ao uso dos recursos do IGD.	2	1	3	1,7
7. Inexistência de Coordenação Municipal do PBF.	15	1	16	8,8
8. Atuação insuficiente ou Inexistência de registros acerca da atuação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS).	4	1	34	18,8
9. Cartões de beneficiários mantidos com servidor da prefeitura ou retenção indevida por estabelecimento comercial.	0	19	19	10,5
10. Inexistência de divulgação da relação de beneficiários do PBF por parte do Gestor Municipal.	6	0	6	3,3
11. Inexistência de notificação acerca da liberação de recursos e/ou falta de apresentação de comprovantes formais referentes às despesas efetuadas.	11	2	13	7,2
12. Divergência quanto a escola indicada no cadastro da CEF e aquele onde a criança se encontra (possível mudança de escola).	3	1	4	2,2
13. Irregularidades e ou falta de licitações.	0	1	1	0,6
14. Ausência de capacitação de profissionais que atuam na área de assistência social - CRAS.	10	0	10	5,5
15. Inexistência de diagnóstico de áreas de risco e vulnerabilidade social.	3	0	3	1,7
16. Instalações físicas inadequadas para atendimento aos beneficiários do PBF.	0	2	2	1,1
17. Inexistência de procedimentos de verificação decorrentes do cruzamento entre CADÚnico e a RAIS.	4	0	4	2,2
18. Outras irregularidades.	25	6	31	17,1
TOTAL	131	50	181	100,0

FONTE: CGU

Sorteios Disponíveis em www.mds.gov.br

NOTA: Para o ano de 2011 houve um sorteio de oito municípios para o Rio Grande do Sul e foi disponibilizado (até abril de 2012) apenas as informações relativas a quatro municípios.

4. Considerações finais

Nos últimos anos, desenvolveu-se, no país, um esforço no sentido da erradicação da pobreza e de inclusão da população mais vulnerável nos programas sociais, em especial, de saúde, educação e de assistência social, com destaque para os programas de transferência de renda como o Programa Bolsa Família (PBF). Em 2011, com o lançamento do Plano Brasil Sem Miséria, instituíram-se ações voltadas à inclusão produtiva, como cursos de educação básica e de qualificação profissional, os quais deverão ser efetivamente alavancados ao longo de 2012, sendo que seus resultados já deverão ser dimensionados ao início do próximo ano. Desde 2004, o governo federal, em conjunto com os estados e municípios, vem organizando o Cadastro Único de Programas Sociais e estruturando os sistemas necessários para o repasse de recursos e para o acompanhamento das condicionalidades, de forma que agora já é possível passar para uma nova etapa e formular políticas de geração de emprego e renda e de inclusão produtiva.

O Programa Bolsa Família desde sua criação registrou avanços consideráveis e passou por um importante processo de evolução que complementou e aperfeiçoou o desenho original. Em 2011, com o lançamento do Plano Brasil Sem Miséria, os programas de combate à pobreza foram ampliados e o PBF foi inserido nesse Plano para a consecução desse objetivo. Assim, foram identificadas as famílias vulneráveis que estavam à margem dos programas sociais e tomadas medidas para a busca destas famílias.

No que se refere às condicionalidades exigidas pelo PBF, verificou-se que os beneficiários passaram a ter um acompanhamento mais expressivo. Também passaram a apresentar um resultado melhor do que os não beneficiários com o mesmo perfil sócio econômico, tanto na frequência escolar quanto na área da saúde. Observou-se um maior esforço das famílias beneficiárias no cumprimento das condicionalidades e, também, a necessidade do Estado de reforçar as ofertas desses serviços que são monitorados para garantir o acesso dos mesmos para essas famílias. Apesar das controvérsias existentes sobre as condicionalidades, a idéia predominante é de que elas permitam às famílias o acesso a direitos sociais, desde que o Estado esteja desempenhando o seu papel.

Constatou-se que na área da educação o acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários do PBF no Rio Grande do Sul atingiu níveis elevados, com praticamente todas as crianças e jovens deste perfil cumprindo com o limite mínimo

exigido (85%). No que diz respeito à saúde, o percentual de famílias acompanhadas com o perfil saúde no Rio Grande do Sul teve uma elevação significativa nos últimos anos, mas o indicador ainda é mais baixo que o da educação, o que pode indicar o não acesso destes beneficiários ao serviço.

