

Textos para Discussão N° 70

Secretaria do Planejamento e Gestão
Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser

Os programas de transferência de renda no RS

Isabel Noemia Rückert
Maria Luiza Borsatto

Porto Alegre, outubro de 2009



GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO

Secretário: Mateus Affonso Bandeira



DIRETORIA

Presidente: Adelar Fochezatto

Diretor Técnico: Octavio Augusto Camargo Conceição

Diretor Administrativo: Nóra Angela Gundlach Kraemer

CENTROS

Estudos Econômicos e Sociais: Sônia Rejane Unikowski Teruchkin

Pesquisa de Emprego e Desemprego: Roberto da Silva Wiltgen

Informações Estatísticas: Adalberto Alves Maia Neto

Informática: Luciano Zanuz

Editores: Valesca Casa Nova Nonnig

Recursos: Alfredo Crestani

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pela FEE, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões. As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Fundação de Economia e Estatística.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

www.fee.tche.br

Os programas de transferência de renda no RS*

Isabel Noemia Rückert**
Maria Luiza Borsatto

Economista e Técnica da FEE
Economista e Técnica da FEE

Resumo

O artigo examina os mais importantes programas de transferência de renda do Governo Federal que são o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) no RS. Percebe-se um crescimento tanto do PBF quanto do BPC. O Bolsa Família é um benefício que depende do cumprimento de condicionalidades na área da saúde e educação, as quais são avaliadas através do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) em nível municipal. No caso do RS, tendo em vista o número de famílias que recebem o benefício, o acompanhamento das condicionalidades, principalmente, na área da saúde ainda é pequeno.

Palavras-chave: Transferência de renda; Programa Bolsa Família; Benefício de Prestação Continuada.

Abstract

The article examines the most important programs of income transfer from the Federal Government which is the Bolsa Família Program (PBF) and the Continuing Provision of Benefit (BPC) in RS. It is perceived growth of both the PBF as the BPC. The Family Allowance is a benefit that depends on the fulfillment of conditions in health and education, which are evaluated through the Decentralized Management Index (IGD) at the municipal level. In the case of RS, in view of the number of families receiving the benefit, the monitoring of conditions, mainly in health is still small.

Keywords: Income transfer; Bolsa Família Program; Continuing Provision of Benefit

Classificação JEL: H53, I38

1. Introdução

Os programas de transferência de renda têm-se tornado fundamental como política social em muitos países¹ em desenvolvimento, principalmente, que possuem elevado número de famílias pobres, e cujo objetivo é o de criar uma rede de proteção social para as populações

* As autoras agradecem a colaboração na pesquisa e na elaboração das tabelas à auxiliar técnica da FEE Ilaine Zimmerman, bem como as sugestões dos colegas do Núcleo de Políticas Públicas: Marli Mertz, Alfredo Meneghetti, Renato Dal Maso, Gabriele dos Anjos e Calino Pacheco.

** Professora da PUC-RS

***Economista da FEE

¹ Dentre estes se destacam o programa mexicano Progresas desde 1997, o da Nicarágua, o programa Red de Protección Social (RPS) desde 2000, o da Colômbia, Famílias em Accion que iniciou em 2001 e o indiano Food-for-Education iniciado em 1995 (RESENDE; OLIVEIRA, 2006) e o programa Chile Solidário desde 2002 (SOARES et al., 2007).

mais carentes. Todavia, países ricos também adotaram e ainda possuem programas que transferem recursos para famílias que vivem num determinado patamar de pobreza (AFONSO, 2006).

O modelo de proteção existente na América Latina desde a década de 30 até a década de 70 do século XX baseava-se no emprego formal garantindo aposentadorias, pensões e benefícios por acidentes de trabalho e assistência à saúde tendo como pré-requisito a contribuição prévia. Os não contribuintes dependiam da assistência social. Os programas de transferências monetárias foram criados sem este vínculo, sendo que muitos deles estabeleceram condicionalidades com o intuito de elevar os níveis de educação, reduzir a evasão escolar e o trabalho infantil e, também, melhorar os indicadores de saúde e nutrição. Países que desenvolveram o programa não adotaram necessariamente a mesma formatação, todavia, os seus beneficiários são focalizados nas famílias com crianças ou adolescentes extremamente pobres ou pobres.

No Brasil programas de transferência de renda nos moldes estrangeiros foram criados, inicialmente, em alguns municípios e estados a partir de 1995. Em nível federal, foi no governo de Fernando Henrique Cardoso que estes programas começaram a ser implementados e eram vinculados a diversos ministérios. O primeiro programa criado foi o Bolsa-Escola, em 1995, como iniciativa de alguns municípios para combater a evasão escolar, mas tendo em vista a incapacidade financeira e operacional para mantê-lo, em 2001, o mesmo passou a ser financiado e operacionalizado pelo Governo Federal, através do Ministério da Educação. A Bolsa-Escola tinha como público-alvo crianças de 7 a 14 anos com renda familiar mensal *per capita* inferior a R\$ 90,00. No mesmo ano foi criada a Bolsa-Alimentação (Ministério da Saúde), com o objetivo de combater a mortalidade infantil e a desnutrição. Seu público-alvo eram crianças de 0 a 6 anos, gestantes e nutrizas de famílias com renda mensal *per capita* inferior a meio salário mínimo. Em 2002, foi instituído o Auxílio Gás (Ministério de Minas e Energia) com o intuito de beneficiar as famílias de baixa renda e a Bolsa Renda, para os casos de emergências devido a secas ou inundações nas áreas rurais. Já em 2003, no governo Lula, foi criado o Cartão Alimentação, inserido no programa Fome Zero.² Neste mesmo ano, em outubro, o Governo instituiu o Programa Bolsa-Família (PBF) no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), unificando os diversos programas de transferência de renda existentes (Auxílio Gás, Bolsa Alimentação, Bolsa Escola e Cartão Alimentação denominados de programas remanescentes), visando ampliar o número de beneficiários.

² “O Fome Zero é uma estratégia impulsionada pelo governo federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldade de acesso aos alimentos. Tal estratégia se insere na promoção da segurança alimentar e nutricional buscando a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome.”
FONTE: www.fomezero.gov.br; acesso em 23.07.2009.

Quadro 1 Programas de transferência de renda - Brasil

ANOS	PROGRAMA	PÚBLICO-ALVO
1996	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)	Auxílio para as famílias que apresentam crianças em situação de risco de trabalho infantil.
1996	Programa de Benefício de Prestação Continuada (BPC)	Pessoas com deficiência grave e idosos com mais de 65 anos, que tenham renda familiar <i>per capita</i> inferior a um quarto de salário mínimo.
2001	Bolsa – Escola	Crianças de 7 a 14 anos com renda familiar mensal <i>per capita</i> inferior a R\$ 90,00.
2001	Bolsa-Alimentação	Crianças de 0 a 6 anos, gestantes e nutrizes de famílias com renda mensal <i>per capita</i> inferior a meio salário mínimo.
2002	Auxílio Gás	Famílias de baixa renda <i>per capita</i> de no máximo de R\$ 90,00.
2002	Bolsa Renda	Para os casos de emergências devido a secas ou inundações nas áreas rurais
2003	Cartão Alimentação (Programa Fome Zero)	Famílias com renda familiar <i>per capita</i> menor do que metade do salário mínimo
2003	Programa Bolsa-Família	Famílias pobres e extremamente pobres com crianças e adolescentes de até 17 anos. Vincula o recebimento do benefício ao cumprimento de condicionalidades nas áreas de Educação e Saúde. Unificou os diversos programas de transferência de renda existentes (Auxílio Gás, Bolsa Alimentação, Bolsa Escola e Cartão Alimentação).

Além do PBF, dentre os principais programas de transferência de renda encontra-se o Benefício de Prestação Continuada (BPC) destinado a pessoas portadoras de deficiências e idosos, implementado em 1996. Estes têm sido responsáveis pela redução da desigualdade de renda no País. De acordo com Soares *et al.*(2006) o PBF contribuiu para a redução em 21% do índice de Gini³ no País entre 1995 e 2004.

Este texto tem como objetivo analisar o Programa Bolsa Família – PBF, principalmente o cumprimento das condicionalidades e evidenciar as principais irregularidades encontradas no programa, bem como examinar a trajetória do Benefício de Prestação Continuada – BPC no Estado do Rio Grande do Sul. Além desta introdução, na segunda seção, apresenta-se um

³ O índice de Gini mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar *per capita*.

breve panorama geral apontando: a evolução dos beneficiários do PBF; as condicionalidades nas áreas da saúde e da educação; as irregularidades do PBF em municípios selecionados do RS; o Índice de Gestão Descentralizada - IGD, que avalia a qualidade de gestão do PBF em nível municipal. Apresenta-se também um breve cenário da evolução do PBF em municípios selecionados do RS. Na terceira seção, analisa-se o BPC destinado a pessoas com deficiência graves, assim como idosos com mais de 65 anos e, por último, são tecidas algumas considerações finais.

2. O Programa Bolsa Família

2.1 Panorama Geral

O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado no final de 2003, pela Medida Provisória nº. 132 convertida na Lei nº. 10.836 de 9 de janeiro de 2004. Em 2005 foi integrado ao PBF o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti)⁴. O seu objetivo é reduzir as vulnerabilidades associadas à situação de pobreza, buscando diminuir as desigualdades sociais.

As três dimensões básicas à superação da fome e da pobreza ao qual o programa se objetiva são:

- promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família;
- reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações;
- coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Famílias consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. São exemplos de programas complementares: programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos (MDS, 2008).

O PBF iniciou sendo destinado às famílias com renda familiar *per capita* menor do que R\$ 60,00 mensais; famílias com crianças e adolescentes de até 17 anos⁵, gestantes, nutrízes, com renda *per capita* inferior a R\$ 120,00, ou seja, beneficia famílias pobres com renda mensal *per capita* de R\$ 60,01 a R\$ 120,00 e extremamente pobres, com renda mensal *per capita* de até R\$ 60,00 e que estão inscritas no Cadastro Único para programas sociais. Em julho de

⁴ Portaria nº 666, dezembro de 2005. O Peti constitui-se num programa que proporciona um auxílio para as famílias que apresentam crianças em situação de risco de trabalho infantil.

⁵ Até 2007 o programa incluía os jovens de até 15 anos. No ano de 2008 o PBF foi ampliado para incluir os jovens entre 16 e 17 anos (Medida Provisória nº 411, de 28/12/2007).

2007 as famílias recebiam um benefício fixo mensal de R\$ 50,00 e um benefício variável mensal de R\$ 15,00 por gestante, nutriz, criança e adolescentes entre 0 e 15 anos de idade, até o limite de R\$ 45,00. A partir de agosto de 2007 o benefício básico mensal foi elevado para R\$ 58,00 e o benefício variável mensal passou para R\$ 18,00 por beneficiário até o limite de R\$ 54,00 por família, perfazendo um total máximo de R\$ 112,00⁶. Em julho de 2008, estes valores foram novamente reajustados passando o benefício básico (para famílias com renda *per capita* de até R\$ 69,00) para R\$ 62,00 e o benefício variável mensal para R\$ 20,00 por beneficiário até um total de R\$ 60,00 e para jovens de 16 e 17 anos um benefício de R\$ 30,00 mensais *per capita* até dois por família, perfazendo um total máximo de R\$ 182,00. Ainda em julho de 2009 foi publicado no Diário Oficial da União o Decreto⁷ que reajusta o valor do benefício para R\$ 68,00 e o benefício variável, pago de acordo com o número de crianças, para R\$ 22,00. O benefício aos adolescentes passou para R\$ 33,00 por adolescente, até o limite de R\$ 66,00 por família a partir do dia 1º de setembro, enquanto a renda familiar mensal *per capita* passou para o intervalo entre R\$ 70 e R\$ 140,00.

O gerenciamento do programa é de responsabilidade do MDS⁸ e os pagamentos ocorrem através da Caixa Econômica Federal. O Governo Federal é o principal financiador e executor do programa, enquanto os municípios têm o papel de efetuar o cadastro com informações detalhadas das famílias e o controle social. O MDS fornece às prefeituras um formulário-padrão de registro, com o objetivo de coletar informações sobre a renda e a composição demográfica das famílias elegíveis. Se a família cumprir com os requisitos exigidos estará apta a receber o benefício, senão ficará registrada no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico)⁹, para outros benefícios que utilizam informações deste cadastro. Devem ser cadastradas as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa. Famílias com renda superior a esse critério poderão ser incluídas no CadÚnico, desde que sua inclusão esteja vinculada à seleção ou ao acompanhamento de programas sociais implementados pela União, Estados ou municípios.

Ressalte-se que existem cotas de beneficiários para o PBF por município levando em conta as estimativas do número de famílias pobres locais.

⁶ Decreto da Presidência da República, nº 6.157, de 16/7/2007.

