

REQUERIMENTO DE INFORMAÇÕES Nº , DE 2006
(Do Sr. Joaquim Francisco)

Solicita ao Senhor Ministro da Educação informações sobre o controle da frequência escolar de estudantes beneficiários do Programa Bolsa Família, do Governo Federal.

Senhor Presidente:

Requeiro a V. Exa., com base no art. 50, parágrafo 2º, da Constituição Federal, e nos artigos 115, inciso I e 116, do Regimento Interno, que, ouvida a Mesa, sejam solicitadas informações ao Senhor Professor Fernando Haddad, Ministro da Educação, relativas à supervisão e

controle da frequência escolar de alunos beneficiários do Programa Federal Bolsa Família.

JUSTIFICAÇÃO

Instituído por meio da Lei Federal n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004, o Programa Bolsa Família (PBF) unificou procedimentos de gestão e execução de ações de transferência de renda existentes na esfera federal, a saber, o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Educação, criado pela Lei n.º 10.219, de 11 de abril de 2001; o Programa Nacional de Acesso à Alimentação, criado pela Lei n.º 10.689, de 13 de junho de 2003; o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde, instituído pela Medida Provisória n.º 2.206-1, de 6 de setembro de 2001; o Programa Auxílio-Gás, criado pelo Decreto n.º 4.102, de 24 de janeiro de 2002; e o Cadastramento Único do Governo Federal, cuja instituição remontava ao Decreto n.º 3.877, de 29 de julho de 2001.

Programa de transferência de renda destinado a famílias em situação de pobreza - originalmente selecionadas em termos de renda per capita de até R\$ 100 mensais -, o PBF vincula a transferência do benefício financeiro ao cumprimento, pelas famílias, de contrapartidas sociais no âmbito da saúde, alimentação, educação e assistência social, as quais, no texto legal, são tratadas como 'condicionalidades' ou como 'ações complementares'. Noutras palavras, para que possam ingressar e permanecer no Programa, as famílias-alvo devem cumprir obrigatoriamente certos procedimentos –ou condicionalidades –, e ainda realizar algumas ações sociais que, não sendo compulsórias, são, entretanto, “ fortemente recomendadas” - estas são as chamadas 'ações complementares'. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDSCF), instância federal responsável pelo Programa, esclarece, nas perguntas-e-respostas típicas sobre o PBF, que

“tanto as condicionalidades quanto as recomendações envolvem a concretização de direitos sociais e constitucionais: saúde, educação, alimentação e assistência”.

Mais exatamente, segundo o Art. 3º da Lei Federal n.º 10.836 / 2004, que cria o Bolsa Família,

*“A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à **freqüência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento.**”*

Note-se que à diferença do Art. 24, inciso VI, da LDB – Lei n.º 9.394/1996 -, que determina como mínimo necessário para a promoção do aluno a freqüência de 75% do total de dias letivos, a lei que institui o Bolsa Família fixa em 85% a freqüência escolar necessária para as crianças pertencentes às famílias beneficiárias do programa.

Oito meses decorreram entre a edição da Lei instituidora do Bolsa Família e a publicação de seu Decreto regulamentador n.º 5.209, de 17 de setembro de 2004. Este Decreto estabelecia, entre outros, os tipos de benefícios concedidos, as regras de distribuição e controle, as atribuições dos entes federados e das famílias no PBF, definindo, em seu Art. 28, que

“São responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização do cumprimento das condicionalidades vinculadas ao Programa Bolsa Família, previstas no art. 3.º da Lei n.º 10.836, de 2004:

(...) II - o Ministério da Educação, no que diz respeito à freqüência mínima de oitenta e cinco por cento da carga horária escolar mensal, em estabelecimentos de ensino regular, de crianças e adolescentes de seis a quinze anos.”

Dois meses depois publicou-se a Portaria Interministerial MEC/MDS N.º 3.789, de 17 de novembro de 2004, fixando as atribuições e normas para o cumprimento da condicionalidade da Freqüência Escolar das crianças de 6 a 15 anos, cujas famílias se integravam ao Programa Bolsa Família.

A imprensa, já em 2004, levantava críticas freqüentes, destacando principalmente a falta de controle do governo quanto ao cumprimento das condicionalidades exigidas pelo PBF e o caráter essencialmente assistencialista das medidas. O Ministro Patrus Ananias, do

MDSCF, assim respondeu a um jornalista, que lhe informava que apenas 13% das listas de presença de alunos matriculados na rede pública de ensino em 2002 haviam sido repassadas à Caixa Econômica Federal, pagadora dos benefícios:

“A lista de presença é um dos critérios importantes, mas não é o critério essencial. Nós optamos, quando resolvemos, cumprindo uma determinação do presidente, fazer um programa para atender até 2006 a todas as famílias que estejam abaixo da linha da pobreza” (Hoje em Dia, MG, 08 de setembro de 2004).

