

Controladoria-Geral da União

CONTROLADORIA - GERAL
DA UNIÃO / PR

Revista da CGU

Brasília, DF
Dezembro /2009

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU
SAS, Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro
70070-905 - Brasília /DF
cgu@cgu.gov.br

Jorge Hage Sobrinho
Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União

Luiz Navarro de Britto Filho
Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União

Valdir Agapito Teixeira
Secretário Federal de Controle Interno

Eliana Pinto
Ouvidora-Geral da União

Marcelo Neves da Rocha
Corregedor-Geral da União

Marcelo Stopanovski Ribeiro
Secretário de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

A Revista da CGU é editada pela Controladoria-Geral da União.

Tiragem: 1.500 exemplares

Periodicidade: semestral

Distribuição gratuita

Diagramação e arte: E Pissaia Editoração Eletrônica Ltda.

É permitida a reprodução parcial ou total desta obra desde que citada a fonte.

O conteúdo e as opiniões dos artigos assinados são de responsabilidade exclusiva dos autores e não expressam, necessariamente, as opiniões da Controladoria-Geral da União.

Revista da CGU / Presidência da República, Controladoria-Geral da União. - Ano IV, n.º 7, Dezembro/2009. Brasília: CGU, 2009.

136 p. Coletânea de artigos.

1. Prevenção da corrupção. I. Controladoria-Geral da União.

ISSN 1981- 674X
CDD 352.17

S umário

Nota do editor5

Artigos

Recebimento de obras e serviços de engenharia.....8

Marcelo Neves

Falácias da corrupção e percepção da corrupção
no Programa Bolsa Família: o caso do Paraná 18

Fabiano Mourão Vieira

Improbidade administrativa por enriquecimento ilícito:
o problema da inversão do ônus da prova39

Leonardo Valles Bento

Prescrição disciplinar: breves considerações
acerca da prescrição disciplinar à luz da lei nº 8.112/90.....50

Salmon Carvalho de Souza

Gerência de empresas privadas por servidores
públicos federais: breves comentários sobre os
modelos brasileiro e norte-americano61

Aline Cavalcante dos Reis Silva

Visão geral das agências norte-americanas contra a corrupção numa análise comparativa com a Controladoria-Geral da União.....	79
---	----

Alzira Ester Angeli

Reflexões sobre o combate à corrupção no Brasil e nos EUA	96
--	----

Wagner Rosa da Silva

Legislação

Atos normativos	108
Legislação em destaque.....	112

Jurisprudência

Julgados recentes do TCU – Acórdãos	124
Julgados recentes de Tribunais	128

Falácias da corrupção e percepção da corrupção no Programa Bolsa Família: o caso do Paraná

Fabiano Mourão Vieira, Doutor em Economia (USP), Mestre em Economia (Unicamp) e graduado em Economia (Unicamp), AFC/CGU-PR

Resumo:

O Programa Bolsa Família tem sido criticado nos últimos anos por ser eleitoreiro, clientelístico e assistencialista. Em geral, trata-se de um programa com alto índice de percepção de corrupção. A partir de dados de 55 fiscalizações realizadas pela CGU Regional Paraná, é mostrado como no caso estudado o programa possui um baixo índice de corrupção. Isso nega a hipótese comum de que a percepção da corrupção estaria diretamente relacionada à corrupção de fato. O conhecimento e a divulgação de índices e análises imparciais de corrupção são essenciais para que não haja distorção da opinião pública no tocante ao apoio ao programa.

1. Introdução

O Programa Bolsa Família tem sido alvo de críticas desde sua implantação, em março de 2004. Embora esteja associado como iniciativa do Governo Lula, as bases do

Programa foram implantadas no governo anterior, por meio do Bolsa Escola. É reconhecido pelo Banco Mundial como o maior programa de transferência de renda condicionada (CCT – Conditional Cash Transfer) do mundo.

O Programa Bolsa Escola não sofreu muitas críticas na mídia, principalmente porque era aceito como medida importante para aperfeiçoar a educação no país. Embora o programa Bolsa Família tenha mantido a condicionalidade principal do Bolsa Escola — manter os filhos na escola com índices de frequência mínima — paulatinamente o Programa foi sendo visto como um ‘presente’, uma dívida, do governo.

Em paralelo à crescente percepção de que o Programa serviria como ‘moeda de troca’ política, tecendo uma rede política clientelística, o Bolsa Família ganhou espaço negativo na mídia, por conta do sensacionalismo e da ideologia conservadora contrária a programas de distribuição de renda. Os casos de corrupção

verificados tiveram ampla divulgação nos jornais impressos e televisivos.

O resultado das mudanças ocorridas nos últimos anos, do Bolsa Escola ao Bolsa Família, foi a crescente percepção da corrupção. O objetivo deste artigo é analisar até que ponto, no caso em tela, a percepção da corrupção realmente implica altos índices de corrupção. Para tal, é feita uma breve revisão dos achados da literatura, reinterpretando-a à luz dos presentes objetivos. Em seguida, é apresentada uma síntese das fiscalizações do Programa Bolsa Família em 55 municípios paranaenses, realizadas pela CGU, Controladoria-Geral da União.

Por fim, na conclusão discute-se como a percepção da corrupção pode afetar o apoio aos programas sociais e pode desfigurar as atividades de combate à corrupção de modo geral. Também é apontada a responsabilidade dos órgãos controladores e fiscalizadores, como PF, o MPU, a CGU e o TCU, em envidar esforços no sentido de que a percepção da corrupção não seja um filtro que distorça a corrupção de fato. Por último, são indicadas linhas de pesquisa importantes para a percepção da corrupção e para o Bolsa Família.

2. A percepção da corrupção no Programa Bolsa Família. Avaliação da literatura.

As discussões sobre percepção da corrupção tornaram-se comuns em decorrência dos trabalhos da Transparência Internacional (TI). Esta

entidade é a única que colhe dados de corrupção em abrangência mundial. A metodologia utilizada, para tornar possível a pesquisa de modo relativamente equitativo, baseia-se em entrevistas em que indivíduos opinam sobre os níveis de corrupção de cada país. A principal crítica que emergiu em razão de tal pesquisa foi a de que a TI não estava mensurando a corrupção dos países, mas apenas a percepção da corrupção. Em nota no Relatório de 2006, a TI adiantou-se aos críticos e justifica que as análises dos dados de corrupção de fato, obtidas principalmente da baixa corrupção, são razoavelmente correlacionados com os dados de percepção de corrupção.

No Brasil, as discussões sobre a percepção da corrupção foram trazidas à tona por Abramo (2005), então representante da TI. O autor critica de forma geral a validade dos índices de percepção da corrupção, seja pela circularidade que propaga, ou seja, pelo descolamento entre a percepção e a corrupção de fato.

É muito incipiente, ainda, a pesquisa sobre a percepção da corrupção, principalmente no Brasil. Ainda que as pesquisas que buscam verificar a correlação entre corrupção de fato e percepção da corrupção sejam importantes, isso não é suficiente para um bom entendimento sobre o tema. A percepção da corrupção está diretamente relacionada aos ciclos políticos, ao papel da grande imprensa e a questões culturais persistentes. O Programa Bolsa Família foi priorizado como locus de percepção da corrupção por essas questões.