⁷ Decreto da Presidência da República, nº 6.917, de 31/7/2009.

⁸ A responsabilidade pela avaliação e monitoramento de políticas, programa, projetos e serviços implementados pelo MDS está a cargo da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), cujas informações têm como objetivo subsidiar os gestores e formuladores das políticas sociais na tomada de decisões.

⁹ O Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), disciplinado pelo [Decreto nº 6.135, de 36 de junho de 2007](#), e regulamentado pela [Portaria nº 376, de 16 de outubro de 2008](#), é um instrumento de coleta de dados e informações com o objetivo de identificar todas as famílias de baixa renda existentes no País.

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

Desde sua implementação o PBF vem expandindo o número de famílias atendidas. O total destas famílias no Brasil passou de 3.616 mil no ano de 2003 para 10.492 mil em dezembro de 2008. Este número praticamente corresponderia ao número de domicílios pobres, de acordo com a PNAD de 2004. No RS os beneficiários do PBF aumentaram de 159 mil famílias em dezembro de 2003 para 364 mil em dezembro de 2008 (Tabela 1).

O volume de recursos despendidos com o programa também se elevou passando de R\$ 4,47 bilhões em 2003, para R\$ 11,06 bilhões em 2008, o equivalente a 0,4% do PIB. O repasse médio anual por família foi de R\$ 1054,63 neste último ano. Estes montantes de recursos transferidos para uma grande parcela de famílias pobres através do PBF contribuíram para reduzir a desigualdade de renda no País e o total em 2008 representou apenas 2,7% dos gastos do Governo Central. O PBF 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, o mesmo proporcionou um incremento nas economias locais, principalmente naqueles municípios mais pobres, através do aumento do consumo destas famílias. Uma pesquisa feita pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), em junho de 2008, revelou que os beneficiários do Bolsa Família utilizam os recursos da transferência, principalmente para comprar alimentos, material escolar, vestuário e remédios.

No Estado do RS, o volume de recursos com o PBF cresceu de R\$ 159,21 milhões em 2003 para R\$ 373,29 milhões em 2008, significando um repasse médio anual de R\$1.027,04 por família no último ano, menor, portanto, que a média do País.

Tabela 1

Número de famílias beneficiadas e valor acumulado anual das transferências do Programa Bolsa Família para Brasil e Rio Grande do Sul - 2003-08

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	Valor ao ano (%)
2003	3.615.596	4.465.972,89	158.574	159.210	4,39	3,56
2004	6.571.842	6.906.516,85	290.663	264.223	4,42	3,83
2005	8.700.451	8.055.642,45	398.138	327.837	4,58	4,07
2006	10.965.810	9.125.168,87	436.169	352.437	3,98	3,86
2007	10.891.898	9.972.770,06	410.540	363.374	3,77	3,64
2008	10.491.827	11.064.976,23	363.469	373.299	3,46	3,37

FONTES DOS DADOS BRUTOS: Portal da Transparência: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

NOTA: Os valores foram inflacionados pelo IPCA médio a preços de dez/08

O montante de recursos do Programa Bolsa-Família é muito mais expressivo na região nordeste, que recebeu a maior parcela dos benefícios durante os anos de 2004 a 2008, cuja média alcançou R\$ 4,79 bilhões, representando 53,2% do total. Este valor reflete também que o maior número de famílias que dependem deste benefício encontra-se nesta região, como é o caso do Estado de Alagoas, onde mais de 53% da população depende de programas de transferência de renda (ASCON/MDS). Também, no Estado da Bahia mais de 1,4 milhão de famílias foram beneficiadas em 2008, o que representa 40% da população baiana e no Estado de Pernambuco, 43% da população é beneficiária do programa.¹⁰ Somando os Estados do Nordeste, são cerca de 7 milhões de famílias beneficiadas. Estes números expressam a necessidade de auxílio por parte do Governo para combater, em parte, a pobreza destes Estados.

A região Sul recebeu, em média, 7,7 % do total dos recursos do Programa no período, dos quais 3,6% são destinados aos beneficiários no RS. O menor percentual dos recursos recebidos através do PBF é na região Centro-oeste, registrando uma média de 4,5%, evidenciando um número relativamente pequeno de famílias beneficiadas (Tabela 2).

Tabela 2

Valores das transferências para o Programa Bolsa-Família em regiões e estados - 2004-08

REGIÕES E RS	2004	2005	2006	2007	2008
Centro-Oeste	267.848	336.351	412.835	451.218	496.658
Nordeste	3.849.584	4.202.645	4.784.221	5.239.139	5.887.639
Norte	595.764	716.227	897.176	1.047.356	1.219.666
Sudeste	1.546.407	1.999.994	2.196.202	2.401.383	2.604.374
Sul	646.914	800.426	834.735	833.674	856.640
Rio Grande do Sul	264.223	327.837	352.437	363.374	373.299
TOTAL	6.906.517	8.055.642	9.125.169	9.972.770	11.064.976

FONTE: Portal da Transparência. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br>>. Acesso em: 15/06/2009.

NOTA: Os valores foram inflacionados pelo IPCA médio anual a preços de dez/08.

2.3 - As condicionalidades do PBF no Brasil e no Rio Grande do Sul.

O Programa Bolsa Família - PBF exige o cumprimento de condicionalidades de direitos sociais básicos, principalmente na área da saúde, da educação e áreas da assistência social; embora seu objetivo não seja punitivo para as famílias que não as cumprem, busca os motivos para tal fato e tenta implementar políticas públicas para acompanhar as mesmas, ou seja, há uma responsabilidade conjunta entre os beneficiários e o poder público.

As condicionalidades são importantes porque pretendem garantir as condições necessárias para romper com o ciclo intergeracional de pobreza e de certa forma induzir as famílias a buscar melhores condições de saúde e educação para as crianças e jovens até 17

¹⁰ Considerando uma família com quatro pessoas em média.

anos, reforçando os seus direitos como cidadãos. Na primeira, todas as crianças até 7 anos devem observar o calendário vacinal e avaliar o crescimento e desenvolvimento de acordo com a idade, bem como realizar exames pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos na segunda é exigido para crianças e adolescentes, entre 6 e 15 anos de idade a frequência escolar em pelo menos 85% e mínima de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos e, na última, observar a frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos serviços sócioeducativos para crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil (MDS, 2008).

2.3.1 As condicionalidades da saúde no Brasil e no Rio Grande do Sul

i) Famílias

As condicionalidades na área da saúde¹¹ são acompanhadas por gestores municipais e monitoradas pelo Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional – SISVAN,¹² vinculado a Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição – CGPAN¹³ e Programa de Agentes Comunitários de Saúde e/ou Programa Saúde da Família do Ministério da Saúde, de forma conjunta com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O acompanhamento das condicionalidades da saúde tem como objetivo, entre outros:

- o monitoramento do cumprimento dos compromissos pelas famílias beneficiadas com o programa;
- a garantia, por parte do poder público, ao acesso aos serviços, e a responsabilidade da busca das famílias mais excluídas e necessitadas;
- e a identificação das causas da falta de cumprimento por parte das famílias, e orientar o desenvolvimento de ações, para o retorno ao acompanhamento, por parte do poder público, condição esta, imposta pelo programa.

O acompanhamento das condicionalidades da saúde, embora não tenha caráter punitivo, responsabiliza os beneficiários e/ou o gestor público; este último deve implementar políticas para identificar os motivos do descumprimento das mesmas. No caso da saúde, a articulação é feita entre as secretarias da Saúde e Assistência Social e do gestor municipal do PBF. O acompanhamento é semestral, nos meses de janeiro a junho e de julho a dezembro, sendo que os registros, no sistema SISVAN, ocorrem entre fevereiro e junho e, agosto e dezembro.

As famílias consideradas com perfil saúde são aquelas que têm entre seus membros, crianças menores de 7 anos e mulheres em idade fértil, entre 10 e 44 anos (gestantes,

¹¹ Normatizada pela Portaria Interministerial Ministério da Saúde e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome nº 2509, de 18.11.04.

¹² O SISVAN é um sistema informatizado no qual os municípios atualizam as informações do Programa Bolsa Família, das condicionalidades na área da saúde sobre beneficiários do Programa e as repassam ao Ministério da Saúde.

¹³ O CGPAN dispõe de um site para atualização de informações semestrais dos municípios.

nutrizes ou crianças menores de 7 anos). Nestas faixas etárias são necessárias para todas as crianças a vacinação e a avaliação da nutrição, de acordo com o calendário de imunização estabelecido pelo Ministério da Saúde, assim como, para as gestantes, são exigidos consultas e exames pré-natais de rotina; em ambos os casos devem ser registrados nas carteiras de saúde.

O crescimento do número de famílias beneficiárias do PBF no Brasil, com perfil saúde, foi de 74,4 % entre o 1º semestre de 2005 e o 2º semestre de 2008, passando de 5.540 mil para 9.663 mil, (Tabela 3). No mesmo intervalo de tempo, as famílias acompanhadas¹⁴ que eram 362 mil passaram para 5.719 mil; estas últimas, comparadas com as beneficiadas do primeiro ano, representaram 6,5% do total, enquanto que, em 2008, aumentaram em 59,2 pontos percentuais. Observou-se, também, uma elevação no número de famílias acompanhadas que cumpriram totalmente as condicionalidades entre 2005 e 2008: no primeiro ano foram 313 mil (86,3%) enquanto que em 2008 as mesmas atingiram a 5.654 mil (98,0%); mesmo assim o percentual de acompanhamento foi muito baixo em relação ao total de famílias com perfil.

No Rio Grande do Sul, o Programa Bolsa Família beneficiou 251 mil famílias, com perfil saúde, em 465 municípios do Estado, no primeiro semestre de 2005. E passando para 352 mil famílias no segundo semestre de 2008, apontando um crescimento de 40,13%. Destas, foram totalmente acompanhadas no primeiro ano 39 mil famílias, ou 15,5 % , chegando no último ano, com 183 mil famílias, mostrando um aumento de 51,9 %. As famílias que foram acompanhadas integralmente, nos dois períodos de 2005 e 2008, praticamente, obtiveram os mesmos percentuais, 14,0% e 50,9%, de cobertura, o que também pode ser considerado baixo com relação ao universo dos necessitados.

Em comparação com o Brasil, o programa no Rio Grande do Sul, apresentou um percentual maior de famílias acompanhadas em relação às beneficiadas, enquanto no País eram acompanhadas 6,5% em 2005, o RS chegou a 15,5%, em 2008 a situação foi invertida, o Estado acompanhou 50,9% , enquanto o País chegou a 58,2% dos acompanhados; no aspecto de cumprimento total das condicionalidades, tanto o RS como o País atingiram, praticamente, os mesmos percentuais, em torno de 98,0% e 97,8%.

¹⁴ Consideram-se famílias acompanhadas aquelas que têm a totalidade dos seus membros observando e cumprindo os requisitos nutricionais, calendário de vacinação e/ou de exames pré-natal, entre outros. São consideradas famílias parcialmente acompanhadas aquelas que têm, pelo menos, um dos seus membros, acompanhado ou que, pelo menos um que não teve acompanhamento.

Tabela 3

Acompanhamento das condicionalidades das Famílias do Programa Bolsa Família – BRASIL/RS – 2005/08

Ano/ Período	Famílias Perfil Saúde	Famílias Acompanhadas							
		Total		Com Acompanhamento Integral		Cumprimento Descumprimento			
		nº	% do perfil	nº	% do perfil	Cumpriram totalmente		Cumpriram parcialmente	
		nº	%do acomp	nº	%do acomp				
BRASIL									
2005									
1º semestre	5.539.716	362.406	6,5	334.856	6	312.821	86,3	42.298	11,9
2008									
2º semestre	9.663.238	5.718.804	59,2	5.627.611	58,2	5.605.654	98,0	111.552	2,0
RIO GRANDE DO SUL									
2005									
1º semestre	250.916	38.982	15,5	35.035	14	33.745	86,6	4.701	12,1
2008									
2º semestre	351.642	182.576	51,9	179.056	50,9	178.481	97,8	4.069	2,2

FONTE: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades/resultados>.

ii) Crianças beneficiadas no Programa Bolsa Família no âmbito da saúde

No âmbito da saúde, o acompanhamento das condicionalidades, no caso das crianças beneficiárias do PBF, é realizado através da observação de cronograma de vacinação e Estado nutricional, verificando se existem sinais de eutrofia, riscos nutricionais, de peso baixo, de sobrepeso, peso por altura, peso por idade e altura por idade entre outros.

No Brasil, as estatísticas apresentadas pelo SISVAN, informam que o número de crianças beneficiadas pelo programa no 2º semestre de 2008 atingia a 5389 mil, mostrando um acréscimo de 32,0 % em relação ao mesmo de 2005, quando somaram 4083 mil crianças com o perfil. Deste total, 6,8% foram acompanhadas no primeiro ano, tendo chegando a 63,6% em 2008. No que diz respeito às condicionalidades, praticamente todas as 275 mil acompanhadas em 2005 e as 3401 mil em 2008, cumpriram as condições impostas pelo programa (Tabela 4).