O Estado de São Paulo, em 27 de outubro de 2004, publicou matéria com o título *Lula admite falhas no Fome Zero*, no qual se lia que

*“O Presidente Luiz Inácio Lula da Silva admitiu ontem a existência de problemas no Programa Bolsa Família, mas fez, ao mesmo tempo, uma defesa veemente do projeto, das ações do Fome Zero e do ministro do Desenvolvimento Social, Patrus Ananias, principal alvo das críticas que vêm sendo feitas à ação **social** do governo. (...) Ele defendeu a formação de conselhos da sociedade civil para controlar o programa: “O que ficou provado é que os prefeitos sozinhos não dão conta de um programa dessa magnitude e, portanto, não podemos prescindir do controle social das políticas públicas do governo”, disse Lula”*

As críticas continuavam e em 9 de março de 2005, o MEC veio a público informar que desde outubro de 2004, colocara à disposição dos municípios, no sítio eletrônico da Caixa Econômica Federal, um aplicativo para coleta dos dados da frequência escolar registrados pelas escolas e enviados às secretarias municipais para consolidação. Esclarecia também que o banco de dados da CEF abrangia todas as famílias beneficiárias do Bolsa Família e também aquelas remanescentes do antigo Programa Bolsa-Escola, com as respectivas crianças e adolescentes de seis a 15 anos agrupados por escola. Constituiu-se assim o Cadastro Único (Cadúnico) do Programa Bolsa Família. O MEC avisava também, na ocasião, que o acompanhamento da frequência escolar seria periodicamente encaminhado ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, pela instância do Ministério da Educação incumbida de monitorar a frequência escolar, nas escolas do país. E após anunciar que

“ A portaria que regulamenta a repercussão do descumprimento das condicionalidades está em fase de conclusão pelos Ministérios da Educação, da Saúde, de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e pela Caixa Econômica Federal” , advertia que “ se o descumprimento da contrapartida se repetir nas aferições, o ministério adotará as providências:

- Advertência - comunicado à família quando houver a primeira ocorrência.

- Bloqueio temporário - na segunda ocorrência, o benefício ficará bloqueado por 30 dias.

- Bloqueio ordinário - a partir da terceira ocorrência, o repasse ficará bloqueado para saque.

- Cancelamento da concessão - quando houver bloqueios ordinários por três períodos consecutivos, a coordenação municipal do programa avaliará as causas da baixa frequência do aluno, o que pode acarretar o cancelamento do benefício.”

O Boletim do MEC concluía dizendo que o Ministério vinha trabalhando, desde 2004, no novo sistema de acompanhamento da frequência escolar (Safe/MEC), cuja implantação *“teria início em abril de 2006, com a execução de um projeto-piloto”* e que *“(...) O cadastramento dos alunos começará em maio, com base na atribuição de um número de identificação social (NIS) a cada estudante do ensino fundamental e médio”, permitindo “o acompanhamento individualizado de toda a vida escolar do aluno”, e possibilitando “a comunicação entre o Safe e os demais programas sociais do governo federal, como o Bolsa Família e o Sistema Único de Saúde (SUS). “*

Complexidades de toda ordem na implementação nacional do PBF continuaram, também em 2005, a determinar grande vulnerabilidade para o governo, na condução e na colheita dos louros advindos do seu carro-chefe dos programas sociais. Em abril de 2005, o governo, em mais uma tentativa aglutinadora, fazia saber que

“A partir deste ano, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC) vai considerar a frequência escolar – uma das exigências do programa Bolsa-Família – como uma das condições para a transferência de recursos a projetos e programas educacionais por meio de convênios. Essa medida é consequência da Portaria Interministerial MEC/MDS nº

3.789, de 17 de novembro de 2004, que também consta da Resolução de Habilitação do FNDE publicada no último dia 22. O fundo dispõe, em 2005, de aproximadamente R\$ 300 milhões para investir em programas e projetos educacionais que tenham por objetivo a melhoria da qualidade do ensino público(..)” (Frequência escolar condicionará liberação de recursos - 28/04/2005 13h30)

Mas foi apenas em maio de 2005, mediante Portaria n° 246, de 20/05/05, que o Ministério de Desenvolvimento Social veio a detalhar

“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”.