Em primeiro, em virtude das eleições presidenciais de 2006, o PBF foi considerado 'eleitoreiro', clientelístico. Este prisma implica, necessariamente, associar o PBF à corrupção, mas não à baixa corrupção, entre os usuários, mas à alta corrupção, entre os governantes. Deste modo, ao acusar o PBF de prática de clientelismo, a imprensa identificou uma prática de corrupção e, em simultâneo, deslegitimou implicitamente a importância do PBF em si.

Em busca de maximizar sua audiência, a imprensa favoreceu reportagens que enfatizam os casos extraordinários encontrados no PBF, como os casos isolados de corrupção, em que beneficiários possuem automóveis e casas luxuosas. Essas cenas são eficientes em colocar a opinião pública contra o PBF. Menos frequentes são as reportagens que denunciam as más condições de vida das populações pobres, e quase raras são as reportagens que documentam a importância dos benefícios na vida das famílias, principalmente mulheres e crianças.

Do ponto de vista da relação entre o governo e a imprensa de modo mais geral, entretanto, tornar público os casos de corrupção do PBF pode ser bastante eficiente. Por um lado, mostra um governo fiscalizando os recursos públicos de maneira ativa, ainda que sejam os 'recursos dos pobres'. Por outro, é viável do ponto de vista político, pois não afeta interesses partidários subjacentes ao controle de grande parte dos recursos públicos.

Questões culturais também contribuem para que o PBF seja associado à corrupção. Enquanto o Programa estava circunscrito às questões educacionais, a resistência a sua implantação não era tão significativa. O Bolsa Família poderia ser visto apenas como uma ampliação do Bolsa Escola, pois cumpre praticamente os mesmos objetivos e atinge um público-alvo muito semelhante. A grande maioria dos beneficiários continua sendo mulheres com filhos em idade escolar.¹ A presença dos filhos em casa abaixa a renda per capita da família, facilitando seu enquadramento nos critérios de pobreza e extrema pobreza do Programa. Ademais, houve continuidade na necessidade de frequência dos alunos.

No entanto, questões culturais se interpõem à aceitação de um programa de renda mínima. Raramente as condicionalidades de saúde e educação são lembradas nos debates. 'Dar dinheiro', como o Bolsa Família é visto, é entendido como algo errado. Quando o dinheiro, o poder de compra, é observado como produto do trabalho, o 'almoço grátis' é associado à vagabundagem, ao oportunismo e à cultura da malandragem e do clientelismo.

1. Lindert et alii (2007) citam, segundo informações do MDS, que 93% dos beneficiários são mulheres. As pesquisas de campo, ao menos no Paraná, no entanto, fornecem a impressão de que o programa é praticamente inteiro destinado às mulheres. Os poucos homens que estão cadastrados se justificam por questões documentais e, na maior parte das vezes, relatam que quem controla o cartão é uma mulher da família (mãe, esposa ou filha, em geral).

A cultura que relaciona o PBF à vagabundagem, de modo geral, indica, indiretamente, uma percepção da corrupção, seja por parte dos governantes, que estariam comprando votos, ou seja, por parte dos ‘vagabundos’, que aceitariam o ganho fácil ilegítimo. Sob esta ótica, o PBF é ruim, porque concretiza práticas corruptas.

Entretanto, na realidade o PBF não se vincula à vagabundagem, uma vez que a grande maioria dos beneficiários são mulheres com filhos. Este grupo não está suscetível à vagabundagem, quando se pensa por meio da ótica cultural. A análise do PBF sob o prisma das questões de gênero é imprescindível. Se o homem que não trabalha e ganha algo de graça é um vagabundo, o mesmo, em nossa cultura, não pode ser dito para as mulheres. A mulher que não participa do mercado de trabalho não é vista com maus olhos, como no caso dos homens. Pelo contrário, muitas vezes é bem vista, por estar dedicada à criação dos filhos e aos cuidados da casa.

Prado e Moassab (2007) mostram como a Revista Veja tem sido responsável em associar o Bolsa Família à corrupção. Essa revista diz que o programa é eleitoreiro, sendo bem-sucedido em associar as políticas assistencialistas ao governo federal. Também diz que o programa é assistencialista, em oposição a um programa emancipatório, que retiraria as pessoas da pobreza. Por fim, a revista contrapõe os beneficiários do bolsa família aos brasileiros que trabalham e pagam impostos, implici-

tamente associando os beneficiários à vagabundagem de modo geral.

No entanto, a pesquisa de Oliveira et alii (2007) nega a hipótese de vagabundagem. Resultados mostraram que a participação no PBF, após o tratamento dos dados, tem como consequência uma taxa de participação 2,6% mais alta no mercado de trabalho. No caso específico das mulheres, a diferença encontrada foi de 4,3%.

Voltando a questão principal, da percepção da corrupção, é importante notar que a literatura acadêmica, em geral, pode contribuir, ainda que indiretamente, para associar o PBF à corrupção. Brière e Lindert (2005), analisando o Cadastro Único, enfatizam os riscos existentes no cadastramento baseado pela demanda. Ao convocar os possíveis beneficiários, o PBF estaria estimulando a estimativa de rendas familiares menores do que as reais – *“incentives for under-reporting and manipulation”*. Os autores citam estudos que mostram a existência desse efeito.

A existência de um grande erro de inclusão — famílias beneficiárias com rendas maiores do que as permitidas no programa — também é referendada por Soares et alii (2007), que compara o PBF com outros programas similares na América Latina. Os autores indicam, após cálculos com a PNAD, que 49% dos beneficiários possuem rendas maiores do que o permitido.

Hall (2006) apresenta críticas similares à Brière e Lindert ao PBF, mas aprofunda, citando a existência de

clientelismo, questionando até que ponto realmente alivia a pobreza e até que ponto não retira importantes recursos de investimentos de longo prazo para criar dependência nos pobres e manter política paternalista.

Outra questão problemática apontada por Brière e Lindert, *op.cit.*, é a falta de critérios claros para a concessão do benefício após a elegibilidade da família. Ferreira (2007) chama a atenção que esta lacuna faz a distinção entre direito e assistencialismo. O Programa não estabelece que é direito das famílias receber o benefício, podendo estas obtê-lo na esfera judicial, se for o caso, mas mantém a prerrogativa do governo federal em decidir quais as famílias serão beneficiadas. A incerteza que a ausência de regra clara produz pode induzir as famílias a atuar de modo clientelístico.

Em Chein *et alii* (2007), o Bolsa Família, a partir de pesquisa feita por meio de questionários é avaliado sob o aspecto nutricional. Os autores observam que não foram identificados resultados estatísticos significativos que apontem melhoria nutricional das famílias. No entanto, apesar da conclusão apresentada, os próprios autores reconhecem a relativa fragilidade da pesquisa, uma vez que avaliou um ponto isolado no tempo, novembro de 2005, para avaliar o crescimento de crianças de 6 a 60 meses, e explicam o resultado pela ausência de informações na pesquisa que possibilitem a estimação do efeito dose e duração.