No Rio Grande do Sul, o Programa Bolsa Família beneficiou 198 mil crianças, em 2005, diminuindo para 190 mil crianças em 2008. Destas, foram acompanhadas pelo programa, 27 mil no primeiro ano passando para 114 mil no último ano, e, praticamente, todas as crianças que foram acompanhadas cumpriram totalmente as condicionalidades.

Pode-se observar, também, que número de crianças não acompanhadas, apesar de muito significativo, apresentou uma redução, passando de 86,3% para 40,0 % ,entre o primeiro e o último ano da série, o que significa que os municípios estão ampliando e qualificando sua gestão no Programa Bolsa Família.

Tabela 4

Acompanhamento das condicionalidades das Crianças do Programa Bolsa Família – BRASIL/RS – 2005/08

Ano/ Período	Crianças Perfil Saúde	Crianças acompanhadas						Crianças Não- acompanhadas	
		Total		Cumprimento/ Descumprimento				Total	
		nº	% do perfil	Cumpriram		Descumpri- ram			
				nº	% do acomp	nº	% do acomp	nº	% do perfil
BRASIL									
2005									
1º semestre	4.083.054	277.323	6,8	275.246	99,3	2.077	0,7	3.805.731	93,2
2008									
2º semestre	5.389.469	3.426.798	63,6	3.401.182	99,3	25.616	0,7	1.962.671	36,4
RIO GRANDE DO SUL									
2005									
1º semestre	198.242	27.207	13,7	27.121	99,7	86	0,3	171.035	86,3
2008									
2º semestre	189.595	113.713	60,0	113.056	99,4	657	0,6	75.882	40,0

FONTE: Sistema de Vigilância Alimentar - SISVAN - Módulo de Gestão - MS.

iii) As gestantes

O acompanhamento das condicionalidades das gestantes, no Estado do Rio Grande do Sul, mostrou que estas totalizaram 2.639 mulheres na 1ª vigência de 2005, passando para 3.543 no 2º semestre de 2007, com um crescimento de 34,3%. As gestantes acompanhadas que cumpriram todas as condicionalidades entre o 1º ano e o último aumentaram cerca de 300%. No primeiro ano, apenas 32,7% cumpriram os requisitos do Programa e a grande maioria não cumpriu. Já na 2ª vigência de 2007, das gestantes que foram acompanhadas, 97,3% cumpriram o Programa pré-natal, ou seja, quase a totalidade (Tabela 5).

Tabela 5

Condicionalidades gerais sobre as gestantes no RS – 2005/2007

Período	Gestantes/Acompanhamento	Gestantes/Condicionalidades	
	Acompanhadas	Cumpriram	Não cumpriram
Total 1ª vigência 2005	2.639	862	1.777
Total 2ª vigência 2007	3.543	3.447	96
Varição 2º vig 2007/1ªvig 2005	34,26	299,88	-94,60

FONTE: Sistema de Vigilância Alimentar - SISVAN - Módulo de Gestão - MS.

2.3.2- As condicionalidades do PBF na área da Educação BR/RS

O acompanhamento das condicionalidades na área da Educação é feito através do Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar, operacionalizado pelo MEC, que

consolida as informações sobre a frequência dos alunos pertencentes às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

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 é a frequência de 75% em estabelecimentos regulares. Existe um responsável técnico que coordena o acompanhamento da frequência escolar em âmbito estadual para garantir que as escolas estaduais sediadas nos municípios se responsabilizem em informar a frequência escolar ao Gestor Municipal da Educação. Para isto, é necessário o controle efetivo das causas que levaram os alunos a faltar às aulas para justificar a ausência dos mesmos. Assim, os motivos (condicionalidades) das faltas que justificam a ausência na área da educação estão relacionados a: doença do aluno (justificada/avaliada pela Escola); doença ou óbito na família (justificada/avaliada pela Escola); inexistência de oferta de serviço educacional; fatores climáticos e de infraestrutura de ir e vir (enchentes, ausência de transporte, violência urbana na área escolar e calamidades). Além desses motivos citados acima, existem outros que embora não justifiquem formalmente a baixa frequência indicam situações de risco que interferem na baixa frequência e/ou ausência dos alunos na escola, como problemas relacionados a situações de risco ou vulnerabilidade das crianças: gravidez precoce; mendicância e/ou trajetória de rua; negligência de pais ou responsáveis; trabalho infantil; violência e exploração sexual; violência doméstica entre outros.

Desse modo, para promover a permanência das crianças na escola e agilizar a inclusão, no programa daquelas em situações de risco ou vulnerabilidade na escola, o Ministério do Desenvolvimento Social vêm promovendo um trabalho para que as três esferas de governo (Federal/Estadual/Municipal) possam desenvolver uma política intersetorial de transversalidade para combater as desigualdades, portanto, necessita que várias políticas estejam articuladas com o 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 vem atuando em conjunto com outros setores do Estado para viabilizar o acompanhamento da frequência escolar, assim como desenvolver um trabalho que traga estes indivíduos para o ambiente escolar.

A meta das condicionalidades na área da educação é atingir 100% das escolas, ou seja, é acompanhar todos os beneficiários. Para tal, o Ministério do Desenvolvimento Social está articulando uma atuação efetiva dos gestores municipais para acompanhar o registro na área da educação. Uma das principais questões é a necessidade de localizar as crianças para melhorar o acompanhamento dos problemas.

Na Tabela 6 apresenta-se o acompanhamento da frequência escolar no Brasil e registra-se que no período em pauta houve um aumento considerável no número de

beneficiários acompanhados nas condicionalidades da educação. Em novembro de 2006 estes representavam 9.569 mil (62,8%) alcançando em novembro de 2008, 12.749 mil beneficiários representando 84,8% no total. Do total de crianças acompanhadas 96,8% apresentaram frequência superior a 85% em novembro de 2006, passando para 97,8% em novembro de 2008, ou seja, quase a totalidade destas crianças. Cabe ressaltar que estes resultados “positivos” 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 de crianças de 06 a 15 anos de idade no ensino fundamental pela Constituição Federal de 1988.

Em relação ao percentual de crianças que obtiveram frequência inferior a 85% em novembro de 2006, estas representavam apenas 3,2% do total das crianças acompanhadas, passando em novembro de 2008 para 2,4%. As crianças que não cumpriam as condicionalidades no início do período representavam 2,4%, passando no final do período em análise para 1,8%, registrando uma pequena queda de 0,6 ponto percentual. Cabe ainda salientar que das crianças sem informação no período em questão houve uma mudança significativa, pois em novembro de 2006, 37,2% das crianças não eram acompanhadas e este percentual reduziu-se para 15,2% no mesmo mês de 2008. Quanto às crianças não localizadas no período também houve queda, pois em novembro de 2006 representavam 19,2% e em 2008 somente 9,1%. Conclui-se que ocorreu um aumento expressivo no acompanhamento das condicionalidades na área da educação por parte do programa.

No que se refere ao acompanhamento da frequência escolar no Rio Grande do Sul registra-se que no período houve também um aumento no número de beneficiários acompanhados nas condicionalidades da educação. Em novembro de 2006 estes representavam 419 mil alunos (65,5%) alcançando no mesmo mês de 2008, 476 mil beneficiários representando 83,9% no total. Do total de crianças acompanhadas, 97,3% apresentaram frequência superior a 85% em novembro de 2006, passando para 96,4% em novembro de 2008, percentual este semelhante ao total de crianças acompanhadas no Brasil.

Desde 2008 com a inclusão como beneficiários dos jovens de 16 e 17 anos, passou-se a monitorar as suas frequências cuja mínima é de 75%. De um total de 1.547 mil jovens acompanhados no País em novembro daquele ano, 95,6% tiveram frequência igual ou superior a 85% (Tabela 7).

No RS, os beneficiários acompanhados nesta faixa etária foram 49 mil no período, dos quais 87,4% cumpriram as condicionalidades de frequência escolar. Este percentual foi inferior ao registrado pelo País.

Tabela 6

Evolução do Acompanhamento da Frequência Escolar no âmbito do Programa Bolsa Família – Brasil e RS

Acompanhamento															
Ano/mês	Beneficiário 6 a 15 anos	Beneficiários acompanhados										Sem Informação			
		Total		Freq. => 85%		Freq. < 85%						Total		Não localizados	
						Total		Motivo Justificado		Descumprimento					
		nº	% do perfil	nº	% do acomp.	nº	% do acomp.	nº	% do acomp.	nº	% do acomp.	nº	% do perfil	nº	% do perfil
BRASIL															
2006															
Novembro	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	5.674.959	37,2	2.933.430	19,2
2007															
Fevereiro	14.725.983	9.751.242	66,2	9.610.278	98,4	140.964	1,4	44.985	0,5	95.979	1,0	4.974.741	33,8	2.920.863	19,8
Novembro	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	2.370.628	15,3	1.148.865	7,4
2008															
Fevereiro	15.705.317	13.039.884	83,0	12.904.561	99,0	135.323	1,0	47.731	0,4	87.592	0,7	2.665.433	17,0	1.464.412	9,3
Novembro	15.027.257	12.748.864	84,8	12.438.989	97,6	309.875	2,4	77.373	0,6	232.502	1,8	2.278.393	15,2	1.364.182	9,1
RIO GRANDE DO SUL															
2006															
Novembro	639.977	419.096	65,5	407.877	97,3	11.219	2,7	1.307	0,3	9.912	2,4	220.881	34,5	106.127	16,6
2007															
Fevereiro	606.207	414.970	68,5	413.174	99,6	1.796	0,4	386	0,1	1.410	0,3	191.237	31,5	101.982	16,8
Novembro	625.104	545.336	87,2	528.825	97,0	16.511	3,0	2.374	0,4	14.137	2,6	79.768	12,8	39.416	6,3
2008															
Fevereiro	621.867	518.926	83,4	516.598	99,6	2.328	0,4	336	0,1	1.992	0,4	102.941	16,6	46.397	7,5
Novembro	566.952	475.646	83,9	458.531	96,4	17.115	3,6	3.287	0,7	13.828	2,9	91.306	16,1	50.654	8,9

FONTE: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades/resultados>.

Tabela 7

Evolução do Acompanhamento da Frequência Escolar no âmbito do Programa Bolsa Família – Brasil e RS

Acompanhamento															
Ano/mês	Beneficiário 16 a 18 anos	Beneficiários acompanhados										Sem Informação			
		Total		Freq. => 85%		Freq. < 85%						Total		Não localizados	
						Total		Motivo Justificado		Descumprimento					
		nº	% do perfil	nº	% do acomp.	nº	% do acomp.	nº	% do acomp.	nº	% do acomp.	nº	% do perfil	nº	% do perfil
BRASIL															
2008															
Abril	1.196.876	937.254	78,3	914.678	97,6	22.576	2,4	3.019	0,3	19.557	2,1	259.622	21,7	89.513	7,5
Maio	1.196.876	937.254	78,3	914.267	97,5	22.987	2,5	2.821	0,3	20.166	2,2	259.622	21,7	89.513	7,5
Junho	1.624.145	1.275.707	78,5	1.226.483	96,1	49.224	3,9	5.444	0,4	43.780	3,4	348.438	21,5	202.842	12,5
Julho	1.624.145	1.275.707	78,5	1.234.274	96,8	41.433	3,2	3.742	0,3	37.691	3,0	348.438	21,5	202.842	12,5
Agosto	1.661.950	1.253.925	75,4	1.191.954	95,1	61.971	4,9	5.364	0,4	56.607	4,5	408.025	24,6	253.558	15,3
Setembro	1.661.950	1.253.925	75,4	1.192.090	95,1	61.835	4,9	4.832	0,4	57.003	4,5	408.025	24,6	253.558	15,3
Outubro	1.974.656	1.547.284	78,4	1.476.363	95,4	70.921	4,6	5.494	0,4	65.427	4,2	427.372	21,6	295.831	15,0
Novembro	1.974.656	1.547.284	78,4	1.478.432	95,6	68.852	4,4	4.593	0,3	64.259	4,2	427.372	21,6	295.831	15,0
RIO GRANDE DO SUL															
2008															
Abril	41.173	30.974	75,2	28.981	93,6	1.993	6,4	97	0,3	1.896	6,1	10.199	24,8	5.790	14,1
Maio	41.173	30.974	75,2	28924	93,4	2.050	6,6	103	0,3	1.947	6,3	10.199	24,8	5.790	14,1
Junho	58.445	41.515	71,0	37.809	91,1	3.706	8,9	140	0,3	3.566	8,6	16.930	29,0	11.443	19,6
Julho	58.445	41.515	71,0	37.829	91,1	3.686	8,9	124	0,3	3.562	8,6	16.930	29,0	11.443	19,6
Agosto	59.790	39.497	66,1	34.762	88,0	4.735	12,0	173	0,4	4.562	11,6	20.293	33,9	13.978	23,4
Setembro	59.790	39.497	66,1	34.725	87,9	4.772	12,1	181	0,5	4.591	11,6	20.293	33,9	13.978	23,4
Outubro	69.795	48.954	70,1	42.746	87,3	6.208	12,7	200	0,4	6.008	12,3	20.841	29,9	15.791	22,6
Novembro	69.795	48.954	70,1	42.767	87,4	6.187	12,6	165	0,3	6.022	12,3	20.841	29,9	15.791	22,6

FONTE: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades/resultados>.