O cumprimento das condicionalidades nas áreas da saúde e da educação cria uma perspectiva de que as gerações futuras tenham maiores possibilidades de emprego e renda, podendo sair da pobreza e extrema pobreza.

Referências

BARROS, Ricardo P; CARVALHO, Mirela. Proteção social efetiva com porta de saída. In: LEVY, P.M.; VILLELA, R. (org). **Uma agenda para o crescimento econômico e a redução da pobreza**. IPEA, Texto para Discussão, 1234, nov.2006.

BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na Berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. **Novos Estudos**, 87, jul 2010.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório de Gestão, 2010 e 2011**. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br>. Acesso em 15 de março de 2012.

CAMARGO, José M. O Bolsa Família é um programa assistencialista? **O Globo**, 12/08/2006.
Disponível em: <http://oglobo.globo.com/opiniao/mat/2006/08/12/285240593.asp>
Acesso em outubro/2006

COSTANZI, Rogério N.; SOUZA, Frederico L. de; RIBEIRO, HélioV.M. Efeitos do Programa Bolsa Família no Acesso à Educação entre os mais pobres. **Informações Fipe**, São Paulo, set. 2010.

LAVINAS, Lena. **Excepcionalidade e paradoxo**: renda básica versus programas de transferência de renda no Brasil. BIEN, 2004.
Disponível em
www.brasiluniaoouropia.ufrj.br/pt/pdfs/renda_basica_versus_programas_de_transferencia_direta_de_renda.pdf. Acesso em julho 2007.

_____. Brasil Sem Miséria: desafios em pauta. Carta Maior Data: 28/12/2011
Disponível em
http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=19298 Acesso em Janeiro/2012.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. **Programas focalizados de transferência de renda**: contribuições para o debate. Brasília: IPEA, Texto para Discussão, 1283, 2007.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS).
Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Primeiros Resultados da Análise da Linha de Base da Pesquisa de Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família.** (Instituição Executora: Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional - Cedeplar/UFMG), 2007.

_____. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Síntese do 1º relatório contendo os principais resultados da pesquisa de avaliação de impacto do Bolsa Família – 2ª Rodada – AIBF II.** Nota Técnica nº 110/2010/DA/SAGI/MDS. Agosto de 2010a.

_____. **Portaria nº 256**, de 19/03/2010b.

_____. Acompanhamento familiar fortalece permanência de crianças beneficiárias do Programa Bolsa Família na escola. Sala de Imprensa, 18/04/2011. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa>. Acesso em junho/2011 a.

_____. Sistema Único de Assistência Social garante proteção a milhões e atua no combate à miséria. Sala de Imprensa, 29/12/2011 b. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa>. Acesso em fev/2012.

_____. **BF Informa** n. 296, dez 2011 c.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). Disponível em <http://www.mds.gov.br> 2012 a Acesso em 2012.

_____. MDS repassou mais de R\$ 311 milhões para gestão do Bolsa Família e Cadastro Único em 2011. Sala de Imprensa, 29/02/2012 b. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa>. Acesso em 14 de março de 2012.

_____. Frequência escolar de beneficiários do Bolsa Família tem melhor média em 2011. Sala de Imprensa, 31/01/2012c. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa> . Acesso em 30 de março de 2012

_____. Busca ativa do Brasil Sem Miséria identifica 550 mil famílias em menos de um ano. Sala de Imprensa, 05/04/2012d. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa>

_____. Pronatec vai oferecer mais de 58 mil vagas em cursos no Rio Grande do Sul. Sala de Imprensa, 16/03/2012e. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa> Acesso em fev 2012.

_____. IBGE vai fornecer dados a cada trimestre para o Brasil Sem Miséria. Sala de Imprensa, 11/01/2012f. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa>. Acesso em jan/2012.

REIS, Maurício C.; CAMARGO, José M. **Rendimentos domiciliares com aposentadorias e pensões e as decisões dos jovens quanto à educação e à participação na força de trabalho**. Brasília: IPEA, Texto para Discussão, nº 1262, 2007.

SILVA, Josué P. Reconhecimento, redistribuição e as ambivalências do discurso sobre o Bolsa Família. **Ciências Sociais Unisinos**, vol.45, nº3, p.96-205, 2009.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. O impacto do Bolsa Família na educação brasileira. **Carta Maior**. <http://www.cartamaior.com.br>. Acesso em: 05/04/2012