No artigo acima, o único argumento apresentado pelos autores para explicar o resultado, além das

questões metodológicas, é que o Bolsa Família não condiciona a renda transferida à compra de alimentos. Mas, ao nosso ver, essa é uma hipótese heroica, lançada *ad hoc*, pois assume, como contrapartida, que as famílias que recebem os recursos não compram alimentos com a receita marginal. É de se esperar que, em média, as famílias utilizem parte desta receita para a compra de alimentos. Com todas as dificuldades, o resumo diz corretamente que "*os resultados não apontam efeito do programa Bolsa Família na condição nutricional das crianças de 6 a 60 meses*", o que não é a mesma coisa que dizer que o Bolsa Família não melhora a condição nutricional.

Porém, tal conclusão parece induzir a uma leitura apressada que traria a ideia de que os recursos do Bolsa Família estariam sendo utilizados, por exemplo, para a compra de cigarros, lazer e bebidas, em atitude de corrupção implícita por parte dos beneficiários, que não destinariam estes recursos para a melhoria da saúde e educação da família, como espera o Programa. Ademais, a pesquisa de Oliveira *et alii* (2007) estimou aumento significativo dos gastos com alimentação em razão do benefício. Em suma, independente do resultado estatístico, é implausível que os recursos do Bolsa Família, dada a cesta de consumo conhecida das famílias pobres, não melhore a condição nutricional. Entretanto, o estudo estatístico realizado dá margem para a interpretação de que o Bolsa Família não melhora a condição nutricional.

Chein *et alii* (2007b) utilizam a mesma base de dados e a mesma metodologia (propensity score matching) do artigo acima observado para analisar a vacinação das crianças. Mas o texto conclusivo é menos cuidadoso, dizendo que os achados sugerem que o Programa Bolsa Família não afeta a vacinação. O correto seria os autores terem pontuado que os resultados, pela metodologia utilizada, não apontam efeitos. É inconcebível, do ponto de vista factual, que esses efeitos inexistam, pois algum percentual de famílias beneficiárias deve ser incentivado a manter suas cadernetas de vacinação atualizadas.

Abensur *et alii* (2007) procuram avaliar estatisticamente os efeitos do Bolsa Família nas eleições de 2006. Para tal, fazem regressão da proporção de votos em 2006 com as variáveis proporções de votos em 2002, renda per capita e número de famílias beneficiadas. Usam dados estaduais e modelo de regressão beta, adequado para proporções. Encontram uma relação positiva, no entanto, não explicam porque usaram como variável independente o número de famílias beneficiadas e não a proporção de famílias beneficiadas. Dado que a população das Unidades da Federação, que são as unidades de medida, é variável, as conclusões não se aplicam. Os autores também não explicam porque não utilizou a população como variável independente, que poderia retirar os efeitos de magnitude do número das famílias beneficiadas. De qualquer forma, o artigo debate diretamente com Carraro *et alii* (2007),

que utilizam dados municipais e instrumental econométrico demasiadamente simples para a análise dos dados (regressão linear com MQO), e concluem que não houve evidências significativas dos efeitos do Bolsa Família nas eleições.

A mesma questão será abordada, com maior rigor, por Azzoni *et alii* (2007). Os autores utilizam dados municipais, e entre as variáveis independentes, benefício per capita médio do Bolsa Família. Há controle para dependência espacial, mas não temporal. Os autores apontam que o benefício do Bolsa Família possui relação positiva com os votos de Lula. Mas também observam que outros benefícios tiveram um impacto muito forte da diminuição da desigualdade. Ademais, é importante observar que muitas outras variáveis foram significativas, como o IDH, Gini, PIB per capita, transferências constitucionais, pensões rurais, número de famílias pobres, influência do PSDB e percentual da agricultura. Vale lembrar que nenhuma dessas outras variáveis foi acusada de 'eleitoreira' ou clientelística, pela mídia ou opinião pública. Até mesmo o artigo, no tocante aos aspectos políticos, discute especificamente o papel do Bolsa Família, como se não fosse legítimo ter efeito político.

Apesar de muitos artigos apresentarem resultados da ineficiência do PBF ou de seu caráter eleitoreiro, é importante mencionar que muitos trabalhos avaliam positivamente o programa. Trabalhos, como Hoffman (2006) e Rocha (2005) apontam resultados positivos na distribuição de

renda e redução da pobreza, como era de se esperar. Ademais, várias pesquisas apresentadas, como em Santana (2007), apresentam que o Bolsa Família possui uma boa focalização.

Na literatura que se ocupa em pesquisa de campo, construída com os gestores ou com as famílias, como Britto (2007), Linhares (2005), Sant'Ana (2007), resta uma percepção unânime sobre o programa, de que é bem-sucedido e importante para a redução da pobreza e apoio às famílias carentes.

Lindert *et alii* (2007) apresentam uma extensa análise do Bolsa Família no Brasil. Dentre vários pontos, destacam, desta vez, a acurácia de enquadramento (targeting) das famílias e a redução da pobreza e da desigualdade. Também sintetizam os principais “pontos de pressão” do programa. Para o controle das condicionalidades, é apontado risco moderado. O risco alto só é identificado no cadastramento. Chamam a atenção, em acréscimo, para os baixos custos federais do programa, apenas 2,6%, sendo que 95% desse montante referem-se a custos da Caixa Econômica Federal. As municipalidades, em média aproximada, incorriam em 9,7%, totalizando 12,3%.

Por último, vale citar uma importante nota de Camargo (2006). Trata-se de um economista influente, que pertence aos quadros de uma empresa de consultoria enquadrada por muitos como neoliberal (Tendências Consultoria). Contra-argumentando que não é um pro-

grama assistencialista, ele defende o Bolsa Família como uma espécie de bolsa de estudo, semelhante às bolsas de mestrado e doutorado. Argumenta, no que se refere à educação das crianças, que o principal custo para uma família pobre é a renda não auferida pelas crianças no mercado de trabalho no período de estudos. Do ponto de vista social, há um nível de investimento subótimo em educação no grupo de famílias pobres. Nesse sentido, desde que realizadas as condicionalidades, Camargo afirma não se tratar de um programa assistencialista, mas eficiente no combate à pobreza e à desigualdade, uma vez que propicia aumento do capital humano.

As opiniões de Camargo são condiszentes com o pensamento da elite brasileira, pesquisada por Reis (2000), que reconhece a importância da ação do Estado na redução da pobreza e da desigualdade por meio de uma atuação na redução da pobreza e aumento dos gastos educacionais.

Apesar da existência das análises positivas, grande parte da percepção da corrupção no PBF está associada ao conjunto de aspectos negativos propagados pelas pesquisas e meios de comunicação em modo geral. Criou-se a percepção de que se trata de um programa clientelístico, eleitoral, difusor da vagabundagem, incapaz de produzir melhorias por meio das condicionalidades e propenso às fraudes pela conduta oportunista dos cidadãos ao subdeclararem de renda. No próximo item, discutiremos esses aspectos negati-

vos à luz das fiscalizações efetuadas pela CGU-PR no Paraná.