2.4 - Irregularidades no Programa Bolsa Família

A Controladoria-Geral da União¹⁵, 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, com o objetivo de verificar a existência de corrupção entre gestores de todas as esferas da administração pública. Os objetivos, de acordo com a CGU, contemplados pelo programa são: garantir a observância do princípio constitucional da impessoalidade; conscientizar e estimular a sociedade para o controle dos gastos públicos; inibir e dissuadir a corrupção; e coletar dados que indiquem tendências a respeito da execução dos programas de governo.

Os sorteios são realizados periodicamente pela Caixa Econômica Federal. O programa iniciou em 2003 e contou com duas fases experimentais (pilotos). A partir de 2004 – período em que iniciou a apuração do PBF – o Programa de Fiscalização através de Sorteios Públicos ganhou seu formato definitivo, em diversos municípios do País. Em cada uma dessas unidades regionais os auditores examinam contas e documentos e fazem inspeção pessoal e física das obras e serviços em realização, mas privilegiam, sobretudo, o contato com a população, diretamente ou através dos conselhos comunitários e outras entidades organizadas, como forma de estimular os cidadãos a participarem do controle da aplicação dos recursos oriundos dos tributos que lhes são cobrados.

O Ministério está atuando com maior rigor em relação ao mapeamento das irregularidades dos beneficiários do Bolsa Família; neste sentido, está verificando informações, como por exemplo junto aos:

- 1ª) Ministério da Educação (MEC) alunos matriculados em escolas públicas (exceto aqueles que têm bolsa);
- 2ª) Ministério do Trabalho (MTE/RAIS) trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho (carteira assinada) identificar pessoas que têm carteira assinada, mas estão recebendo o benefício do Bolsa Família;
- 3ª) Ministério da Previdência - identificar pessoas que estão aposentadas, mas estão cadastradas no programa e recebendo o benefício do Bolsa Família;

Em relação ao PBF, no período de 2004/08, foram fiscalizados ao todo 92 municípios do RS. O número de municípios sorteados em cada um dos anos contemplados varia de acordo com critérios estabelecidos pela CGU, conforme a Tabela 8. Verificou-se que ao longo do período

¹⁵ 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.

analisado dos 92 municípios sorteados, 82 deles registraram algum tipo de irregularidade, enquanto somente em 10 municípios auditados, ou seja, 10,9% do total, não houve constatações de irregularidades no Programa Bolsa Família.

Tabela 8

Número de Municípios do RS, auditados pela Controladoria Geral da União 2004 – 2008

ANO	NÚMERO DE MUNICÍPIOS	SEM REGISTRO
2004	32	5
2005	25	4
2006	15	1
2007	12	0
2008	8	0
TOTAL	92	10

FONTE: Síntese dos Relatórios de fiscalização realizados pela Controladoria Geral da União.

Sorteios Disponíveis em: www.mds.gov.br.

As irregularidades de maior incidência apontadas nos relatórios no programa de fiscalização a partir de sorteios públicos constatadas no período foram: beneficiários com renda *per capita* superior a R\$ 100 e/ou sinais exteriores de possuírem renda superior à estabelecida pelo Programa (10,57%); divergências de informações nos cadastros únicos de programa do Governo Federal e beneficiário da CEF (8,88%), ausência de acompanhamento das condicionalidades do PBF (frequência escolar/vacina/gestantes) (8,46%). Além dessas verificou-se a existência das mais diversas irregularidades, conforme citadas no Quadro 2. Estas circunstâncias revelaram a necessidade de um melhor controle sobre o Programa. Percebe-se que em relação às irregularidades a maioria é decorrente da falta de domínio e/ou atuação dos gestores municipais e estaduais.

Em nível federal, 90% dos municípios analisados pela CGU registraram algum tipo de irregularidade no PBF, a de maior incidência foi o pagamento a beneficiários com renda superior à estipulada pelos critérios do programa. Também houve registro de casos de beneficiários que estão cadastrados simultaneamente em outros programas, ou seja, apresentam duplicidade no recebimento de benefícios (Bathtold, 2007). Nos primeiros quatro anos do programa 1,4 milhão de famílias tiveram o cartão do Bolsa Família cancelado devido, principalmente, aos motivos acima citados.

QUADRO 2

Principais irregularidades constatadas do Programa Bolsa Família – PBF no programa de fiscalização a partir de sorteios públicos no RS – 2004-2008.

IRREGULARIDADES		TOTAL 2004- 2008	%
1	Beneficiários com renda <i>per capita</i> superior a R\$ 100 e/ou sinais de renda superior (patrimônio)	50	10,57
2	Divergência de informações nos cadastramentos únicos de programa sociais do Governo Federal e beneficiários da CEF	42	8,88
3	Ausência de acompanhamento das condicionalidades do PBF (frequência escolar /vacina/gestantes)	40	8,46
4	Inexistência de atualização e bloqueio do PBF pelo Governo Federal e pagamentos indevidos	21	4,44
5	Duplicidade de cadastro e beneficiários em programas sociais	20	4,23
6	Inexistência de Coordenação Municipal do PBF	20	4,23
7	Não entrega de cartões pela CEF	19	4,02
8	Descumprimento das condicionalidades de frequência escolar	19	4,02
9	Divergência entre municípios cadastrados e o saque (outro município)	17	3,59
10	Inexistência de notificação acerca da liberação de recursos e/ou falta de apresentação de comprovantes formais referentes às despesas efetuadas.	17	3,59
11	Inexistência de divulgação da relação do BF no município	16	3,38
12	Inexistência de órgão de Controle Social do PBF	15	3,17
13	Pagamentos indevidos (falecidos)	11	2,33
14	Divergência quanto a escola indicada no cadastro da CEF e aquele onde a criança se encontra (possível mudança de escola)	9	1,90
15	Inexistência de evidências de ações de mobilização e sensibilização, das famílias para cumprimento das condicionalidades do programa, assim como visitas a beneficiários por parte dos agentes comunitários de saúde e de membros do conselho do PBF.	9	1,90
16	Falta de atualização, em período superior a 24 meses, do cadastro único para programas sociais do Governo Federal.	9	1,90
17	Concessão de benefícios do BFsem informação de renda	7	1,48
18	Cartões de beneficiários mantidos com servidor da prefeitura	7	1,48
19	Ausência de notificação da liberação de recursos federais	6	1,27
20	Inexistência de procedimentos de verificação decorrentes do cruzamento entre CADÚnico e a RAIS.	5	1,06
21	Procedimento inadequado de atualização cadastral do PBF	5	1,06
22	Instalações físicas inadequadas para atendimento aos beneficiários do PBF	5	1,06
23	Inexistência de diagnóstico de áreas de risco e vulnerabilidade social	4	0,85
24	Inexistência de registros acerca da atuação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS)	4	0,85
25	Ausência de capacitação de profissionais que atuam na área de assistência social - CRAS.	4	0,85
26	Falta de realização de reuniões e de capacitação dos membros por parte do órgão de controle social	3	0,63
27	Ausência de visitas do CMAS às escolas e postos de saúde	3	0,63
28	Documentos da BF não localizados ou indisponíveis	3	0,63
29	Ausência de atualização do código INEP no Cadastro Único	3	0,63
30	Irregularidades quanto ao uso dos recursos do IGD	3	0,63
31	Outras irregularidades	77	16,28
TOTAL		473	100,00

FONTE: Relatórios de Fiscalização da Controladoria Geral da União – 2004-2008

2.5 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 através da criação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD). Este tem como objetivo apoiar e avaliar a qualidade de gestão do PBF em nível municipal, permitindo a implementação de programas complementares.

O IGD¹⁶ é calculado com base em quatro índices (sendo uma média simples não ponderada dos mesmos) que são o de Validade do Cadastro¹⁷, o de Atualização de Cadastro¹⁸, o de Condicionalidade de Educação e o de Condicionalidade de Saúde.

De acordo com o índice, o município recebe, mensalmente, o valor de R\$ 2,50 por família beneficiária, através do Fundo de Assistência Social. Para receber o recurso financeiro de apoio à gestão local do PBF, os municípios devem obedecer a três condições: ter aderido a bolsa família¹⁹, estar habilitado na gestão assistência social e atingir pelo menos um IGD de 0,4, no intervalo entre 0 e 1²⁰. A partir de agosto de 2008 passaram a vigorar as novas regras de cálculo do IGD (Portaria GM/MDS, nº. 66, de 3/3/2008), pelas quais os municípios precisam ter IGD igual ou maior que 0,5 e, no mínimo, 0,2 para cada um dos indicadores que o compõem.

Os recursos que são repassados pelo MDS aos municípios levando em conta o IGD devem ser destinados ao desenvolvimento de ações complementares com as famílias do Bolsa Família. Essas são as mais diversas nas comunidades locais – desde cursos de capacitação, festas, palestras, etc. A promoção de cursos que resultem em geração de trabalho e renda poderá possibilitar a emancipação dos beneficiários, constituindo-se numa “porta de saída” do programa. Além disso, com os recursos recebidos o município pode contratar estagiários, organizar oficinas e contratar assistente social no município para acompanhar as famílias necessitadas (trabalhar no diagnóstico social).

Analisando a situação dos 496 municípios do RS em relação ao seu IGD do mês de dezembro de 2007 percebe-se que não há nenhum abaixo de 0,39; contudo na faixa entre 0,4 e 0,59 existem 48 municípios (9,7%). No intervalo entre 0,6 e 0,79, encontra-se o maior número de localidades, 305 ao todo (61,5%). Já no último intervalo contemplado nesta análise encontram-se 143 municípios entre 0,80 e 1,0 (28,8%) os quais apresentaram um desempenho mais favorável

¹⁶ O cálculo do índice é feito pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania-SENARC, vinculada ao MDS e obtido pela média matemática do Índice de cadastro Único (CadÚnico) mais o Índice de condicionalidades (Condicionalidades) dividido por 2.

¹⁷ O indicador do cadastro único – CadÚnico - é obtido com o cálculo da média aritmética entre a taxa de cobertura qualificada de cadastros e a taxa de atualização de cadastros.

¹⁸ A taxa de atualização de Cadastro é obtida com o cálculo de número de cadastros domiciliares válidos no perfil do CadÚnico atualizados nos últimos dois anos.

¹⁹ Portaria MDS/GM nº246/06.

²⁰ A partir do mês de agosto de 2008 o IGD mínimo para o recebimento destes recursos passou para 0,55.

que os demais. Já o IGD para o mês de junho de 2008 revelou que o número de municípios na faixa entre 0,4 e 0,59 diminuiu para 25 e os da faixa entre 0,6 até 0,79 caíram para 272, conseqüentemente, aumentando o número da faixa mais alta (entre 0,80 e 1,0) que passaram para 199 (Tabela 9).