E foi somente pelo Diário Oficial da União de 21 novembro de 2005 – quase dois anos depois do lançamento da Lei do PBF -, que os cidadãos, as famílias, os estados e municípios puderam conhecer o teor da Portaria MDS n.º 555, de 11 de novembro de 2005, na qual se estabeleciam, finalmente,

“as normas e procedimentos para a gestão de benefícios do Programa Bolsa Família, criado pela Lei n° 10.836, de 9 de janeiro de 2004.”

Quadro legal do Programa Bolsa Família bem determinado, e expandida a base das famílias abrangidas pelo PBF (com o Decreto n.º 5.749, de 11 de abril último, que eleva para R\$120,00 per capita o patamar de inclusão de famílias no Programa), cá estamos em agosto de 2006. E continua sendo muito difícil conseguir dados consistentes sobre a implementação do Programa Bolsa Família, em especial sobre o cumprimento efetivo das condicionalidades exigidas pela Lei. Nos órgãos oficiais responsáveis pela operacionalização do Programa, é pouca a transparência. As autoridades públicas têm divulgado pela imprensa dados desconhecidos sobre o número de famílias atendidas pelo BPF desde a edição da Lei e sobre o orçamento anual do PBF. Mas o jornal O Globo, neste contexto pré-eleitoral, conseguiu reunir algumas estatísticas preciosas sobre o Programa, num caderno especial muito apropriadamente intitulado “A Bolsa e os bolsões”, publicado em 12.08.06. Ficamos então sabendo que :

- O Programa Bolsa Família está atendendo, no momento, 11,1 milhões de famílias brasileiras, cifra esta atingida este ano, com a expansão da base de atendimento ocorrida em função do aumento do valor per capita definido para acesso, pelo Decreto n.º 5.749, de 11/04/2006.
- O PBF e os quatro programas remanescentes têm um orçamento previsto de 8,3 bilhões de reais para 2006 (valor este superior ao do orçamento, para o ano, de 13 ministérios).
- O MDSCF recebeu dados relativos a 8.825.516 (oito milhões, oitocentos e vinte e cinco mil, quinhentos e dezesseis) estudantes, número equivalente a 64,7% do total das 13.639.563 (treze milhões, seiscentos e trinta e nove mil, quinhentos e sessenta e três) crianças e adolescentes cujas famílias eram atendidas pelo PBF, no primeiro trimestre de 2006.
- Portanto, não há simplesmente informação sobre 35,3% do alunado incluído no Programa, ou seja, nada se sabe da freqüência às aulas dos 4.814.047 cujas famílias recebem benefícios do Programa em 2006.
- Além disso, os dados evidenciam que, daqueles 8,825 milhões de estudantes que tiveram sua freqüência às aulas apurada pelas Prefeituras/Estados, e enviada ao MEC e, depois, ao Ministério de Desenvolvimento Social, quase 300 mil deles (ou mais exatamente 3,4% deles) não alcançaram a freqüência mínima obrigatória de 85% no último período fiscalizado, a saber, de fevereiro a abril deste ano.

A pesquisa publicada atestou que a situação da fiscalização das condicionalidades relativas à Saúde está pior ainda: o MDSCF recebeu dados relativos à apenas 38,3% do total das 7,339 milhões

de famílias sujeitas a contrapartidas na área da Saúde, ou seja, simplesmente o país ainda não dispõe de informação sobre 72% das famílias atendidas pelo PBF e que deveriam estar com as carteiras de vacinas de suas crianças em dia, cujas gestantes deveriam estar fazendo pré-natal e/ou cujas mães deveriam estar participando de atividades educativas referentes a aleitamento materno e alimentação saudável...

Se o cidadão quiser buscar mais dados sobre o atendimento e o controle efetivo das condicionalidades, é praticamente impossível achar informações publicadas pelos Ministérios responsáveis, ainda que estejamos na era da Internet. No sítio do Ministério de Desenvolvimento Social lê-se na data de hoje apenas um boletim do dia 08/08/2006, em que se anuncia que

“ Os municípios têm até 25 de setembro para enviar ao Ministério da Educação as informações sobre a frequência escolar dos alunos beneficiários do Bolsa Família.

*O levantamento é referente à presença dos alunos na escola nos meses **de maio, junho e julho**. Crianças e adolescentes, entre 6 e 15 anos, precisam freqüentar 85% das aulas para ter direito ao Bolsa Família.*

As secretarias de educação dos municípios devem estar atentas ao prazo de 25 de setembro para inclusão das informações no sistema na internet: www.caixa.gov.br. Dúvidas podem ser esclarecidas pelos telefones (61) 2104-6039/ 2104-6044 ou pelo endereço eletrônico: frequenciaescolar@mec.gov.br.”