3. O Programa Bolsa Família nos municípios paranaenses

A CGU-PR realizou 55 fiscalizações desde o início do programa, em 2004, até 2007.² O trabalho, em geral, baseou-se em visitas a famílias (entre 30 a 60 famílias por fiscalização) e entrevistas com os gestores na prefeitura local e com os responsáveis pelos conselhos municipais. As perguntas verificaram o enquadramento do nível de renda das famílias, as informações de cadastramento, as condicionalidades de educação e saúde, a divulgação do programa, a existência de um conselho responsável pelo controle e questões operacionais de modo geral. Em seguida, sintetizaremos os achados dos trabalhos realizados.

Inicialmente, é importante relatar os assuntos e questões em que não foram apontadas constatações de falhas e fraudes nas pesquisas no Estado do Paraná. Uma primeira questão trata-se da possível existência de barganha política com a entrega do cartão — por exemplo, o político entrega o cartão sob a condição da pessoa votar nele ou realizar algum contrafavor. Tal comportamento não foi identificado nas pesquisas de campo, com nenhum caso registrado na amostra total so-

2. As pesquisas realizadas em 2008, não divulgadas até a escrita desse artigo, não demonstraram alterações significativas dos resultados apresentados a partir dos dados do período de 2004-2007.

mada dos municípios que corresponde a mais de mil famílias. Essa amostra demonstra que, ao menos em nível local, o uso do cartão para fins clientelísticos não é prática usual.

O fato de que o cartão não é usado para realizar barganha política em nível local, ao menos tendo em vista a experiência do Estado do Paraná, conduz a reflexão de até que ponto é possível que o PBF seja um programa eleitoreiro. Uma das exigências da construção de redes clientelísticas fortes, com favores e contrafavores, é justamente a pessoalidade das relações.³ É preciso conhecer as pessoas para que elas construam redes dadivosas (de dádiva). A pesquisa mostra contexto em que estas redes não são construídas por meio do PBF. Fica mais difícil postular a existência de um clientelismo abstrato, em nível federal, em que não se conhecem as pessoas a quem prestar os contrafavores.

Ademais, é importante observar que o BF é um programa contínuo. Em geral, no caso das eleições, os circuitos dadivosos que intercedem a favor de um político são pontuais e são encontrados com maior frequência somente nas épocas de eleições.

Também vale relatar um pouco da experiência etnográfica de campo. Ainda que postulemos que os agentes são racionais e votam de acordo com seus interesses, mapeando suas utilidades e as cotejando com os

3. A literatura que estuda os mecanismos da dádiva é baseada em Mauss (1926). Uma aplicação ao caso brasileiro pode ser vista em Sales (1994).

candidatos, é muito difícil comprovar que o BF possa estar sendo usado de forma clientelística. Referindo-me especificamente a minha experiência pessoal de campo, nas mais de 200 famílias que eu entrevistei não ouvi nenhuma referência ao Governo Lula. O nível de conhecimento do Programa é muito baixo. As noções a respeito das regras do programa são mínimas. É muito frequente notar que as pessoas não sabem se o Programa é municipal, estadual ou federal. Além disso, mesmo em entrevistas realizadas em 2008, muitas informantes confundem o Bolsa Escola, do governo FHC, com o Bolsa Família, do governo Lula, o que certamente prejudica a suposta relação clientelística estabelecida pelo programa.

A atuação política nas populações pobres, ao menos na amostra de municípios paranaenses visitados, é muito mais precária do que se pensa quando se analisa a política tendo como pressuposto a racionalidade dos agentes. Poder-se-ia imaginar que agentes de saúde, assistentes sociais e políticos de modo geral atuariam em prol das populações carentes com o intuito implícito de captarem força política. Isso não ocorre e, em geral, é muito comum a população encontrar-se desassistida. A iniciativa da busca pelos benefícios e auxílios, salvo em casos extremos, é quase sempre das próprias famílias, diminuindo ainda mais as hipóteses de um clientelismo ativo (em que os políticos saem em busca de eleitores).

Outra pergunta que indica a fraqueza de elos clientelísticos é quanto à retenção do cartão. Nenhum caso

foi documentado de alguém hierarquicamente superior (político ou patrão) ter retido o cartão do beneficiário em uso próprio. Quando muito, encontramos casos isolados de retenção do cartão no comércio local como forma de garantia do pagamento das dívidas. Embora isso seja proibido, é compreensível que ocorra, pois o cartão é, por vezes, entendido como moeda, meio de troca, e não como um direito intransferível.

No que se refere ao acompanhamento das condicionalidades, é preciso tecer breves comentários. Principalmente em razão do Bolsa Escola, as beneficiárias tem grande consciência de que os valores da bolsa estão condicionados à frequência dos filhos na escola. No entanto, neste quesito, há um problema de seleção adversa. As pouquíssimas famílias com filhos que não vão para a escola são justamente as que mais precisam do benefício, por serem mais problemáticas. Em geral, são famílias em que a mãe é ausente e está envolvida diretamente com problemas de drogas, prostituição, alcoolismo e promiscuidade. É difícil julgar até que ponto a exclusão desta família no rol dos beneficiários seria positivo para a sociedade.

O mesmo problema de seleção adversa ocorre no acompanhamento das condicionalidades da área de saúde. Observa-se que a grande maioria das famílias de fato leva as crianças para a pesagem e para a vacinação em postos de saúde. Mas o que fazer com as famílias problemáticas, cujas mães não cuidam corretamente de seus filhos? Além des-

te problema, também se pode citar a dificuldade das famílias que moram nas áreas rurais dos municípios de cumprir as condicionalidades da saúde. Muitas vezes não existe posto de saúde próximo e há um custo muito alto de deslocamento para o cumprimento da condicionalidade. No caso destas famílias, a penalização talvez não seja correta.

O não cumprimento das condicionalidades não se corrige com a exclusão do beneficiário, mas sim com a atuação conjunta do estado e da sociedade civil, por meio dos Conselhos Tutelares, Pastorais e Conselho do Bolsa Família. As pesquisas da CGU Regional Paraná mostram que, na maioria das vezes, o Conselho do Bolsa Família existe nos municípios. Porém, há casos em que sua atuação é deficiente, principalmente em municípios maiores, em que a escala das famílias pobres impede o acompanhamento individualizado das famílias necessitadas.

O problema mais comum encontrado no PBF é de desorganização, principalmente falha no cadastramento das famílias. A atualização dos cadastros é importante para o acompanhamento das condicionalidades de educação e saúde e para a verificação das mudanças nas condições de renda das famílias. Quase a totalidade dos municípios pesquisados apresentou desatualização cadastral. É bastante comum municípios com dois anos ou mais de falta de atualização cadastral. Trata-se de um trabalho difícil de ser realizado e desmotivador, porque em geral são

poucos assistentes sociais os responsáveis por um universo muito extenso de pessoas. É muito comum, por exemplo, os chamados via rádio para que os beneficiários compareçam para realizar o cadastramento. Mas são justamente as famílias mais problemáticas (distantes, com histórico de doenças mentais, alcoolismo, violência doméstica, etc.) que não comparecem. Neste caso, é comum ocorrer problemas de ‘seleção adversa’, pois se o cadastrador cancela o benefício das famílias que não comparecem ou que não cumprem as condicionalidades, está prejudicando justamente as famílias que mais precisam. Vale mencionar que os problemas de cadastramento raramente aparecem na mídia, porque não chamam à atenção.