Tabela 9

Quantidade de municípios por faixas de valores dos índices calculados e percentuais, no RS - dez/2007 e junho/2008

FAIXAS DO ÍNDICE	IGD - Índice de Gestão Descentralizada no Mês		Índice de Validade dos Cadastros		Índice de Atualização de Cadastro		Índice de Condicionalidade de Educação		Índice de Condicionalidade de Saúde	
	Quantidade de municípios	%	Quantidade de municípios	%	Quantidade de municípios	%	Quantidade de municípios	%	Quantidade de municípios	%
dez/07										
De 0,00 até 0,19	0	0,0	3	0,6	5	1,0	2	0,4	72	14,5
De 0,2 até 0,39	0	0,0	31	6,3	22	4,4	3	0,6	89	17,9
De 0,4 até 0,59	48	9,7	105	21,2	55	11,1	4	0,8	84	16,9
De 0,6 até 0,79	305	61,5	171	34,5	188	37,9	54	10,9	120	24,2
De 0,8 até 1,00	143	28,8	186	37,5	226	45,6	433	87,3	131	26,4
TOTAL DE MUNICÍPIOS	496	100,0	496	100,0	496	100,0	496	100,0	496	100,0
jun/08										
De 0,00 até 0,19	0	0,0	8	1,6	6	1,2	0	0,0	68	13,7
De 0,2 até 0,39	0	0,0	26	5,2	4	0,8	1	0,2	76	15,3
De 0,4 até 0,59	25	5,0	90	18,1	15	3,0	4	0,8	95	19,2
De 0,6 até 0,79	272	54,8	145	29,2	129	26,0	42	8,5	114	23,0
De 0,8 até 1,00	199	40,1	227	45,8	341	68,8	449	90,5	143	28,8
TOTAL DE MUNICÍPIOS	496	100,0	496	100,0	496	100,0	496	100,0	496	100,0

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/adesao/mib/matrizsrch.asp>>

Contudo, ao se analisar o Índice da **saúde** dos municípios do RS, observa-se que nas duas primeiras faixas encontravam-se 161 em dezembro de 2007, com intervalo entre 0,0 a 0,39, ou seja, 32,4%. No mês de junho de 2008 o número de localidades nesta mesma faixa caiu para 144, representando 29,0% do total, demonstrando que existe uma significativa precariedade do cumprimento das condicionalidades relacionadas à área da saúde nos mesmos. Na faixa de 0,4 até 0,59 situavam-se somente 84 municípios (16,9%) que subiram para 95 (19,2%) neste mesmo período. Nas duas últimas faixas estão os melhores índices, pois estas representavam 251 (50,6%) dos 496 municípios do RS em dezembro de 2007 e passaram para 257 (51,8%) no mês de junho de 2008. Cabe ressaltar que na área de saúde, em vista dos diversos acompanhamentos a serem feitos tem-se mais dificuldades para o cumprimento das condicionalidades, além de problemas de registros destas informações.

Na área da **educação** este quadro se altera expressivamente, pois existiam somente cinco municípios com índice abaixo de 0,39 (de 0,00 até 0,19 e de 0,2 até 0,39), (1%) em dezembro de

2007 que diminuíram para apenas 1 município no mês de junho de 2008. A faixa intermediária (0,4 até 0,59) apresentou somente quatro localidades (0,8%) nos dois meses analisados. O grande salto do índice nas condicionalidades da área da educação está presente nas duas últimas faixas, são 487 municípios, representando 98% do total. Cabe salientar que o maior percentual está situado na última faixa, 87,3% do total em dezembro de 2007, que passou para 90,5% em junho de 2008. O que demonstra que quase a totalidade das prefeituras possui índices acima da média, o que não aconteceu com o índice de saúde.

Além disso, considerando os dois meses analisados, houve melhora no IGD dos municípios, mas os piores resultados continuaram sendo registrados nas condicionalidades da saúde.

A tabela 10 apresenta o ranking dos municípios do RS que tiveram os mais elevados e os mais baixos Índices de Gestão Descentralizada, no mês de junho de 2008, bem como seus componentes de condicionalidade e cadastro; pode-se observar que a condicionalidade da saúde foi a que mais pesou para a redução do IGD sendo que dois registram índice zero nessa área (Capela de Santana e Mariana Pimentel). Além disso, outros quatro municípios apresentaram índices a 0,4.

Entre os municípios com os índices mais baixos na área da educação destaca-se Linha Nova (0,36) e Canoas (0,63), contudo, o IGD total dos mesmos foi de 0,53 e 0,49, respectivamente, superando o índice mínimo de 0,4 (Tabela 10).

Tabela 10

Ranking do Índice de Gestão Descentralizada dos Municípios do Rio Grande do Sul - junho/2008

MUNICÍPIOS	IGD - Índice de Gestão Descentralizada	Índice de Validade dos Cadastros	Índice de Atualização de Cadastro	Índice de Condicionalidade de Educação	Índice de Condicionalidade de Saúde
Índices mais elevados					
Senador Salgado Filho	0,98	1,00	0,98	0,96	0,97
Ubiretama	0,97	1,00	0,98	0,94	0,96
Ajuricaba	0,96	1,00	0,93	0,93	0,99
Inhacora	0,96	1,00	0,96	0,99	0,89
Marques de Souza	0,96	0,95	0,93	0,98	0,96
Progresso	0,96	1,00	0,92	0,99	0,94
Amaral Ferrador	0,95	1,00	0,96	0,96	0,89
Boa Vista do Inca	0,95	1,00	0,98	0,87	0,95
Ibarama	0,95	1,00	0,79	1,00	0,99
Lagoa Bonita do Sul	0,95	1,00	0,94	0,99	0,86
Maximiliano de Almeida	0,95	1,00	0,9	0,95	0,95
Mormaço	0,95	1,00	0,88	0,94	0,98
Salvador das Missões	0,95	0,98	0,93	0,96	0,91
Índices mais baixos					
Santa Cecília do Sul	0,56	0,25	0,62	0,95	0,42
Mariana Pimentel	0,55	0,49	0,77	0,93	0

Salvador do Sul	0,55	0,39	0,74	0,92	0,13
Taquari	0,55	0,36	0,74	0,96	0,12
Nova Petrópolis	0,54	0,5	0,68	0,95	0,04
Capela de Santana	0,53	0,47	0,75	0,88	0
Canoas	0,53	0,58	0,69	0,63	0,22
São José do Hortencio	0,5	0,24	0,41	0,81	0,55
Três Coroas	0,5	0,31	0,72	0,9	0,05
Linha Nova	0,49	0,33	0,61	0,36	0,64

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/adesao/mib/matrizsrch.asp>> Acesso em 03/10/2008.

2.6 - O Programa Bolsa Família em municípios selecionados do RS

Os dados apresentados até o momento em relação aos indicadores do PBF referem-se ao Brasil e RS; entretanto neste estudo selecionou-se uma amostra de 51 municípios gaúchos, que representam 10% do total dos municípios do RS, utilizando como critério de escolha a população total por município de 2006. Após a definição da amostra estratificaram-se os municípios por classes de tamanhos (Tabela 11).

Tabela 11

Estratificação dos municípios por classes de tamanho de população do RS, 2006(1)				
CLASSES DE TAMANHO	NÚMERO DE MUNICÍPIOS DO RS	PERCENTUAL	10%	NÚMERO DE MUNICÍPIOS DA AMOSTRA
Até 10.000	334	67,3	33,4	34
De 10.001 até 50.000	119	24,0	11,9	12
De 50.001 até 100.000	25	5,0	2,5	2
De 100.001 até 500.000	17	3,4	1,7	2
Porto Alegre	1	0,2	0,1	1
TOTAL RS	496	100,0	49,6	51

(1) População 2006, estimativa FEE/DADOS.

2.6.1 As transferências do Governo Federal nos municípios selecionados do RS

Na análise da distribuição das transferências de recursos para a Assistência Social e para o Programa Bolsa Família no RS nos 51 municípios selecionados na amostra, entre 2004 e 2008, observou-se que em todas as classes ocorreram acréscimos em relação ao primeiro ano, tanto na Assistência com 69,5% (R\$ 76.850,68 mil) como no PBF com 47,4%

(R\$ 63.875,59 mil) e que os recursos alocados no Programa, em 2008, representaram 83,1% das transferências (Tabela 12).

Os dados da tabela 12 mostram que não houve um comportamento uniforme no período, tanto nos valores transferidos para cada município como no número de famílias beneficiadas; em alguns anos foram crescentes e em outros decrescentes, provavelmente por falta de validade, de atualização dos cadastros ou, mesmo, não cumprimento das condições impostas pelo programa nas áreas da saúde e da educação. Verificou-se também que, até 2006, ocorreram em todas as classes de tamanho, tendência de crescimento nos recursos transferidos pelo Programa e no número de famílias, após este ano, foram observadas reduções em ambos os casos.

Tabela 12

Transferências em assistência social e Bolsa Família recebidas pelos municípios selecionados de 2004/08. em R\$ 1.000,00

Municípios selecionados	2004		2005		2006	
	Assistência Social	Bolsa Família	Assistência Social	Bolsa Família	Assistência Social	Bolsa Família
Até 10.000 habitantes	4.998,38	4.290,55	6.323,56	5.702,89	6.788,17	6.059,67
De 10.001 a 50.000 habitantes	6.630,18	6.511,61	9.200,27	8.756,33	10.558,03	9.326,47
De 50.001 a 100.000 habitantes	3.411,55	3.346,55	5.496,95	5.129,56	6.210,59	5.290,52
De 100.001 a 500.000 habitantes	5.971,91	5.878,30	9.648,24	8.779,81	10.758,07	9.290,67
Acima de 500.000 habitantes	24.326,02	23.301,41	35.075,58	27.652,93	38.786,47	31.284,98
Total da amostra	45.338,05	43.328,42	65.744,61	56.021,52	73.101,33	61.252,31
Municípios selecionados	2007		2008			
	Assistência Social	Bolsa Família	Assistência Social	Bolsa Família		
Até 10.000 habitantes	7.545,43	6.331,96	7.518,88	6.606,03		
De 10.001 a 50.000 habitantes	11.377,66	9.829,58	11.284,14	9.908,67		
De 50.001 a 100.000 habitantes	6.206,68	5.201,27	5.808,42	4.897,18		
De 100.001 a 500.000 habitantes	12.646,42	10.731,95	14.047,14	12.600,83		
Acima de 500.000 habitantes	42.909,92	31.484,53	38.192,10	29.862,88		
Total da amostra	80.686,11	63.579,29	76.850,68	63.875,59		

FONTE: Portal da Transparência. Disponível em <http://www.portaltransparencia.gov.br>. Valores Inflacionados pelo IPCA de dezembro de 2008

No estrato dos municípios com até 10.000 habitantes, fazem parte 34 municípios, contando com 10.802 famílias pobres em 2004 chegando a 2006 com 12.353. Após este ano, ocorreu um decréscimo de 14,6% no número das beneficiadas; as transferências para a Assistência Social cresceram 50,4 % em 2008 em relação a 2004, enquanto que as para o PBF aumentaram 53,9 %, alcançando R\$ 6.606,03 mil no último. Os valores médios desta faixa foram sempre crescentes alcançando em 2008 R\$ 716,33 por família (Tabela 13).

No estrato entre 10.001 e 50.000 habitantes encontram-se 12 municípios, para os quais foram transferidos, em 2004, R\$ 6.630,18 mil para Assistência Social, passando para R\$ 11.284,13 mil em 2008, mostrando um crescimento de 70,2%. Estes recursos incluem os repassados para o PBF, que representaram 98,2% ou R\$ 6.511,61 mil no primeiro ano e 87,8% ou R\$ 9.908,67 mil no último. O resultado apresentado foi consequência da elevação no número de famílias beneficiadas, principalmente entre 2004 e 2006, quando atingiu o pico, embora após estes anos, tenham ocorrido pequenas quedas. O valor médio repassado às famílias, no último ano, variou entre R\$ 876,24 e R\$ 548,46, ficando a média total, no último ano, em torno de R\$ 725,86 (Tabela 13).

Tabela 13

Estimativa de Famílias Pobres e Transferências do Programa Bolsa Família - 2004/08 em R\$1,00

