

ASSISTÊNCIA SOCIAL

O Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Relatório Sistemático da Função Assistência Social (Fisc Assistência Social), visa oferecer ao Congresso Nacional e à sociedade avaliação sobre a atuação governamental na referida área. A cada edição será possível acompanhar as ações de governo e os principais trabalhos já realizados pelo TCU.

A presente ficha foi produzida a partir de levantamento realizado em 2014, no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), quando, a partir da avaliação do panorama orçamentário e financeiro da função assistência social e de seus indicadores, identificaram-se os principais riscos para o bom desempenho das políticas desse setor e procedeu-se a análises de dados e informações sobre a governança do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A Assistência Social é reconhecida constitucionalmente como direito do cidadão e dever do Estado, instituída como política pública não contributiva, integrante da seguridade social, juntamente aos direitos relativos à saúde e à previdência. Por meio de políticas sociais ou de mecanismos de transferência de renda, a União exerce papel especial no combate à pobreza e à desigualdade social. Os estados e municípios são encarregados das atividades de prestação de serviços socioassistenciais, enquanto compete à União regular tais atividades, financiar e criar instrumentos de incentivo para o bom funcionamento do sistema de assistência social.

Principais Constatações

Em termos orçamentários, a Função Assistência Social compreende as políticas de Assistência Social, de Segurança Alimentar e Nutricional e de Transferência de Renda. Excluindo-se os gastos com Encargos Especiais, em 2013, a Função Assistência Social ficou em quinto lugar no ranking de gasto do governo, representando 6,86% do total. Ao comparar 2012 e 2013, o gasto com a função aumentou R\$ 8,01 bilhões (14,15%), próximo da média da variação dos gastos que foi de 14,88%, considerando os aumentos e reduções das funções.

Execução das ações da Assistência Social (2013), em milhões

Programa	Empenhado	%
Fortalecimento do SUAS	36.312,35	56,40
Bolsa Família	24.558,36	38,14
Segurança Alimentar Nutricional	3.083,21	4,49
Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes	417,94	0,65
Promoção dos Direitos de Pessoas com Deficiência	10,49	0,02
Total	64.382,34	

Além dos gastos realizados diretamente com os programas da função assistência social, as entidades privadas, que atendam a determinados critérios estabelecidos por lei, podem usufruir de isenções fiscais, concedidas pela União, relacionadas a contribuições para a seguridade social. Os gastos tributários, ou renúncias de receitas, da Função Assistência Social alcançaram o valor de R\$ 7,9 bilhões no ano de 2013, conforme estimativas da Secretaria da Receita Federal (SRF/MF).

Verificou-se que a concessão e a supervisão da rede privada da Assistência Social encontram-se fragilizadas devido ao elevado estoque de processos de emissão do Certificado de Entidades de Assistência Social (Cebas) sem decisão, acarretando a renovação automática e a consequente certificação de entidades que não mais possuem os pré-requisitos legais para a renovação.

Quanto ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), que tem como público alvo pessoas com deficiências e idosos com baixa renda, verificou-se grande evolução tanto do número de beneficiários quanto dos valores dos benefícios, bem como das concessões do benefício pela via judicial. Em 2013, o BPC atendeu a 3,8 milhões de beneficiários, exigindo um aporte de recursos da ordem de R\$ 28,5 bilhões.

De acordo com a legislação, o benefício deve ser revisto a cada 2 (dois) anos para avaliação da continuidade das condições que lhe deram origem. Constatou-se que os procedimentos de revisão dos benefícios não estão sendo executados com o risco de pessoas estarem recebendo o benefício indevidamente.

Para o Programa Bolsa Família (PBF) constatou-se um significativo incremento, entre 2004 e 2013, tanto no número de famílias alcançadas pelo programa, quanto do valor médio recebido por família. O Bolsa Família, que iniciou em 2004 atendendo quase dois milhões de famílias, alcançou, em junho de 2013, 13,5 milhões de famílias, pagando benefícios no valor total de aproximadamente de R\$ 2 bilhões/mês, perfazendo um total de R\$ 24 bilhões por ano.

Apesar do aumento de cobertura e de recursos repassados, ao se considerarem os indicadores definidos para avaliar o PBF, o TCU verificou que alguns desses necessitam de melhoria como, por exemplo, os que se referem à superação da pobreza no país, haja vista a necessidade de atualização da linha de pobreza definida no PBF. Constatou-se, ainda, a inexistência de indicadores de porta de saída do Programa Bolsa Família, o que fere um dos objetivos do programa de garantir, em longo prazo, a emancipação sustentada das famílias mais pobres. Identificou-se que, caso não haja uma política eficaz de emancipação dos beneficiários do PBF, há um risco de aumento de gastos significativo com a migração de tais beneficiários do Programa Bolsa Família para o Benefício de Prestação Continuada, quando atingirem a idade de 65 anos. O valor do benefício do BPC é de um salário mínimo, sendo muito superior ao valor médio pago aos beneficiários do PBF.

No âmbito do SUAS, identificou-se que a fiscalização dos recursos descentralizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) ainda é precária, haja vista que a fiscalização institucional ainda é falha e passa a depender demasiadamente dos controles sociais desempenhados pelos Conselhos de Assistência Social e pela sociedade.

Quanto à eficiência na oferta de atendimentos socioassistenciais – medida pela relação entre atendimentos realizados e insumos empregados, sendo mais eficientes aquelas unidades que geram mais atendimentos com a mesma quantidade de insumos – o TCU realizou estudo estatístico para analisar o nível de eficiência dos centros de referências assistenciais existentes. Observou-se, por exemplo, que apenas 5,9 % dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) analisados, 406 de um total de 6.893, apresentaram-se como plenamente eficientes.

O QUE O TRIBUNAL DECIDIU

Recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que

- deve-se partir dos painéis de indicadores sugeridos pelo TCU no presente trabalho, a fim de aperfeiçoar os indicadores atinentes à Função Assistência Social constantes do PPA e dos relatórios de gestão de suas Secretarias;
- promover estudos no sentido de identificar ações e indicadores que possam auxiliar e incentivar a emancipação dos beneficiários do Programa Bolsa Família;
- promover estudos no sentido de incentivar os CRAS e os CREAS a buscarem mais eficiência de atuação, como, por exemplo, realizando o intercâmbio de boas práticas e orientando a atuação desses centros a partir de diagnóstico prévio da situação local em que prestam os serviços.

Identificação do processo no TCU: TC 011.248/2014-9

Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti

Deliberação do TCU: Acórdão 2382/2014 – TCU – Plenário

Data da Sessão: 10/9/2014