Os modelos econômicos que postulam agentes racionais amorais conduzem à interpretação, como em Brière e Lindert (2005), de que os beneficiários do PBF teriam fortes incentivos para declaração a menor de suas rendas. Essas autoras ainda lembram que o sistema de coleta de informações sobre a renda é falho, porque não abrangeria todas as formas de renda das famílias. A experiência de campo mostra ser esta uma questão complexa. Várias questões são interpostas. A população rural, por exemplo, não contabiliza a produção para o autoconsumo como renda implícita. A pergunta sobre a renda remete, necessariamente, aos meios de pagamento oficiais. As trocas porventura existentes também se encontram em outra esfera, não monetária, que não é contabilizada.

Os ganhos da população de baixa renda são muito variáveis, com volatilidade bem diferente dos assalariados de modo geral. As regras do programa são feitas para um universo de ganhos não voláteis, como se todos fossem assalariados e pudessem determinar com facilidade seus ganhos. A maioria da população beneficiária do PBF tem fontes variáveis de renda: são diaristas na roça, diaristas domésticas e trabalhadores temporários. É preciso informar também que é uma população presentistas, que gasta rapidamente tudo o que ganha. Neste contexto, como definir a renda com a precisão que os normativos do PBF exigem?

À eventual subdeclaração da renda não se pode pressupor má-fé ou corrupção dos beneficiários. Mesmo nas POFs, Pesquisas de Orçamentos Famílias, em que não há incentivos para declaração de renda à menor, é bastante conhecido o fato de que as pesquisas mostram que os indivíduos gastam mais do que ganham.

Num contexto de renda muito variável e presentismo, é compreensível que os indivíduos compreendam seu enquadramento no Programa não como média dos rendimentos ao longo do ano, mas como não tendo renda certa auferida a cada mês (ter um salário). Como a maioria não tem um salário, e durante muitos meses do ano não consegue rendimentos mínimos para uma boa sobrevivência, consideram que precisam do benefício. Na opinião dos entrevistados, o universo das famílias se divide entre “os que precisam” e “os que não precisam”. O controle social nos

bairros e comunidades se faz por esse corte.

As pesquisas que comparam o enquadramento dos pobres no PBF, com os dados das PNADs, por muitas vezes revelam que a pobreza no PBF estaria superestimada. Isto pode conduzir, em leitura desavisada, à noção de que as famílias estariam agindo de má-fé, de modo corrupto, subdeclarando seus rendimentos. As pesquisas de campo revelam que o cálculo dos rendimentos na opinião de assistentes sociais e famílias pobres é diferente das pesquisas rigorosas, pois é sensível às variações de renda.⁴

As regras para os limites do que é considerado pobreza ou não são, em geral, complexas. O olhar frio e racional dos números conduz a percepção de que as famílias são corruptas, ao subdeclarar a renda mensal. Mas o que fazer se a família só consegue trabalhos de 6 em 6 meses? E as famílias com problemas que impedem o planejamento dos gastos por um prazo mais dilatado? (presença de alcoólatras, viciados, violência doméstica, prostituição, trabalho infantil, etc.)

Vale lembrar que as pesquisas dos assistentes sociais excluem os benefícios sociais estaduais e federais no cálculo da renda mensal. Nas PNADs, todos os rendimentos são auferidos.

4. O leitor pode imaginar como seria difícil para um assistente social estabelecer limites precisos de renda sem conhecer a situação socioeconômica das famílias. Qual a diferença, no dia a dia, de uma família com R\$ 59,00 per capita e uma com R\$ 61,00?

Esta diferença metodológica, em si, independente das informações prestadas pelas famílias, é suficiente para causar distorções no cálculo da pobreza.

Ademais, o PBF possui problemas de cadastramento e de distribuição das bolsas. Muitas famílias esperam anos para receber a bolsa sem saber os porquês da demora. Na maior parte dos municípios, os coordenadores não sabem quais critérios o MDS usa para conceder as bolsas. Há falta de informação e transparência no processo para os gestores na “ponta” do programa, ainda que a literatura aponte que o MDS use critérios objetivos. Seria fantasioso imaginar que uma família iria comparecer ao recadastramento voluntariamente porque naquele mês específico o marido trabalhou alguns dias a mais de diarista e está otimista quanto ao futuro. Na opinião das famílias, se as condições de vida ainda são duras e voláteis, o ganho da BF é muito bem-vindo, “já dá uma ajuda”, como dizem inúmeras vezes em campo. Em suma, tendo em vista que o processo de cadastramento é moroso, tanto assistentes sociais como as próprias famílias tendem a pensar suas rendas mensais dentro de uma média histórica e aproximada.

Dos 55 municípios pesquisados, somente em 2 foram encontrados fraudes. Mesmo nesses, as fraudes foram de pequena magnitude. Envolveram apenas desvio no cadastramento das famílias pelo agente responsável pela inclusão no sistema. Nenhum caso foi constatado de

existência de famílias abastadas que por decisão própria se candidataram e efetivamente foram incluídas como beneficiárias sem relação com o cadastrador ou a pedido de autoridade superior.

Também inexistiu caso de corrupção na distribuição de cartões. O único problema identificado na Caixa Econômica Federal foi a retenção indesejada dos cartões, que não se configura, em hipótese alguma, como corrupção. Trata-se apenas de uma falha administrativa. Na maior parte das vezes, os gerentes dos bancos justificam que não possuem recursos humanos para distribuição de todos os cartões, que não foram buscados pelas famílias, imediatamente. Como regra, as agências convocam os beneficiários por meio de rádio, mas por vezes os beneficiários não vão buscar o cartão, seja por desconhecimento, atraso ou custo de transporte.

De qualquer forma, as fiscalizações demonstram que ainda não está consolidada a tradição de controle social sobre a distribuição dos benefícios. São poucos os municípios que divulgam a relação de beneficiários, o que é uma exigência do programa. Em geral, os gestores, e até mesmo os auditores, consideram ser esta uma questão menor. No entanto, a divulgação é essencial para que se crie uma cultura de controle social. Atualmente, o controle social é escassamente exercido. No Conselho do Bolsa Família, são os próprios gestores que atuam no controle, não configurando ‘controle social’. Mesmo assim, vale citar que muitos

indivíduos, durante as visitas dos fiscais em campo, efetuam controle, apontando famílias que “não precisam” do Bolsa Família.