MUNICÍPIO	2004 FAMÍLIAS	Transf. Bolsa Família	2005 FAMÍLIAS	Transf. Bolsa Família	2006 FAMÍLIAS	Transf. Bolsa Família	2007 FAMÍLIAS	Transf. Bolsa Família	2008 FAMÍLIAS	Transf. Bolsa Família
Até 10.000										
ANDRÉ DA ROCHA	65	28.297,55	65	29.280,94	61	19.894,87	50	18.784,65	47	24.512,23
GUABIJU	63	24.539,27	70	27.341,18	41	18.973,54	42	23.073,89	41	25.124,27
CARLOS GOMES	110	41.088,93	110	39.386,15	132	49.434,54	120	75.835,08	88	54.358,82
SETE DE SETEMBRO	349	162.931,53	348	194.325,33	369	195.540,20	292	192.238,46	303	202.196,76
NOVA PÁDUA	31	10.929,09	40	12.473,57	31	10.155,91	28	11.536,41	27	11.229,57
NOVA BOA VISTA	186	51.486,29	194	48.678,55	166	32.447,13	57	19.325,40	31	16.097,22
PINHAL DA SERRA	167	77.177,63	181	114.337,32	216	139.679,90	209	158.679,38	241	216.366,77
CAPITÃO	122	42.348,34	126	45.481,04	109	31.782,47	67	25.601,37	52	22.520,55
FORQUETINHA	38	15.985,48	52	19.183,90	76	47.393,50	56	42.164,61	37	36.267,87
EUÊNIO DE CASTRO	348	206.731,51	390	215.804,01	426	228.027,68	346	226.205,26	322	217.695,24
BOA VISTA DO INCRA	82	33.824,50	166	47.911,29	205	97.165,97	142	113.315,69	134	123.787,29
COXILHA	157	58.987,87	156	55.481,15	267	93.573,69	235	174.359,03	207	182.101,84
SÃO JOÃO DO POLESINE	193	82.871,84	199	90.874,50	196	105.124,48	164	119.600,31	136	107.884,53
ESMERALDA	342	131.350,01	364	170.340,48	430	204.465,99	410	243.464,99	309	202.263,28
SÃO MARTINHO DA SERRA	342	76.680,86	366	189.449,65	393	211.410,14	331	242.858,26	315	256.473,70
VILA FLORES	88	32.878,38	98	32.594,07	85	29.835,58	66	26.864,57	65	25.150,88
ITACURUBI	373	141.577,62	447	236.944,02	405	199.789,30	309	199.600,26	348	241.171,72
VALE VERDE	234	69.820,84	274	98.769,01	295	112.650,90	230	117.443,79	238	135.407,83
PINHEIRINHO DO VALE	440	174.520,91	568	250.676,51	641	307.602,67	518	323.246,47	450	340.258,46
ACEGUÁ	212	88.643,44	212	81.955,80	283	137.475,21	276	158.650,18	254	177.691,69
ITATIBA DO SUL	356	172.340,33	427	242.328,87	531	300.607,52	407	293.404,53	369	316.544,54
MIRAGUAI	700	272.819,04	747	413.312,83	702	414.149,49	570	393.987,66	532	417.092,80
BARÃO	183	82.503,63	188	85.140,46	188	70.298,93	154	62.334,66	107	58.442,49
CHUÍ	228	83.429,78	274	150.917,18	282	160.276,41	255	171.724,49	264	198.736,39
IPÊ	356	127.792,69	387	130.681,06	341	140.448,79	273	138.592,60	195	127.589,50
CAMPINAS DO SUL	475	191.224,09	509	257.344,80	446	196.299,01	314	167.661,27	294	169.993,11
GAURAMA	307	122.912,30	309	122.194,46	411	142.557,09	257	127.857,59	234	168.791,55
ARROIO DO SAL	231	130.851,99	246	157.802,69	238	116.820,42	257	130.269,35	229	134.280,98
CAMBARÁ DO SUL	532	154.554,97	589	277.461,80	572	324.482,48	513	363.867,77	456	356.603,36
GLORINHA	302	183.727,50	350	208.566,98	425	216.574,96	446	255.452,38	447	251.439,23

PEDRO OSÓRIO	903	366.632,45	934	545.453,68	954	589.326,31	884	614.983,32	844	627.251,17
GENERAL CÂMARA	836	287.421,53	858	393.091,90	868	375.715,97	701	395.155,69	675	471.762,75
CHAPADA	710	203.659,73	734	292.631,88	725	257.208,13	406	200.351,90	316	194.249,47
CANDIOTA	741	358.011,25	812	424.669,95	843	482.484,71	675	503.466,17	615	494.695,77
Subtotal	10.802	4.290.553,15	11.790	5.702.887,00	12.353	6.059.674	10.060	6.331.957	9.222	6.606.034

Continuação

Estimativa de Famílias Pobres e Transferências do Programa Bolsa Família - 2004/08 em R\$1,00

MUNICÍPIO	2004 FAMÍLIAS	Transf. Bolsa Família	2005 FAMÍLIAS	Transf. Bolsa Família	2006 FAMÍLIAS	Transf. Bolsa Família	2007 FAMÍLIAS	Transf. Bolsa Família	2008 FAMÍLIAS	Transf. Bolsa Família
De 10.001 até 50.000										
SINIMBU	506	246.142,88	557	341.138,76	545	303.208,98	465	251.893,15	312	202.822,10
PALMARES DO SUL	798	297.901,27	946	514.997,91	1003	537.381,66	851	525.461,81	802	486.626,69
SALTO DO JACUÍ	916	552.999,86	1049	627.117,52	1081	669.454,99	1134	779.297,34	1064	826.251,62
CRISSIUMAL	1461	620.621,40	1517	827.484,02	1422	731.418,26	1162	705.403,56	1066	749.029,38
GETÚLIO VARGAS	946	389.095,99	1066	505.985,78	1110	523.361,66	920	544.922,40	921	624.606,51
IVOTI	267	135.607,56	287	141.003,49	329	124.563,16	282	139.361,55	206	112.983,49
BUTIÁ	1809	798.938,03	1911	907.344,73	1892	1.084.521,32	1673	1.204.158,71	1523	1.206.665,11
TEUTÔNIA	579	214.656,22	616	287.828,60	504	212.775,32	343	174.887,89	283	159.643,73
FLORES DA CUNHA	433	190.742,29	498	207.191,28	430	192.687,67	380	186.145,26	313	204.340,94
JAGUARÃO	3189	1.195.563,06	3311	1.562.924,55	3317	1.846.745,24	2859	2.006.337,43	2686	1.944.994,05
PANAMBI	2255	738.872,98	2317	883.276,98	2218	866.934,24	1763	889.954,69	1617	886.410,47
ITAQUI	3055	1.130.465,34	3538	1.950.037,17	3692	2.233.413,47	3231	2.421.754,02	2858	2.504.299,77
Subtotal	16214	6.511.606,90	17613	8.756.330,78	17543	9.326.465,98	15063	9.829.577,80	13651	9.908.674
De 50.001 até 100.000										
CARAZINHO	4749	1.738.867,04	5029	2.414.928,27	4641	2.353.910,79	4279	2.235.743,94	3300	1.995.373,60
IJUÍ	4619	1.607.679,29	5572	2.714.634,84	5261	2.936.606,23	4392	2.965.528,94	3946	2.901.802,22
Subtotal	9368	3.346.546,33	10601	5.129.563,11	9902	5.290.517,03	8671	5.201.272,88	7246	4.897.175,82
De 100.001 até 500.000										
CACHOEIRINHA	3645	1.742.401,89	4122	3.084.386,54	4651	2.956.403,59	4271	3.094.189,01	4251	3.279.047,03
VIAMÃO	8810	4.135.894,58	9684	5.695.423,41	11901	6.334.266,20	11043	7.637.763,48	12075	9.321.778,30
Subtotal	12455	5.878.296,47	13806	8.779.809,96	16552	9.290.669,79	15314	10.731.952,49	16326	12.600.825,33
Mais de 500.001										
PORTO ALEGRE	32394	23.301.412,95	40468	27.652.929,82	44327	31.284.982,22	41455	31.484.530,50	37308	29.862.882,68
TOTAL	81.233	43.328.415,80	94.278	56.021.520,67	100.677	61.252.308,90	90.563	63.579.291,11	83.753	63.875.591,32

FONTE: Portal da Transparência. Disponível em <http://www.portaltransparencia.gov.br>.

Valores Inflacionados pelo IPCA de dezembro de 2008.

Na faixa populacional entre 50.001 e 100.000 habitantes, encontram-se dois municípios que são Ijuí e Carazinho, onde havia em 2004, 9.368 beneficiados, caindo para 7.246 no último ano; os valores foram transferidos para Assistência Social no primeiro ano R\$ 3.411,55 mil passando para R\$ 5.808,42 mil em 2008 com um aumento de 70,3%. O valor destinado ao Programa Bolsa Família somou R\$ 3.346,55 mil no primeiro ano e R\$ 4897,18 mil no último, representando 98,1% e 84,3 % do total das transferências.

O estrato compreendido entre 100.001 e 500.000 habitantes inclui os municípios de Cachoeirinha e Viamão, cidades pertencentes à Região Metropolitana de Porto Alegre, constituindo-se em cidades dormitório, e ocupando o segundo lugar em número de famílias pobres da amostra. Nestes municípios havia 12.455 famílias beneficiadas em 2004, alcançando a 16.326 em 2008, com um acréscimo de 31,1% no período. Em relação a 2004 os recursos para Assistência Social, em 2008, aumentaram 135,25% alcançando R\$ 14.047,14 mil, sendo que os destinados ao Bolsa Família cresceram 114,4 %, chegando a R\$ 12.600,83 mil.

No último grupo de municípios selecionados, destacou-se a capital do Estado, Porto Alegre, com população bem acima da faixa dos 500.001 habitantes, onde se encontram 32.394 famílias beneficiadas em 2004, passando para 37.308 em 2008. As transferências para Assistência Social totalizaram, em 2004, R\$ 24.326,02 mil, sendo que destes 95,79 % foram destinados ao Programa Bolsa Família, chegando a 2008 com R\$ 38.192,10 mil, dos quais 78,18 % foram destinados ao PBF. A média dos benefícios ficou em torno de R\$ 719,31, em 2004, e R\$ 800,44 no último ano.

A comparação do número de famílias beneficiadas da totalidade dos municípios do RS, em relação aos da amostra, entre 2004 e 2008, mostrou que os primeiros apresentaram um crescimento de 25,1%, enquanto os selecionados aumentaram 3,1%; na série observada mostrou que, em 2006, em ambos os casos ocorreram os maiores acréscimos do período alcançando 50,1% e 23,9% respectivamente. No que diz respeito ao valor médio recebido pelas famílias oscilou, no caso do Estado entre R\$ 910,00 e R\$ 1027,00 e, na amostra, entre R\$ 533,00 e R\$ 763,00, entre os anos analisados.

2.6.2 O IGD nos municípios selecionados do RS

A análise das faixas de índices do IGD mostra que dos 51 municípios selecionados como amostra no RS, entre dezembro de 2007 e junho de 2008, ocorreu uma melhoria nos índices; em dezembro havia 38 na faixa entre os índices 0,6 até 0,79, e 10 municípios na de 0,8 até 1,0, o que corresponde a 94,1% da amostra (Tabela 14). Em junho de 2008, houve uma alteração da quantidade de municípios nas faixas dos índices, com um aumento do número destes entre 0,8

até 1,00 que passaram para 19, tendo ao mesmo tempo diminuído o da faixa anterior, para 31. Esta modificação no número de municípios por faixa ocorreu em função da elevação dos índices de condicionalidades principalmente, na educação (de 41 para 45 municípios) e na saúde (de 13 para 18,) principais componentes na formação dos mesmos (Tabela 15).

Tabela 14

Participação percentual do IGD, por faixas do índice, em municípios selecionados do Rio Grande do Sul - dezembro/2007

FAIXAS DO ÍNDICE	IGD - Índice de Gestão Descentralizada no Mês		Índice de Validade dos Cadastros		Índice de Atualização de Cadastro		Índice de Condicionalidade de Educação		Índice de Condicionalidade de Saúde	
	Quantidade de municípios	%	Quantidade de municípios	%	Quantidade de municípios	%	Quantidade de municípios	%	Quantidade de municípios	%
De 0,00 até 0,19	0	0,0	0	0,0	1	2,0	0	0,0	11	21,6
De 0,2 até 0,39	0	0,0	2	3,9	1	2,0	0	0,0	8	15,7
De 0,4 até 0,59	3	5,9	10	19,6	3	5,9	0	0,0	10	19,6
De 0,6 até 0,79	38	74,5	24	47,1	19	37,3	10	19,6	9	17,6
De 0,8 até 1,00	10	19,6	15	29,4	27	52,9	41	80,4	13	25,5
TOTAL DE MUNICÍPIOS	51	100,0	51	100,0	51	100,0	51	100,0	51	100,0

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/adesao/mib/matrizsrch.asp>> Acesso em: 04/03/2008.

Tabela 15

Participação percentual do IGD, por faixas do índice, em municípios selecionados do Rio Grande do Sul - junho/2008

FAIXAS DO ÍNDICE	IGD - Índice de Gestão Descentralizada no Mês		Índice de Validade dos Cadastros		Índice de Atualização de Cadastro		Índice de Condicionalidade de Educação		Índice de Condicionalidade de Saúde	
	Quantidade de municípios	%	Quantidade de municípios	%	Quantidade de municípios	%	Quantidade de municípios	%	Quantidade de municípios	%
De 0,00 até 0,19	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	10	19,6
De 0,2 até 0,39	0	0,0	2	3,9	0	0,0	0	0,0	8	15,7
De 0,4 até 0,59	1	2,0	9	17,6	0	0,0	0	0,0	7	13,7
De 0,6 até 0,79	31	60,8	22	43,1	13	25,5	6	11,8	8	15,7
De 0,8 até 1,00	19	37,3	18	35,3	38	74,5	45	88,2	18	35,3
TOTAL DE MUNICÍPIOS	51	100,0	51	100,0	51	100,0	51	100,0	51	100,0

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/adesao/mib/matrizsrch.asp>> Acesso em: 03/10/2008.

Desagregando os municípios da amostra por estratos de tamanho, verifica-se que no mês de junho de 2008, na faixa de até 10 mil habitantes, encontram-se os 15 municípios com maiores IGDs (0,8 até 1,0), enquanto em dezembro de 2007 eram apenas 9 municípios nesta faixa. Nos 12 municípios da amostra situados entre 10 mil e 50.001 habitantes, somente 4 atingiram a faixa do IGD mais alto em junho de 2008 contra apenas 1 em dezembro de 2007. Nos demais estratos, onde a população é mais elevada, o IGD registra índices menores, como é o caso de Porto Alegre (0,61). Este resultado reflete, principalmente, o fraco desempenho do índice de condicionalidade de saúde que ainda apresenta acompanhamento deficiente, com problemas nos seus controles (Tabelas 16 e 17).