À procura de informações mais completas sobre a matéria, nos dirigimos à instância governamental supracitada e ali obtivemos o seguinte quadro demonstrativo:

Resultados alcançados - Evolução dos Registros

Registro de informações por período	Out/nov/04		Fev/mar/abr/05		Mai/jun/jul/05		Ag/set/05		Out/nov/05		Fev/mar/abr/06	
	Qtd	%	Qtd	%	Qtd	%	Qtd	%	Qtd	%	Qtd	%
Total de crianças no PBF	12.393.146	100	12.975.071	100	13.393.187	100	13.363.210	100	13.352.733	100	13.639.563	100
Qtd crianças com registro de frequência	6.301.753	51	7.970.802	61	8.830.957	66	10.352.650	77,5	10.169.611	76	8.886.516	65,1
Qtd municípios que informaram (total munic.5.561)	3.872	70	5.320	96	5.519	99	5.547	99,7	5.379	96,7	5.510	99

Fonte: Coordenação-geral de Acompanhamento de Programas/SECAD/MEC - 2006

Note-se que a última tomada de dados de frequência escolar, pelo MEC, registra importante queda na apuração, que no ano passado já chegara a 76% do universo. O quadro corrobora os dados recentemente publicados pela Imprensa, de que o governo não tem, no momento, informação da frequência escolar de 35% das crianças e adolescentes atualmente atendidos no PBF(ou o equivalente a quatro milhões, setecentas e cinquenta e três mil alunos cujas famílias se beneficiam de recursos federais).

É bom que se esclareça, Senhor Presidente, que não é nossa intenção, aqui, desconhecer ou menosprezar o papel relevante que programas assistenciais possam ter, para as populações desassistidas de nosso país. Se a reunião dos benefícios previamente existentes e o aprimoramento dos cadastros nacionais permitiu com que hoje os recursos cheguem mais rapidamente às mãos das famílias muito necessitadas, mitigando a pobreza, não pode se desobrigar, entretanto, o governo de aplicar a Lei, ou seja, de fiscalizar e supervisionar a execução e de melhorar a gestão do Programa, bem como de cumprir e de fazer cumprir as sanções previstas e de incentivar o retorno e a permanência na escola daquelas crianças em situação de maior risco social.

Em face das dificuldades encontradas para se saber, com detalhe, do cumprimento da legislação que rege o Programa Bolsa Família e à luz das informações recentemente publicadas na imprensa sobre a matéria, que denunciam o uso eleitoral, pelo governo, e o caráter assistencialista de Programas Sociais como o PBF, sem a devida exigência das contrapartidas definidas na legislação, venho então requerer de Vossa Senhoria a necessidade de se solicitar do Senhor Ministro da Educação os esclarecimentos pertinentes à matéria em questão, especialmente aqueles referentes aos aspectos arrolados a seguir:

- 1) Frequência às aulas das crianças de 6 a 15 anos de todo o país, beneficiadas pelo Programa Bolsa Família, está sendo de fato apurada?
- 2) A frequência às aulas das crianças beneficiadas com o antigo programa Bolsa Escola está também sendo controlada, desde a unificação dos cadastros dos programas sociais do Governo Federal, determinada pela criação do Programa Bolsa Família?

- 3) Como é feito esse controle de frequência – por meio de que etapas, periodicidade, mecanismos e quais atores responsáveis?
- 4) Que instância do Ministério da Educação monitora e/ou controla esses dados de frequência e o que tem feito no sentido de dar a conhecer tais informações, facultando o controle social do PBF, previsto em Lei?
- 5) Estão sendo de fato implementadas as sanções previstas na legislação para os casos de não cumprimento da condicionalidade relativa à Educação? Como, por quem e quais são os resultados já apurados no tocante a tais sanções – principalmente, indaga-se de está havendo a suspensão temporária do pagamento do benefício às famílias das crianças que estejam faltando as aulas em percentual superior ao aceitável na Lei?
- 6) Existe alguma metodologia em prática tanto para diagnosticar e informar aos cidadãos e às autoridades pertinentes os motivos das faltas das crianças quanto para operar o seu devido resgate à vida escolar?
- 7) Se sim, o MEC tem acompanhado e incentivado este trabalho?
- 8) Por que não tem havido a devida divulgação dos dados de monitoramento e controle da apuração da frequência escolar referente ao PBF, por parte do MEC, e qual a providência que será tomada para sanar este problema?

Diante do exposto, esperamos contar com o inestimável apoio dos senhores e senhoras parlamentares da Comissão de Educação e Cultura, na busca dos esclarecimentos arrolados, tendo em vista o avanço efetivo das iniciativas de inclusão social por meio da Educação, em nosso país.

Sala das Sessões, em de de 2006.

Deputado JOAQUIM FRANCISCO