Os relatórios de fiscalização da CGU Regional Paraná só permitem uma visão geral sobre a corrupção no programa. Não são adequados para obtenção de dados gerenciais, para acompanhar o sucesso das condicionalidades e do enquadramento das famílias. Como lembrou Lindert *et alii* (2007), o trabalho poderia ser redesenhado para permitir gerar indicadores gerenciais para monitorar o sucesso do programa, permitindo aperfeiçoá-lo⁵. O foco na identificação das irregularidades, deixando de lado aspectos gerenciais, é, diretamente, responsável por aumentar a percepção da corrupção sobre o programa, sem a contrapartida de identificar seu sucesso e contribuir para seu melhoramento. Muitas vezes, não intencionalmente, o aumento da percepção da corrupção pode minar as bases políticas de apoio ao programa específico. Assim, é desejável que o trabalho de combate à corrupção e controle deva ser feito

5. De acordo com Lindert *et alii* (2007, pg. 82). *“Defining a key set of indicators that could be summarized in CGU operational audit reports to monitor the operational performance of the BFP. Currently, these reports focus on providing information on specific irregularities to facilitate case-by-case investigation and follow up. The format used for reporting, however, does not easily facilitate a reporting of key management indicators (such as specific types of errors or irregularities as a % of the sample of observations collected, specific indicators for specific procedures) or their monitoring over time. Improvements in reporting of summary performance indicators would greatly improve this tool for program performance management purposes.”*

conjuntamente às análises gerenciais e operacionais.

Um último comentário a ser realizado remete à minha experiência pessoal em campo, entrevistando mais de 200 famílias no Paraná. Embora a fiscalização não aprofunde o conhecimento a respeito das condições socioeconômicas das famílias e da participação no mercado de trabalho, após o conhecimento das famílias não há como solidarizar com a hipótese da vagabundagem. Reitera-se que a maioria dos beneficiários são mulheres com filhos, que muito dificilmente conseguem inserção no mercado de trabalho, pois não é viável deixar os filhos no contraturno da escola. Muitas vezes, essas famílias não possuem chefe de casa homem, diminuindo ainda mais a renda. Outras vezes, quando há um homem potencialmente produtivo na família, é comum estar em situação de desalento, por causa do alcoolismo, saída de período em reclusão ou doença de modo geral. As poucas vezes que são encontrados homens nas residências, é comum observar que possuem vergonha ou tristeza pela condição de desempregado. A experiência de campo, pessoal, salvo raras exceções, exclui a hipótese de que o PBF incentivaria a vagabundagem. Ademais, em nossa cultura, bastante machista, a presença do homem, “à toa”, no espaço doméstico nos horários de trabalho é condenável. As mulheres entrevistadas muitas vezes, espontaneamente, reclamam do marido, por beber álcool, ser promíscuo e consumir de modo irresponsável. Mas é raro ouvir reclamações de vagabundagem do

marido, de que não trabalha porque não quer. Apesar de todos os problemas, as mulheres entendem que se o marido não trabalha, é porque não tem trabalho.

4. Conclusão

O Programa Bolsa Família tem sido associado à corrupção, por diversos motivos, engendrando uma percepção de corrupção muito forte. São três as associações principais: em primeiro, seria corrupção de parte do governo federal, que estaria comprando votos por meio do clientelismo. Em segundo, seria corrupção por parte dos indivíduos. Estes seriam 'vagabundos', que se aproveitariam do programa, seja postulando uma pobreza que não possuem, ou seja, deixando de trabalhar para ganhar o benefício. Em terceiro seria a corrupção dos gestores locais, que desviariam a bolsa para benefício próprio ou de parentes e amigos.

No primeiro caso, vimos que não se trata de uma hipótese forte, ao menos para a realidade do Estado estudado. Em nível local, não se observam registros de operação direta do clientelismo. O Bolsa Família é um benefício contínuo, com condicionais de saúde e educação que a maioria das famílias tem noção que tem de cumprir, principalmente pela memória do Bolsa Escola. Sendo contínuo, dificilmente é considerado um favor pontual, que deve ser objeto de contraprestação. Além disso, o Bolsa Família é impessoal, não sendo relacionado com pessoas e agentes específicos. A pesquisa de cam-

po, de cunho etnográfico, ademais, mostra que é fraca a associação específica do Bolsa Família com o governo Lula.

Vale, ainda, considerar que os agentes não são plenamente racionais. A experiência de campo corrobora uma noção de racionalidade limitada. Não existe um cálculo preciso de qual é o aumento de utilidade das famílias com o benefício do PBF, que poderia acionar a aprovação ou reprovação de um presidente. É muito possível que o forte apoio que o presidente Lula recebeu em 2006 das populações em situação de pobreza, mesmo supondo uma análise racional, se deva a uma cesta de vantagens e benefícios mais diversa, em que o PBF seria apenas um fator, ao lado do aumento das rendas das famílias pobres e da queda dos preços dos alimentos. Portanto, só é justo dizer que o PBF contribuiu para a reeleição de 2006, quando posto ao lado de outros fatores que também beneficiaram as eleições, como IDH, Gini, PIB per capita, transferências constitucionais, pensões rurais, número de famílias pobres e percentual da agricultura.

No que se refere à vagabundagem, que estaria associada ao programa, as pesquisas, com tratamento de dados, mostram que a participação no mercado de trabalho é até maior entre as participantes do programa. A pesquisa de campo não identifica ocorrência significativa de homens em condição de desemprego voluntário. Por último, o PBF é um programa para mulheres com filhos, na maioria das vezes. A maioria delas

não tem condições de participar com eficiência do mercado de trabalho, devido aos custos de cuidados das crianças. E nossa cultura aceita mulheres mães que não trabalham, não as taxando de preguiçosas ou vagabundas.

As críticas apontam que os beneficiários, possivelmente agindo de modo corrupto, não estariam atendendo às condicionalidades. No entanto, a pesquisa de campo mostra que, quando possível, as famílias enviam seus filhos para a escola e levam ao posto de saúde. As poucas famílias que não cumprem as condicionalidades são justamente as mais problemáticas. Quando deixam de cumprir as regras, não há intuito de explorar a força de trabalho das crianças, como poderiam sugerir as teorias economicistas. As famílias que não cumprem, assim agem porque vivem em situação de miséria e problemas dos mais diversos, como alcoolismo, prostituição, drogas, violência doméstica e distúrbios mentais. São famílias desestruturadas, que não funcionam como unidade produtiva eficiente. São estas, em contradição ao programa, que justamente mais precisam dos benefícios e da atenção da assistência social.

Um último ponto a guisa de conclusão a respeito do possível comportamento corrupto dos indivíduos seria a discussão de que subdeclarariam a renda com a intenção de se enquadrarem no programa. A pesquisa de campo feita no Estado do Paraná mostra que isso é um evento muito mais raro do que postulam as

pesquisas que comparam as famílias beneficiárias com os ganhos prováveis estimados pelas PNADs. Ainda que em muitos municípios tenham sido identificadas famílias com índices de renda superior ao estipulado pelo programa, isso se deve ao conjunto extenso de fatores, e não à má-fé dos indivíduos. São fatores: a inclusão do valor do benefício no cálculo da renda per capita, as variações de renda ao longo do ano, a falta de regras de limite de renda no caso de ganhos temporários, os aumentos reais do salário mínimo nos últimos anos, o aumento dos preços das commodities agrícolas, a desatualização cadastral e a demora em retomar o benefício se necessário. Na hipótese de dúvida se os indivíduos se enquadram ou não, a pobreza, a incerteza dos ganhos e da inclusão e o bom senso fazem com que os indivíduos com renda na fronteira do estabelecido no PBF busquem sua inclusão, ainda que com erros marginais na estimação da renda. É razoável considerar, neste contexto, que isto não é corrupção por parte dos indivíduos.