Tabela 16

Índice de Gestão Descentralizada em municípios selecionados do Rio Grande do Sul – dezembro/ 2007

MUNICÍPIOS	IGD O valor do IGD foi calculado com o arredondamento para duas casas decimais de cada média que o compõe				
	IGD - Índice de Gestão Descentralizada no Mês	Índice de Validade dos Cadastros	Índice de Atualização de Cadastro	Índice de Condicionalidade de Educação	Índice de Condicionalidade de Saúde
CAPITÃO	0,55	0,7	0,04	0,89	0,57
VILAFLORES	0,58	0,78	0,6	0,77	0,17
CHUI	0,61	0,68	0,68	0,75	0,3
IPÊ	0,62	0,46	0,72	0,9	0,37
NOVA BOA VISTA	0,62	0,69	0,74	0,96	0,08
CARLOS GOMES	0,63	0,62	0,99	0,9	0
ITATIBA DO SUL	0,64	0,69	0,89	0,8	0,18
CAMPINAS DO SUL	0,65	0,72	0,83	0,91	0,11
CAMBARÁ DO SUL	0,66	0,68	0,68	0,7	0,55
MIRAGUAI	0,66	0,7	0,73	0,96	0,21
PEDRO OSÓRIO	0,69	0,7	0,39	0,94	0,72
GENERAL CÂMARA	0,7	0,63	0,86	0,91	0,37
GLORINHA	0,7	0,79	0,93	0,94	0,12
CHAPADA	0,72	0,41	0,74	0,95	0,77
ESMERALDA	0,72	0,75	0,93	0,94	0,25
BARÃO	0,74	0,71	0,61	0,91	0,71
GUABIJU	0,74	0,34	0,87	0,82	0,9
PINHAL DA SERRA	0,75	0,56	0,94	0,98	0,51
ITACURUBI	0,76	0,53	0,54	0,96	0,99
VALE VERDE	0,76	0,55	0,8	0,87	0,78
SÃO MARTINHO DA SERRA	0,77	0,73	0,91	1	0,44
EUGÊNIO DE CASTRO	0,78	0,88	0,7	0,9	0,63
COXILHA	0,79	0,69	0,87	0,98	0,6

GAURAMA	0,79	0,52	0,77	0,88	0,97
PINHEIRINHO DO VALE	0,79	1	0,92	0,9	0,34
FORQUETINHA	0,82	0,49	0,94	0,95	0,88
ACEGUÁ	0,84	0,82	0,87	0,79	0,86
NOVA PÁDUA	0,84	0,68	0,81	0,97	0,87
ANDRÉ DA ROCHA	0,85	0,63	0,82	0,94	1
CANDIOTA	0,85	1	0,81	0,72	0,85
ARROIO DO SAL	0,89	0,8	0,76	1	0,99
SÃO JOÃO DO POLESINE	0,9	0,99	0,94	0,99	0,64
SETE DE SETEMBRO	0,92	1	0,86	1	0,79
BOA VISTA DO INCRA	0,93	1	0,92	0,95	0,85
Até 10.000 habitantes					
ITAQUI	0,62	0,81	0,79	0,68	0,19
CRISSIUMAL	0,64	0,62	0,58	0,87	0,48
FLORES DA CUNHA	0,66	1	0,75	0,8	0,05
SALTO DO JACUI	0,66	0,68	0,91	0,76	0,25
PANAMBI	0,67	1	0,69	0,95	0,03
TEUTÔNIA	0,69	0,38	0,5	0,94	0,93
PALMARES DO SUL	0,73	0,67	0,82	0,93	0,49
SINIMBU	0,73	0,52	0,68	0,97	0,75
GETÚLIO VARGAS	0,77	0,48	0,84	0,84	0,9
JAGUARAÓ	0,77	0,87	0,79	0,95	0,47
BUTIÁ	0,78	1	0,76	0,83	0,52
IVOTI	0,87	0,74	0,86	1	0,86
De 10.001 até 50.000 habitantes					
CARAZINHO	0,72	0,59	0,85	0,93	0,49
IJUÍ	0,76	1	0,82	0,78	0,44
De 50.001 até 100.000 habitantes					
VIAMÃO	0,59	0,64	0,67	0,69	0,34
CACHOEIRINHA	0,67	0,89	0,85	0,76	0,15
De 100.001 até 500.000 habitantes					
PORTO ALEGRE	0,61	0,77	0,7	0,85	0,11
Mais de 500.001 habitantes					

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/adesao/mib/matrizsrch.asp>> Acesso em: 04/03/2008.

Tabela 17

Índice de Gestão Descentralizada em municípios selecionados do Rio Grande do Sul –
junho/ 2008

Municípios	IGD O valor do IGD foi calculado com o arredondamento para duas casas decimais de cada média que o compõe.				
	IGD - Índice de Gestão Descentralizada no Mês	Índice de Validade dos Cadastros	Índice de Atualização de Cadastro	Índice de Condicionalidade de Educação	Índice de Condicionalidade de Saúde
VILA FLORES	0,58	0,83	0,77	0,72	0
CARLOS GOMES	0,6	0,55	0,96	0,88	0
FORQUETINHA	0,61	0,45	0,94	0,88	0,16
CAPITAO	0,64	0,68	0,83	0,87	0,18
CHUÍ	0,66	0,7	0,83	0,8	0,31
BARÃO	0,67	0,72	0,83	0,97	0,15
ITATIBA DO SUL	0,67	0,75	0,84	0,79	0,28
CAMBARÁ DO SUL	0,68	0,67	0,6	0,93	0,53
IPÊ	0,68	0,5	0,69	0,9	0,62
CAMPINAS DO SUL	0,7	0,68	0,88	0,89	0,34
GLORINHA	0,7	0,81	0,94	0,96	0,07
GENERAL CÂMARA	0,71	0,72	0,87	0,9	0,35
GUABIJU	0,71	0,32	0,86	0,88	0,79
MIRAGUAI	0,71	0,73	0,86	0,98	0,28
PINHEIRINHO DO VALE	0,71	1	0,91	0,94	0
VALE VERDE	0,71	0,57	0,75	0,77	0,76
PEDRO OSÓRIO	0,75	0,72	0,64	0,94	0,71
PINHAL DA SERRA	0,76	0,55	0,95	0,96	0,59
CHAPADA	0,77	0,43	0,81	0,91	0,94
GAURAMA	0,8	0,57	0,9	0,86	0,87
COXILHA	0,82	0,69	0,87	0,91	0,82
ESMERALDA	0,83	0,77	0,96	0,97	0,62
ACEGUÁ	0,84	0,9	0,88	0,85	0,73
ITACURUBI	0,84	0,7	0,68	0,98	0,98
NOVA PÁDUA	0,84	0,71	0,85	0,97	0,82
ANDRÉ DA ROCHA	0,85	0,63	0,91	0,87	0,97
SÃO MARTINHO DA SERRA	0,86	0,76	0,88	0,97	0,83
CANDIOTA	0,87	1	0,69	0,8	0,97
NOVA BOA VISTA	0,87	0,69	0,85	1	0,92
EUGÊNIO DE CASTRO	0,89	0,87	0,91	0,92	0,85
ARROIO DO SAL	0,92	0,82	0,88	1	0,99
SÃO JOÃO DO POLESINE	0,92	1	0,85	1	0,82
SETE DE SETEMBRO	0,93	1	0,9	0,99	0,81
BOA VISTA DO INCRA	0,95	1	0,98	0,87	0,95
Até 10.000 habitantes					
FLORES DA CUNHA	0,63	1	0,73	0,75	0,04
ITAQUI	0,67	0,84	0,83	0,82	0,2

CRISSIUMAL	0,7	0,65	0,75	0,84	0,54
PANAMBI	0,7	1	0,84	0,96	0
GETÚLIO VARGAS	0,72	0,53	0,72	0,78	0,85
PALMARES DO SUL	0,74	0,68	0,84	0,89	0,55
TEUTÔNIA	0,76	0,39	0,74	0,9	1
SINIMBU	0,79	0,51	0,92	0,99	0,73
JAGUARÃO	0,8	0,91	0,87	0,91	0,5
BUTIÁ	0,82	1	0,85	0,99	0,44
SALTO DO JACUÍ	0,84	0,71	0,85	0,93	0,88
IVOTI	0,87	0,74	0,94	0,92	0,88
De 10.001 até 50.000 habitantes					
CARAZINHO	0,76	0,6	0,95	0,89	0,61
IJUÍ	0,78	1	0,82	0,83	0,46
De 50.001 até 100.000 habitantes					
VIAMÃO	0,7	0,72	0,9	0,83	0,33
CACHOEIRINHA	0,73	0,95	0,76	0,9	0,3
De 100.001 até 500.000 habitantes					
PORTO ALEGRE	0,61	0,8	0,72	0,78	0,13
Mais de 500.001 habitantes					

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/adesao/mib/matrizsrch.asp>> Acesso em: 04/10/2008.

3. Os Benefícios de Prestação Continuada (BPC)

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) foi determinado pela Constituição de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1994. Passou a ser implementado em janeiro de 1996 e é um salário mínimo mensal destinado às pessoas com deficiência graves e idosos com mais de 65 anos, que tenham renda familiar *per capita* inferior a um quarto de salário mínimo, sendo um direito social definido constitucionalmente. Todos os que preenchem os critérios do programa podem receber o benefício, que é individualizado não se configurando como sendo para a família. Este programa é financiado por transferências do Tesouro Nacional através do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), sendo sua principal fonte dos recursos a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins).

O Programa é coordenado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que é responsável pela sua gestão, acompanhamento e avaliação, sendo que a solicitação do benefício ocorre através das agências do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). O BPC não exige condicionalidades para os seus beneficiários, mas só recebe o benefício aquele idoso ou Pessoa Portadora de Deficiência (PPD) cuja renda familiar seja muito baixa.

No Brasil o número total de beneficiários do programa aumentou substancialmente, passando de 346 mil em 1996 para 2.934 mil no ano de 2008. Em relação aos idosos, houve um crescimento, sobretudo a partir de 2004 quando entrou em vigor o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741, de 1º/10/2003) reduzindo a idade dos beneficiários de 67 para 65 anos e não restringindo o número de um beneficiário por domicílio. Para se ter uma idéia da representatividade destes benefícios, o número de idosos existentes no País nesta faixa etária em 2006 era de 13 milhões e 185 mil (PNAD) tendo o percentual de benefícios concedidos representado 8,9% deste total no mesmo ano (Tabela 18).

Tabela 18

Número de Benefícios Assistenciais de Prestação Continuada (BPC) ao ano, no Rio Grande do Sul e Brasil - 1996-2008

ANO	RS			BRASIL			% (RS/BR)		
	Idoso	PPD	Total	Idoso	PPD	Total	Idoso	PPD	Total
1996	1.487	10.819	12.306	41.992	304.227	346.219	3,54	3,56	3,55
1997	2.995	18.218	21.213	88.806	557.088	645.894	3,37	3,27	3,28
1998	6.876	21.972	28.848	207.031	641.268	848.299	3,32	3,43	3,40
1999	10.815	24.495	35.310	312.299	720.274	1.032.573	3,46	3,40	3,42
2000	14.607	28.344	42.951	403.207	806.720	1.209.927	3,62	3,51	3,55
2001	17.164	31.104	48.268	469.047	870.072	1.339.119	3,66	3,57	3,60
2002	22.000	36.634	58.634	584.597	976.257	1.560.854	3,76	3,75	3,76
2003	25.736	41.383	67.119	664.875	1.036.365	1.701.240	3,87	3,99	3,95
2004	37.269	46.512	83.781	933.164	1.127.849	2.061.013	3,99	4,12	4,07
2005	42.265	51.383	93.648	1.065.604	1.211.761	2.277.365	3,97	4,24	4,11
2006	47.358	56.363	103.721	1.183.840	1.293.645	2.477.485	4,00	4,36	4,19
2007	52.074	61.739	113.813	1.295.716	1.385.107	2.680.823	4,02	4,46	4,25
2008	57.755	69.319	127.074	1.423.790	1.510.682	2.934.472	4,06	4,59	4,33

FONTE: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Departamento de Benefícios Assistenciais. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/relocrys/bpc/indice.htm>> Acesso em: 30/03/2009.

No caso do RS, o número de beneficiários idosos do programa também tem aumentado anualmente. No ano de 1996 apenas 1487 recebiam o benefício, subindo para 57.755 em 2008. Comparando com o Brasil, os números alcançados pelo RS ainda são pequenos. Em média, a participação dos beneficiários idosos do Estado no total do País foi de 3,7% no período.