Finalizando, são raros os casos de identificação de gestores corruptos no universo pesquisado. Nenhum caso foi encontrado de desvio dos cartões do PBF por parte das agências responsáveis pela distribuição dos mesmos. Também nenhum caso foi identificado de uso político da escolha dos beneficiários do Programa (por exemplo, definição de bairro em que os eleitores apoiam o prefeito. No caso das fraudes, elas são mínimas na amostra estudada. Dos 55 municípios pesquisados, ape-

nas em 2 foi verificado fraude e, mesmo assim, em pequena extensão, realizada pelo cadastrador das famílias, sem aquiescência dos gestores.

Enfim, o Bolsa Família é um exemplo de programa com alta percepção de corrupção, mas pequena corrupção de fato, no mínimo no tocante à região estudada. Isto nega a hipótese difundida da Transparência Internacional de que a percepção e a corrupção de fato estariam correlacionadas. Como se trata de um programa fundamental para a sobrevivência e melhoria da qualidade de vida das famílias pobres e para o desenvolvimento econômico do país por meio do aperfeiçoamento do capital humano é fundamental que a opinião pública tenha consciência dos níveis reais de corrupção, para que o apoio ao PBF não seja erroneamente erodido.

A imprensa, a academia e os órgãos de fiscalização, de modo geral, devem estar atentos ao papel, na maioria das vezes não intencional, em propagar o aumento da percepção da corrupção. Para mitigar esse problema, é aconselhável que os estudos e fiscalizações também enfatizem os aspectos positivos do programa. No que se refere especificamente às auditorias do

programa, é importante que a metodologia utilizada não se restrinja à identificação de fraudes e desvios, mas também contribua para a geração de índices que contribuam para o gerenciamento e para a identificação dos pontos bem-sucedidos no programa.

Como sugestão de agenda de pesquisas, é importante que se avaliem outros casos em que a percepção de corrupção se descola dos níveis de corrupção de fato. No que se refere ao Bolsa Família, é importante que seja fomentado um número maior de pesquisas, seja por meio de concursos ou por meio da continuidade de fundos públicos destinados à pesquisa. Também é importante que sejam estimuladas investigações de campo etnográficas e estudos de caso, que tendem a produzir pesquisas com outra sensibilidade. Ademais, outras pesquisas em diferentes Estados permitiriam certificar-se da validade da extensão das conclusões, observadas nesse caso a partir de uma realidade local, para o país.

No mais, além da importância do PBF em si, o fato de ser o maior programa do mundo de transferência de dinheiro condicionada justifica a existência de um número maior de pesquisas pelo interesse científico subjacente, para ciências econômicas e sociais.

ANEXO 1

Tabela 1. 55 Municípios Fiscalizados do Bolsa Família no Paraná pela CGU. Principais Falhas.

MUNICÍPIO	ANO	CAD	PUB	COND	ACOMP	CART RET	REND SUP	FRAUD
Barracão	2004	X						
Farol	2004	X						
São Sebastião da Amoreira		X			X			
Curiúva	2004	X				X		
Laranjeiras do Sul	2004	X			X			
Santo Antônio da Platina	2004	X			X			
Boa Ventura de São Roque	2004	X				X		
Carambeí	2004	X						
Doutor Ulisses	2004	X			X			X
Guaraniaçu	2004	X						X
Assaí	2004	X						
Capanema	2004	X						
Corbélia	2004	X						
Jaguapitã	2004	X				X		
Ariranha do Ivaí	2005				X			
Conselheiro Mairinck	2005						X	
Foz do Iguaçu	2005	X					X	
Manoel Ribas	2005	X				X		
Juradã	2005	X		X	X		X	
Marumbi	2005	X		X	X			
Nova Esperança	2005	X					X	
Ubiratã	2005	X		X	X	X	X	
Bela Vista da Caroba	2005	X	X					
Brasilândia do Sul	2005	X			X	X	X	
Ivatuba	2005	X		X			X	
Ortigueira					X	X	X	
Mandaguari	2005	X			X		X	
Nova Aurora	2005	X					X	
Nova Tebas	2005	X	X		X			
Sarandi	2005	X			X	X		
Astorga	2005	X					X	
Formosa do Oeste	2005	X		X	X		X	
Godoy Moreira	2005	X	X	X	X	X		

MUNICÍPIO	ANO	CAD	PUB	COND	ACOMP	CART RET	REND SUP	FRAUD
Lidianópolis	2005	X			X		X	
Congonhinhas	2006	X				X		
Pinhais	2006	X			X	X	X	
Foz do Jordão	2006	X						
Maringá	2006	X				X		
Prado Ferreira	2006						X	
Borrazópolis	2006	X						
Campo Largo	2006	X		X				
Londrina	2006				X	X		
Nova Itacolomi	2006							
Iporã	2006	X	X			X	X	
Lunardelli	2006	X	X			X	X	
Pato Branco	2006	X				X	X	
Pitangueiras	2006				X		X	
Santa Teresa do Oeste	2006	X			X		X	
Quatro Barras	2006	X	X				X	
Bandeirantes	2007			X		X	X	
Colombo	2007	X				X	X	
Farol	2007	X		X		X	X	
Boa Esperança do Iguaçu	2007	X	X	X	X		X	
Primeiro de Maio	2007	X		X		X	X	
Santa Cecília do Pavão	2007	X			X		X	

MUNICÍPIO: cidade em que a fiscalização foi realizada com uma amostra variável crescente de acordo com o tamanho da população.

ANO: ano em que foi realizada a fiscalização. A maioria das fiscalizações foi feita no âmbito do Programa Sorteio de Municípios, em que as cidades são escolhidas aleatoriamente para que ocorra fiscalização dos programas do Governo Federal.

CAD: refere-se às falhas de cadastramento. Inclui endereços e rendas informadas desatualizadas.

PUB: falha na divulgação dos beneficiários do Programa.

COND: falha no acompanhamento das condicionalidades de saúde e, principalmente, educação. Inclui falta de controle da pesagem e vacinação das crianças, frequência escolar abaixo do permitido e ausência de controle por parte das escolas.

ACOMP: falha na atuação das instituições de controle social (o Conselho do Bolsa Família) ou inexistência de coordenação do Programa incluindo representantes das áreas de saúde e educação.

CART RET: cartões pendentes de entrega retidos na Caixa Econômica Federal do município ou da região.

RENDA SUP: existência de famílias recebendo Bolsa Família com renda superior ao estipulado pelo programa. Nesses casos, não há má-fé do beneficiário, mas mudança não informada das condições de renda.

FRAUD: ocorrência de má-fé, dolo, por parte dos beneficiários, que ocultam a renda verdadeira ou são cadastrados de maneira fraudulenta com a aquiescência dos funcionários e gestores do programa.

Nota metodológica:

Os dados foram obtidos a partir dos relatórios de fiscalização do PBF. Uma síntese desses relatórios, provenientes das fiscalizações do Programa Sorteio de Municípios, está disponível para consulta na página da www.cgu.gov.br. Deve-se ter cautela na interpretação do conteúdo da pesquisa, pois os dados coletados não são homogêneos, uma vez que são feitos por várias mãos. Cada auditor, quando em campo, possui uma avaliação específica dos problemas identificados. Por vezes, os auditores julgam que as falhas não são graves o suficiente para que constem em relatório. Problemas como a falta de acompanhamento das condicionalidades, a ausência de publicação da lista de beneficiários, a existência de cartões retidos pendentes de entrega, podem ser eventualmente omitidos do relatório com o intuito de dar ênfase às falhas graves (que envolvem danos diretos ao erário) identificadas em outros programas.

No que se refere à evolução da avaliação ao longo do tempo, é necessário tecer duas considerações. Em primeiro, as fiscalizações, em seus primeiros anos, não eram tão abrangentes e detalhistas quanto nos últimos anos. Por isso, é perceptível que as falhas na divulgação da lista dos beneficiários ou o controle das condicionalidades não foram apontadas nas fiscalizações iniciais.

Em segundo, é preciso notar que a identificação dos problemas de beneficiários com renda superior ao

estipulado pelo programa é crescente ao longo do tempo. Muitas famílias de renda baixa possuem seus rendimentos atrelados direta ou indiretamente ao valor do salário mínimo. No primeiro quadrimestre de 2004, quando foram iniciadas as fiscalizações, o salário mínimo era de R\$ 240,00. Do primeiro quadrimestre de 2004 ao primeiro quadrimestre de 2008, em termos nacionais, o salário mínimo aumentou 58,3%. Se levarmos em consideração o salário mínimo regional, deve-se lembrar que o Paraná foi o Estado que mais concedeu aumentos nesse sentido. Em meados de junho de 2006, foi estabelecido em R\$ 427 e um ano depois elevado para R\$ 462,00. Se compararmos com R\$ 240,00, do primeiro quadrimestre de 2004, temos um aumento de 92,5%.

Embora o governo divulgue com frequência que o PBF tem sido ampliado ao longo do tempo, ao menos do ponto de vista legal o que tem ocorrido é o inverso. Somente em 2007 houve uma atualização dos rendimentos mínimos para enquadramento dos beneficiários, que passaram de R\$ 50,00 e R\$ 100,00 per capita (extrema pobreza e pobreza) para R\$ 60,00 e R\$ 120,00, ou seja, 20%, com aumentos no valor da bolsa em valor ainda menor, 16%. O estreitamento da abrangência do PBF, em paralelo à falta de atualização cadastral, encontrada em quase todos os municípios pesquisados, fez com que existissem famílias com renda superior ao estipulado pelo programa em ritmo crescente ao longo dos últimos anos.

Referências Bibliográficas

- ABENSUR, Themis C. *et alii.* (2007). **Impactos do Programa Bolsa Família nos Resultados das Eleições Presidenciais no Brasil em 2006.** Anais do XXXV Encontro Nacional de Economia, 2007.
- ABRAMO, Cláudio Weber. (2005) **Percepções pantanosas. A dificuldade de medir a corrupção.** *Novos Estudos CEBRAP*, nº 73.
- AZZONI, Carlos R. *et alii.* (2007) **Social policies, personal and regional income inequality in brazil: an i-o analysis of the "bolsa família" program.** Anais do XXXV Encontro Nacional de Economia.
- BRIÈRE, Bénédicte de La e LINDERT, Kathy (2007). **Reforming Brazil's Cadastro Único to Improve Targeting of the Bolsa Família Program.** The World Bank Social Protection Discussion Paper Series nº 0527.
- BRITTO, Luciana de Araújo (2007). **Bolsa Família e as múltiplas faces da pobreza: econômica, social e política.** PUC-Rio, Dissertação de mestrado em Serviço Social.
- CAMARGO, José Márcio (2006). **Bolsa Família: Um Investimento no Futuro.** Disponível em <<http://www.mds.gov.br/noticias/artigo-o-bolsa-familia-e-um-programa-assistencialista/html2pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2008.
- CARRARO, A., *et alii.* (2007) **É a Economia, Companheiro!:** Uma Análise Empírica da Reeleição de Lula com Base em Dados Municipais. Ibmecc MG Working Paper nº 41.
- CHEIN, Flávia, ANDRADE, Mônica Viegas e RIBAS, Rafael Perez. (2007) **Políticas de Transferência de Renda e Condição Nutricional das Crianças: uma Avaliação do Bolsa Família.** Disponível em: <www.es2007.org>. Acesso em: 07 mar. 2008.
- FERREIRA, Maria Inês Caetano (2007). **Programa Bolsa Família e o Sistema de Proteção Social do País.** Bahia Análise e Dados, Salvador, v. 17, n. 1, p. 707-719, abr./jun.
- HALL, Anthony. (2006). **From Fome Zero to Bolsa Família: Social Policies and Poverty Alleviation under Lula.** *Journal of Latin American Studies*, 2006, 38: 689-709 Cambridge University Press.
- HOFFMANN, R. (2006). **Transferências de renda e a redução da desigualdade no Brasil e cinco regiões entre 1997 e 2004.** *Econômica*, 8(1): 55-81, jun. 2006.
- LINDERT, K. *et alii.* (2007) **The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context.** The World Bank SP Discussion Paper nº 0709, May 2007.
- LINHARES, Fernando (2005). **Bolsa Família: um novo arranjo para os programas de transferência de renda no Brasil.** UFF, Dissertação de Mestrado em Serviço Social.
- MAUSS, Marcel. (1926). **Ensaio sobre a Dívida.** São Paulo: Cosac & Naif, 2003.
- OLIVEIRA, A.M.H. *et alii.* (2007) **Primeiros resultados da análise da linha de base da pesquisa de avaliação de impacto do Programa Bolsa Família.** In VAITSMAN & PAES-SOUZA (Eds.) *Avaliação de Políticas de Programas do MDS – Resultados*, v.2, SAGI/MDS, Brasília, PP. 19-66.
- PRADO, José Luiz Aidar e MOASSAB, Andréia. (2007). **O Programa Bolsa Família na Revista Veja. Do Assistencialismo à Emancipação.** Apresentado no XVI Encontro Compos. Disponível em <www.compos.org.br>.
- ROCHA, S. (2005). **Impacto sobre a Pobreza dos Novos Programas Federais de Transferência de Renda.** *Revista Economia Contemporânea*, 9(1): 153-185, jan./abr. 2005.
- SALES, Teresa (1994) **Raízes da Desigualdade na Cultura Política Brasileira.** *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 25.
- SANT'ANA, Sarah Maillieux. (2007) **A perspectiva brasileira sobre a pobreza. Um estudo de caso do Programa Bolsa Família.** *Revista do Serviço Público Brasília* 58 (1): 05-35 Jan/Mar.
- SANTANA, Jomar Álace. (2007) **A evolução dos programas de transferência de renda e o Programa Bolsa Família.** Trabalho apresentado no seminário População, Pobreza e Desigualdade, Belo Horizonte, novembro.

SOARES, Fabio Veras, et al.(2007) *Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Familia*: Cash Transfer Programmes in Comparative Perspective. IPC Evaluation Note, December.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2008) *Corruption Perceptions Index*. Disponível em: <www.transparency.org>. Acesso em: 06 mar. 2008,