Percebe-se que o montante gasto com o BPC para os idosos no País somou R\$ 52.708 mil no ano de 1996 subindo para R\$ 6.831.757 mil em 2008, o que significou um aumento de 12.861,5 % no período (Tabela 19). Todavia, no total do BPC no Brasil houve

um dispêndio de R\$ 14,11 bilhões neste último ano, o que representou um volume maior do que o montante gasto com o PBF no mesmo período (R\$ 11,06 bilhões).

Quanto ao volume despendido com o BPC do idoso no RS, houve também um aumento substancial no período, passando de R\$ 1,94 milhão em 1996 para R\$ 276,48 milhões em 2008, o que significou um incremento real de 14.181,20%. Verifica-se também no RS que o mesmo aumentou a partir de 2004, em vista do maior número de idosos beneficiários, com a mudança de idade para recebimento do mesmo, como já comentado anteriormente (Tabela 19).

Tabela 19

Total de transferências anuais dos benefícios assistenciais de prestação continuada, no Rio Grande do Sul e Brasil - 1996-2008

(em R\$ mil)

ANO	RS			BRASIL			% (RS/BR)		
	Idoso	PPD	Total	Idoso	PPD	Total	Idoso	PPD	Total
1996	1.936	13.149	15.085	52.708	324.841	377.549	3,67	4,05	4,00
1997	6.588	44.040	50.627	194.112	1.382.463	1.576.575	3,39	3,19	3,21
1998	14.396	62.018	76.414	439.462	1.811.550	2.251.012	3,28	3,42	3,39
1999	27.470	71.390	98.860	806.200	2.096.316	2.902.517	3,41	3,41	3,41
2000	40.324	83.422	123.746	1.133.487	2.406.045	3.539.532	3,56	3,47	3,50
2001	56.198	104.454	160.652	1.534.311	2.925.252	4.459.563	3,66	3,57	3,60
2002	71.376	122.680	194.055	1.911.183	3.323.079	5.234.262	3,73	3,69	3,71
2003	88.649	144.048	232.697	2.318.807	3.712.537	6.031.343	3,82	3,88	3,86
2004	125.917	167.229	293.146	3.138.250	4.119.037	7.257.287	4,01	4,06	4,04
2005	161.554	197.748	359.302	4.052.089	4.734.483	8.786.572	3,99	4,18	4,09
2006	205.101	246.487	451.588	5.162.853	5.730.329	10.893.182	3,97	4,30	4,15
2007	240.631	284.853	525.484	6.014.585	6.474.999	12.489.584	4,00	4,40	4,21
2008	276.484	328.992	605.476	6.831.757	7.277.657	14.109.414	4,05	4,52	4,29

FONTE: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Departamento de Benefícios Assistenciais. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/relocrys/bpc/indice.htm>> Acesso em: 30/03/2009.

NOTA: Valores deflacionados pelo IPCA de dez/08.

No que se refere ao BPC para as pessoas portadoras de deficiência, também definida na LOAS e regulamentada pela Lei nº. 1.744, de 8 de dezembro de 1995, é considerada PPD:

“...aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho, em razão de anomalias ou lesões irreversíveis de natureza hereditária, congênita ou adquirida que impeçam o desempenho das atividades da vida diária e do trabalho; e com família incapacitada de prover a manutenção da PPD ou idosa, aquela cuja renda mensal de seus integrantes, dividida pelo número destes, seja inferior ao valor do previsto no § 3º do Art. 20 da Lei nº 8.742/1993” (FONTE: www.mds.gov.br).

Levando em conta a subjetividade do que caracterizaria a incapacidade para o trabalho e para a vida independente das PPD, o INSS estabeleceu um instrumento de avaliação e enquadramento destas pessoas, o que restringiu as concessões dos benefícios. O Governo definiu uma lista de incapacidades permanentes excluindo outras. Os incapacitados seriam aqueles com limitações visuais e auditivas graves, paralisia física de origem neurológica, ausência de algum membro e incapacidades mentais que se manifestaram antes dos 18 anos (Medeiros et al., 2006). Todavia, os médico-peritos responsáveis pelos exames para a concessão do BPC podem levar em consideração determinadas doenças crônicas em estágio avançado como sendo passível de recebimento do benefício. Por exemplo, estágio avançado de HIV e artrose grave.

O número de portadores de deficiência beneficiados no País passou de 304.227 em 1996 para 1.510.682 em 2008, significando um contingente maior do que o de beneficiários idosos no período. No RS a quantidade dos mesmos aumentou de 10.819 em 1996 para 69.319 no ano de 2008, com um acréscimo de 540,71% no período. O número de portadores de deficiência no RS que são beneficiados representou, em média, 3,80% do total do País no período de 1996 a 2008 (Tabela 19).

Convém ressaltar que o número de beneficiados é muito pequeno em relação ao total dos considerados portadores de alguma deficiência no Estado. No censo de 2000, de acordo com o IBGE, existiam 1.592.313 portadores de necessidades especiais no RS. Essa disparidade entre os beneficiários portadores de deficiência e aqueles declarados como tal exprime o rigor para o enquadramento de pessoas nesta modalidade de benefício.

4. Considerações Finais

Os programas de transferência de renda constituem-se numa forma eficaz de melhorar a situação das famílias pobres e extremamente pobres, contribuindo para reduzir as desigualdades sociais e elevando as condições de vida das famílias de baixa renda. O impacto que as políticas públicas de transferência de renda têm nas condições de vida das populações mais pobres pode ser verificado pela melhora na distribuição de renda desta faixa, medida pelo índice de Gini.

O objetivo deste artigo foi examinar os principais programas de transferência de renda no País – PBF e BPC - e, em especial, no Rio Grande do Sul (RS). Observou-se que, tanto no Brasil como no RS, ocorreu um aumento real no volume de recursos destinados a estes dois programas no período da análise, bem como no número de famílias atendidas, o que possibilitou um incremento de consumo das famílias beneficiadas, proporcionando uma

melhor qualidade de vida. Destaca-se, porém, que o maior peso de recursos e de famílias está concentrado no Nordeste, onde tradicionalmente existe um maior nível de pobreza no País. No caso do RS, estes programas também apresentam crescimento, contudo com volume inferior de recursos, devido ao menor número de famílias beneficiadas.

Todavia, os programas não têm como resolver todas as questões relacionadas com a pobreza. São necessárias políticas públicas interligadas e mais efetivas para realmente melhorarem as condições de vida destas famílias (educação, saúde, saneamento, qualificação ao trabalho). Neste sentido, o Governo já vem adotando outras iniciativas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), do MDS, que liga a agricultura familiar aos consumidores, visando a melhoria da alimentação, que por sua vez proporciona melhor qualidade de saúde.

Quanto às condicionalidades percebeu-se que na área da educação é possível, com mais facilidade, mensurar, acompanhar e atingir o mínimo de frequência exigida, já que existe uma só variável a considerar e a maioria dos municípios no RS conseguiu cumpri-la. Todavia uma das questões mais difíceis e que não é avaliada pela condicionalidade refere-se à qualidade do ensino e o nível de aprendizagem de adultos e crianças. Já no caso da saúde, em vista de um maior número de variáveis a serem acompanhadas, torna-se mais difícil avaliar os seus resultados. No que se refere ao RS, tendo em vista o número de famílias que recebem o benefício, aquelas que têm as condicionalidades acompanhadas ainda são poucas. A tentativa de analisar os resultados do IGD, não possibilitou um retrato fiel da sua eficiência e eficácia, talvez, pelo pouco espaço de tempo em que foi utilizado e pela dificuldade de os municípios atuarem no controle desta área.

Em relação aos programas complementares, cabe frisar que o PBF ainda necessita avançar nas suas ações (como por exemplo: através de cursos de geração de trabalho e renda, e de alfabetização de adultos) de modo que possibilite a emancipação dos beneficiários, constituindo-se numa efetiva “porta de saída” do programa.

Existe a necessidade também de um maior rigor no controle e na gestão dos programas de transferência de renda tanto em nível federal quanto municipal, já que o CGU apontou uma série de irregularidades nos municípios sorteados para fiscalização no período de 2004 a 2006, que ainda persistem.

Por fim, é importante salientar que os programas de transferência de renda no País, apesar de demonstrarem um avanço no atendimento às famílias pobres, representam um impacto ainda limitado no sentido de garantir condições que permitam uma melhora efetiva nas condições de vida desta camada da população.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. Descentralização fiscal, políticas sociais, e transferência de renda no Brasil. **Santiago do Chile: Naciones Unidas CEPAL, 2006** (Publicação Técnica).

BACHTOLD, F. Bolsa Família tem problemas em 90% de cidades auditadas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 16/07/2007. Disponível em: <www.folha.uol.com.br> Acesso em: 12 novembro de 2007.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portal da Transparência. Disponível em:<<http://www.portaltransparencia.gov.br>>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2008.

_____. Controladoria-Geral da União. Relatório de Gestão, 2004, 2005 e 2006. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/ExecucaoProgramasGoverno/>> Acesso em: 9 de outubro de 2007.

_____. Decreto nº. 1.744, de 8 de dezembro de 1995. Regulamenta o Benefício de Prestação Continuada devido à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, de que trata a Lei nº. 8742, de 07 de setembro de 1993. **DOU** 09/12/1994.

_____. Decreto nº 5683, de 24 de janeiro de 2006. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União, e dá outras providências. **DOU** 25/01/2006.

_____. Decreto nº. 6.157, de 16 de julho de 2007. Dá nova redação ao art. 19 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.

_____. Lei nº. 10.741, de 1º/10/2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. **DOU** 03/10/2003

_____. Lei nº. 10.836, de 09 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. **DOU** 12/01/2003.

_____. Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS Lei nº 8742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Institui o Benefício de Prestação Continuada. **DOU** 08/12/1993

_____. Medida Provisória 2143-31, de 2 de abril de 2001. Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **DOU** 03/04/2001.

_____. Medida provisória nº. 132, de 20 de outubro de 2003 (convertida na Lei nº 10.836, de 09/01/2004). Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

_____. Medida Provisória nº. 411, de 28 de dezembro de 2007. Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem, instituído pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005, altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dá outras providências. **DOU** 28/12/2007.

_____. Ministério da Saúde. Sistema de Vigilância Alimentar SISVAN. Disponível em: <<http://sisvan.datasus.gov.br/links.asp>> Acesso em: 10 de dezembro de 2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Departamento de Benefícios Assistenciais. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/relocrys/bpc/indice.htm>> Acesso em: 16 de janeiro de 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania SENARC. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/adesao/mib/matrizsrch.asp>> Acesso em: 3 de março de 2008.

_____. Portaria Interministerial MS/MDS nº2.509, de 18 de novembro de 2004. Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de saúde relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. **DOU** 22/11/2004.

_____. Portaria MDS/GM nº246, de 20 de maio de 2005. Aprova os instrumentos necessários à formalização da adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família, à designação dos gestores municipais do Programa e à informação sobre sua instância local de controle social, e define o procedimento de adesão dos entes locais ao referido Programa.

_____. Portaria nº. 666, de 28 de dezembro de 2005. Disciplina a integração entre o Programa Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. **DOU** 30/12/2005.

CARTA DO IBRE. Bolsa-Família é o caminho para o gasto social. **Conjuntura Econômica**. Dezembro de 2007.

DA SUCURSAL DE BRASÍLIA. Bolsa Família cresce mais na cidade do que no campo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 23/08/2007. Disponível em: <www.folha.uol.com.br> Acesso em: 12 de novembro de 2007.

FEEDADOS. Banco de Dados Sócio-Econômicos do RS. Disponível em: <http://www.fee.rs.gov.br/feedados/consulta/sel_modulo_pesquisa.asp> Acesso em: 12 de março de 2008.

IBGE. Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio 2004. IBGE.

_____. **Síntese de Indicadores Sociais 2007.** IBGE.

MEDEIROS, M.; DINIZ, D; SQUINCA, F. Transferência de renda para a população com deficiência no Brasil: uma análise do Benefício de Prestação Continuada. **IPEA: Texto para Discussão nº. 1184.** Brasília: agosto 2006.

RESENDE, A. C.; OLIVEIRA, A. M. H, C. Avaliando resultados de um programa de transferência de renda: o impacto do bolsa-escola sobre os gastos das famílias brasileiras. **In: XXXIV Encontro Nacional de Economia, 2006, Salvador.** Anais do XXXIV Encontro Nacional de Economia, 2006.

SOARES, F. V.; SOARES, S.; MEDEIROS, M.; OSÓRIO, R.G. Programa de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. **IPEA: Texto para Discussão nº. 1228.** Brasília: outubro 2006.

SOARES, S; OSÓRIO, R.G.; SOARES, F. V.; MEDEIROS, M.; ZEPEDA, E. Programas de transferência condicionada de renda no Brasil, Chile e México: impactos sobre a desigualdade. **IPEA: Texto para Discussão nº. 1293.** Brasília: julho 2006.